INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION
INTERNACIONAL (AECI)
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE (CEPAL)

CEPAL / ILPES

ICI /AECI

SEMINARIO–TALLER

COORDINACION DE POLITICAS DE FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y NUEVOS DESAFIOS PARA LA INTEGRACION REGIONAL

Armando Di Filippo e Isabel Figueroa
Compiladores

Santiago de Chile, 25 al 27 de noviembre de 1991

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL (AECI)

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

Distr.
LIMITADA

LC / IP / L.58
10 DE SEPTIEMBRE DE 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO-TALLER

COORDINACION DE POLITICAS DE FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y NUEVOS DESAFIOS PARA LA INTEGRACION REGIONAL

Santiago de Chile, 25 al 27 de noviembre de 1991

Armando Di Filippo e Isabel Figueroa

Compiladores

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

INDICE

Presentación i

Introducción iii

Discursos inaugurales vii

Tema 1: La competitividad internacional en economías abiertas de América Latina

Expositor: Armando Di Filippo (ILPES) 1
Comentarista: Hector Assael (CEPAL) 23
Comentarista: René Muga (CLEPI) 25

Tema 2: Posibilidades y obstáculos que condicionan la competitividad de los países latinoamericanos en los mercados de la CEE. Una perspectiva desde España

Expositor: Luis Portillo Pasqual Del Riquelme (España) 29
Comentarista: Jorge Heine (CLEPI) 56

Tema 3: Competitividad y apertura comercial

Expositor: Osvaldo Rosales (CEPAL) 61
Comentarista: Sergio Boisier (ILPES) 69
Comentarista: Raimundo Beca (CEPAL) 71
Comentarista: Norberto García (PREALC) 74

Mesa Redonda 1:
Intervienen Sres. Luis Portillo, Osvaldo Rosales, Michael Mortimore, José Manuel Quijano, Orlando Caputo, Benjamín Hopenhayn, Alberto Zelada y Juan Carlos del Bello 77

Tema 4: Políticas, logros y obstáculos en las experiencias nacionales de fortalecimiento de la competitividad

Experiencia de España

Expositor: Luis Velasco Rami (España) 97
Comentarista: Francisco Alburquerque (AECI, España) 103

La experiencia brasileña en la promoción de la competitividad

Expositor: Renato Baumann (CEPAL) 109
Comentarista: Wilson Suzigan (Universidad de Campinas, Brasil) 127

Experiencia de Argentina reciente

Expositor: Juan Carlos del Bello (Argentina) 131
Comentarista: Alfredo Eric Calcagno (Argentina) 152

Chile: Vías para el fortalecimiento de su competitividad externa

Expositora: Isabel Figueroa (ILPES) 159
Comentarista: Roberto Madrid (CLEPI) 206

Apertura económica, productividad industrial y desarrollo: El caso colombiano

Expositor: Hernán Jaramillo Salazar (Colombia) 211
Comentarista: Luis Bernardo Flores (Colombia) 233

Competitividad internacional y factores generadores de ventajas comparativas.
La experiencia cubana en productos de alta tecnología

Autora: Elena Alvarez (Cuba) 239

Mesa redonda 2:
Intervienen Sres. Fernando Sanchez, Cesar Morales, Osvaldo Rosales, José Manuel Quijano, Armando Di Filippo, Orlando Caputo, Hector Assael 251

Tema 5: Posibilidades que ofrecen las nuevas concepciones de integración latinoamericana en los años 90, en relación con el desafío de la competitividad internacional

Expositor: Eduardo Gana (CEPAL) 269
Comentarista: Juan Alberto Fuentes (CEPAL) 273
Comentarista: Jan Heirman (CEPAL) 277

Tema 6: Instrumentos de coordinación de políticas en el MERCOSUR: requerimientos y posibilidades

Expositor: Gustavo Lugones (Argentina) 283
Comentarista: Benjamín Hopenhayn (Argentina) 324

Tema 7: Uruguay en el MERCOSUR. Algunas reflexiones sobre la competitividad

Expositor: José Manuel Quijano (Uruguay) 329
Comentarista: Juan José Pereira (CEPAL) 359
Comentarista: Jorge Hernández (CEPAL, Uruguay) 361

Tema 8: Nuevas perspectivas de integración: acuerdo de complementación económica entre Chile y México

Expositor: Lee Ward (M. Economía, Chile) 365
Comentarista: Haroldo Venegas (ASEXMA) 381
Comentarista: Andrea Butelman (CIEPLAN) 383

Mesa redonda 3:
Intervienen Sres. Hernán Jaramillo, Eduardo Gana, Luis Portillo, Luis Bernardo Flores, Lee Ward, Luis Velasco, José Manuel Quijano, Benjamín Hopenhayn, Armando Di Filippo, Carlos Rodriguez 387

Discursos de clausura 405

PRESENTACION

Durante el mes de noviembre de 1991, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) organizó un Seminario-Taller sobre COORDINACION DE POLITICAS DE FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y NUEVOS DESAFIOS PARA LA INTEGRACION REGIONAL. El evento contó con el generoso apoyo financiero y técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional y la importante colaboración de la CEPAL. El trabajo aquí presentado, preparado por la Dirección de Planificación y Capacitación del Instituto, incluye las ponencias, comentarios y debates del citado evento.

Con la presentación de este documento el ILPES continúa su serie de publicaciones con el contenido de los seminarios y reuniones que organiza en torno a temas de prioritario interés regional.

Las nuevas modalidades de desarrollo que asumen las economías de América Latina en esta turbulenta fase histórica, tienden a entrelazar dos temas: competitividad internacional e integración latinoamericana, los que habitualmente no han sido considerados de manera conjunta. La creciente apertura de las economías latinoamericanas está convirtiendo a la competitividad internacional en una condición del desarrollo regional. La visión de largo plazo implicada en el tema, requiere de modalidades competitivas que sean sustentables desde los ángulos macroeconómico, social y ambiental. Estos nuevos planteamientos han obligado a una profunda reconceptualización del significado y papel de la integración latinoamericana. Así, competitividad internacional e integración regional, exigen una consideración conjunta en el empeño por coordinar políticas públicas.

Consciente de la importancia del tema analizado, el Instituto se complace en ofrecer estas ponencias, comentarios y debates de plena vigencia e interés para el ámbito gubernamental, académico y empresarial.

INTRODUCCION

Las estrategias de desarrollo basadas en un régimen de economía abierta adquirieron creciente vigencia en los países de América Latina durante la década de los 80. La apertura del comercio exterior constituyó una opción adoptada por muchos países frente a una restricción externa dominante, agravada por una transferencia anual neta de recursos al exterior por concepto de servicio de la deuda externa, transferencias de capital y pérdida progresiva en la relación de precios del intercambio.

Este nuevo marco de apertura ha estado exigiendo a las economías latinoamericanas acrecentar la competitividad de sus sistemas productivos, siendo para ello esencial el logro de un mejoramiento en la productividad de los factores, a fin de posibilitar por una parte una reducción de costos remunerando al mismo tiempo en forma equitativa a la fuerza de trabajo y mejorando por otra parte los estándares de calidad de los productos y de los servicios exportables.

La interrogante que surge entonces, se refiere a los procesos y políticas que en el marco de una tendencia aperturista están incidiendo en las perspectivas de competitividad de América Latina. En este sentido, el temario de este seminario-taller ha permitido discutir a través de diferentes experiencias nacionales de especialización productiva y de comercio exterior, la efectividad de las políticas macroeconómicas globales que, en los ámbitos arancelario, cambiario, fiscal y salarial, han contribuído a mejorar la posición competitiva de los países de la región en la economía mundial. En un segundo nivel más específico, se han examinado las acciones y políticas tanto privadas como públicas orientadas a acrecentar la competitividad de determinados sectores o ramas productivas. Entre ellas, se exploraron las políticas de asimilación de progreso técnico, de mejoras de la infraestructura, de fortalecimiento de los servicios de apoyo, de búsqueda de nuevos mercados, de acuerdos interempresariales, etc.

La posición de América Latina se ha visto debilitada, frente a la conformación de grandes bloques de países cuyas corrientes internas de intercambio se han intensificado significativamente, aumentando a la vez su competitividad en el mercado mundial. La temática de la integración a nivel regional y subregional ha adquirido una nueva vigencia en la Agenda latinoamericana. Por su fuerte interrelación con el fenómeno de la competitividad, se resolvió en este espacio de discusión, abordar conjuntamente ambos temas.

Se examinaron con particular atención dos de los esfuerzos de integración subregional recientes. Por una parte, el acuerdo del MERCOSUR firmado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en el cual se ha establecido como una meta explícita llegar a constituir un mercado común en 1995 y por otra parte el acuerdo de libre comercio firmado en el mismo año entre México y Chile, que contiene varias innovaciones respecto de los protocolos de acuerdo tradicionales.

Algunos de los esfuerzos de integración subregional parecen estar orientándose a reforzar la capacidad de negociación de los países de la región frente al resto del mundo y a aunar las capacidades nacionales para emprender proyectos conjuntos de envergadura, permitiendo generar nuevos productos y asimilar nuevas tecnologías competitivas a nivel internacional.

En este seminario-taller organizado conjuntamente por ILPES, AECI y CEPAL ha sido posible examinar también algunos aspectos de la experiencia de España, país que inserto en un sólido esquema integracionista, ha logrado mejorar sensiblemente la competitividad de su sistema productivo, particularmente en el ámbito de los servicios. La confrontación de diferentes experiencias nacionales en la región, ha cumplido a su vez con el propósito de enriquecer el conocimiento sobre cómo se ha podido influir en el fortalecimiento de la competitividad de aquellos sectores con potencialidades de exportación y/o de sustitución eficiente de importaciones, examinando al mismo tiempo los principales obstáculos enfrentados por los países que han logrado un cierto éxito en estos propósitos. Al mismo tiempo se han discutido los argumentos que podrían conducir a renovados y más intensos esfuerzos de integración regional.

El seminario contó con la participación de tres expositores españoles, de representantes de organismos latinoamericanos vinculados a la cooperación regional y de expertos provenientes de diferentes países de América Latina. Participaron igualmente expertos de CEPAL y de ILPES, a través de la presentación de ponencias y paneles de comentarios. Se invitó además a especialistas de centros de investigación e instituciones tanto del sector público como del sector privado de Chile, país sede del Seminario.

Asistieron los profesionales latinoamericanos de 22 países participantes en el Curso Internacional de ILPES sobre Desarrollo, Planificación y Políticas Públicas como también profesionales y académicos chilenos involucrados en el diseño e implementación de estrategias de comercio exterior y de integración regional, contándose además con la asistencia de estudiantes universitarios.

En las mañanas de los tres días del Seminario se realizaron las exposiciones y comentarios de cada uno de los temas de la Agenda, mientras por las tardes se organizó una discusión en mesas redondas a fin de recoger la reflexión de un amplio número de participantes, sobre los temas tratados en cada día.

De acuerdo a la secuencia temática, el primer tema considerado fue el de la competitividad internacional en economías abiertas de América Latina. En su ponencia Armando Di Filippo examina los procesos de creciente interdependencia y globalización de la economía mundial, como marco objetivo de la creciente apertura de las economías latinoamericanas. Los principales factores que han influído en la gestación de esta creciente interdependencia son, por un lado la evolución de las reglas del juego de la economía mundial y del otro, la presente evolución tecnológica cuyo núcleo articulador radica en la informática.

El segundo tema, expuesto por Luis Portillo, plantea con una perspectiva desde España los determinantes que condicionan la competitividad de los países latinoamericanos en los mercados de la CEE. En el tema siguiente, Osvaldo Rosales expone el enfoque de la CEPAL sobre competitividad en el marco de la propuesta de transformación productiva con equidad. Los tres temas examinados el primer día son ampliamnete discutidos en la mesa redonda 1.

El tema cuatro recoge las experiencias nacionales de España, Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Cuba en torno a las políticas, los logros y los obstáculos en la búsqueda de una mejor inserción de estos países en la economía mundial. En la mesa redonda 2 se plantearon

interesantes reflexiones sobre las opciones estratégicas posibles y deseables que enfrentan los países de la región.

El tema cinco se centra en las nuevas potencialidades que plantea la integración regional y subregional, en relación con el logro de una mayor competitividad internacional. El tema seis aborda la experiencia de MERCOSUR, particularmente referida a Argentina y Brasil, los dos primeros países que firman un acta de integración en 1988. En el tema siete se examina la posición de Uruguay y su incorporación reciente al MERCOSUR. Finalmente, en el tema ocho se exponen las principales características del nuevo acuerdo de complementación económica entre Chile y México.

Queremos agradecer a todos los comentaristas y participantes en las mesas redondas, que colaboraron con nosotros revisando la redacción de sus intervenciones, como también queremos mencionar la valiosa contribución de Alicia Verdugo, y de Hugo Muñoz, en la transcripción y edición de los textos y la cuidadosa revisión final del documento realizada por María Elena Conte.

Armando Di Filippo e Isabel Figueroa
Compiladores

DISCURSOS INAUGURALES

El Sr. Hector Assael, Director de la División de Comercio Internacional y Desarrollo. dió la bienvenida a los participantes, en nombre del Secretario Ejecutivo de la CEPAL Sr. Gert Rosenthal, quién se encontraba fuera de Chile. Al augurar éxito en las deliberaciones. manifestó su aspiración de que este Seminario-taller permitiese establecer un diálogo franco y cordial en torno a los temas que de acuerdo a la agenda se esperaba cubrir. Expresó agradecimientos a la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI por su generoso apoyo para la realización del seminario, poniendo de relieve la voluntad de España por participar en la ayuda a América Latina, en términos de la dilucidación de sus propios problemas y la formulación de políticas.

Manifestó que el tomar el tema de la competitividad y su vinculación con la integración regional como tema central, no nos debía hacer perder de vista que hay otros elementos que siguen siendo tan válidos como antes, y que son fundamentales en términos del desarrollo económico y social de América Latina. Instó a no olvidar que los problemas de carácter más estructural están presentes y siguen teniendo la misma importancia de antes. Enfatizó la conveniencia de vincular el tema de este Seminario con otros aspectos de la discusión del desarrollo económico y social de América Latina, con el propósito de seguir avanzando en el diálogo de conocimiento y de aprendizaje en todas las grandes cuestiones del crecimiento económico y social de la región.

El Sr. Franciso Alburquerque, dió la bienvenida a los participantes a nombre de la Embajada de España y de la Agencia Española de Cooperación Internacional AECI, agradeciéndoles su asistencia al seminario organizado conjuntamente con el ILPES y la CEPAL. Planteó, que para la AECI este Seminario forma parte de un programa de capacitación en gestión de políticas económicas alentado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), que es uno de los tres institutos que constituyen la AECI. Agradeció en forma especial la presencia de sus dos colegas españoles, Luis de Velasco Rami y Luis Portillo Pasqüal del Riquelme, por la generosa y solidaria recepción que brindaron a la invitación de intervenir en este seminario.

El Sr. Arturo Nuñez del Prado, Director Adjunto del ILPES, dió la bienvenida a nombre de la Dirección del Instituto, manifestando que el ILPES junto con las otras organizaciones patrocinadoras, se habían sentido inclinados a convocar a este seminario, a fin de discutir problemas de gran actualidad en la región. Se sumó a las palabras de Héctor Assael, solicitando que en los debates estuviesen presentes, al margen de los temas propios de la agenda, aquellas preocupaciones por los temas más profundos del desarrollo.

Expuso la modalidad de funcionamiento de los tres días del seminario, concentrándose en las mañanas las presentaciones de expositores y comentaristas, mientras por las tardes se ampliaría el debate en mesa redonda a todos los participantes invitados, en torno a los temas presentados cada mañana. Enfatizó el propósito de enriquecer el contenido del seminario, con la contribución de distintos puntos de vista, que se esperaba recoger posteriormente en una publicación a ser difundida a los gobiernos, organismos y profesionales interesados en esta temática. A nombre del ILPES deseó a todos los participantes una muy grata y fructífera estadía.

LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL EN ECONOMIAS ABIERTAS DE AMERICA LATINA

Armando Di Filippo (ILPES)

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 por la CEPAL 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 por la CEPAL, 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. Estas ideas, como se sabe, tuvieron una proyección operativa en el campo de la planificación a partir de la fundación del ILPES.

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 Guerrra Mundial y fines de los años sesenta.

A lo largo de la década del setenta ese modelo entró en crisis por transformaciones de la economía mundial que se intentarán explicar más adelante. A medida que este escenario internacional se fue modificando comenzó a ponerse de relieve la incapacidad de la industria manufacturera latinoamericana para competir en los mercados de los centros como consecuencia de un desarrollo excesivamente protegido. Dicha incapacidad para competir, de acuerdo con la crítica ortodoxa neoliberal de esos años, derivó del proteccionismo excesivo, de la existencia de un Estado hipertrofiado e ineficiente y de una actitud regulacionista empedernida que asfixió la iniciativa empresarial privada.

Durante dicho período no faltaron comentarios críticos que atribuyeron dicha crisis a la mala influencia del modelo de la CEPAL y de las técnicas de planificación instrumentadas desde el ILPES, como si la orientación histórica del desarrollo de los países latinoamericanos de los últimos cuarenta años hubiera sido una dócil y masiva respuesta latinoamericana a la prédica de los asesores internacionales. En rigor se trató de una asistencia técnica a estrategias de desarrollo que estuvieron históricamente condicionadas por los rasgos de la economía mundial durante el período en que la región se industrializó.

El período de entreguerras, se caracterizó como es bien sabido 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 y existen documentos oficiales de la CEPAL elaborados a comienzos de la década del sesenta que recomiendan de manera clara e inequívoca la necesidad de promover la exportación de manufacturas. En consecuencia, no fueron obsecaciones doctrinarias de organismos internacionales las que modelaron el desarrollo industrial de la región, sino una concreta dinámica estructural de la economía internacional en la primera mitad de este siglo. Aún así no habría razones para renegar de esa modalidad de desarrollo o de la prédica que la fomentó. Sobre todo teniendo en cuenta que en el período de posguerra -que fue el más dinámico en la historia del capitalismo- la región también creció a las tasas más altas de su historia, se urbanizó, mejoró sus indicadores sociales básicos, difundió y fortaleció sus infraestructuras físicas y logró un desarrollo industrial que transformó y diversificó sus estructuras productivas y ocupacionales.

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 brevísima 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 del 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 del 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 del juego y cambio técnico han evolucionado conjuntamente y acelerado su ritmo a partir de los años setenta influenciándose recíprocamente. En materia de reglas del juego, cabe distinguir entre las transformaciones económicas 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. Competitividad internacional e 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 así vender equipos y tecnologías y asegurarse abastecimientos de productos básicos.

Otro ejemplo de acceso a mercados a través de circuitos transnacionales es la modalidad de la subcontratación o maquila en la que el país periférico "exporta" fuerza de trabajo barata en la elaboración de productos cuyos insumos y técnica 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 componente 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 asímetría 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.7/

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 dada 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 acceso 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 8/.

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 produccion 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 transado internacionalmente o para determinadas áreas o segmentos del mercado mundial en el que el producto 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 del 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?

En el marco de la creciente interdependencia económica mundial, los acuerdos productivos interempresariales de carácter transnacional favorecidos por la mayor desregulación y apertura en los mercados financieros y de capital, son el principal determinante actual del ritmo y las modalidades de expansión del comercio internacional. La fuerte reducción en el costo de las transacciones internacionales, derivada de la revolución informática, junto con la mayor simplicidad y velocidad de las operaciones respectivas constituyen el trasfondo tecnológico de las revolucionarias transformaciones que estamos presenciando en los mercados internacionales.

Las operaciones de compra-venta, restrictamente concebidas en el plano puramente comercial, suelen ser el último eslabón de una larga y compleja red de encadenamientos empresariales, que incluyen mil 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.

En el contexto anteriormente señalado, el concepto de competitividad, poder competitivo o capacidad para competir depende de un conjunto crecientemente complejo de factores. Empezando por el lado de la oferta, en primer lugar está el tema de definir el producto respecto del cual se indaga o promueve su poder competitivo. Si, por ejemplo, se trata de un producto básico agrícola es posible que la definición misma del producto sea relativamente sencilla, aunque los avances biotecnológicos y biogenéticos están modificando radicalmente el concepto mismo de producto primario. Se argumenta que los mercados de estos productos, especialmente de los que se cotizan en bolsas son relativamente competitivos al menos por el lado de la oferta, en vista de la gran cantidad y dispersión de los productores agrícolas. Esto puede ser cierto en las economías periféricas, pero aún sin tomar en cuenta el proteccionismo agrícola de los centros que son grandes oferentes de estos productos, la comercialización de los mismos suele estar controlada por un puñado de grandes Trading que condicionan en alto grado las reglas de la competencia en estos mercados e influyen decisivamente en la dinámica de los mercados de futuros.19/ En consecuencia, la competitividad o capacidad para competir está asimétricamente distribuida en el marco de este tipo de mercados.

Si se trata de un producto industrial orientado al consumidor final, dicho producto puede ser la "punta del iceberg" de una cadena de valor agregado sobre la cual influyen muchas circunstancias diferentes en materia de valor, calidad, costos y costos de transacción. Existe creciente información en apoyo de la tesis de que el comercio internacional de manufacturas se verifica de manera importante entre empresas transnacionales relacionadas entre sí por vinculaciones de capital. Aunque estas vinculaciones de capital no existan, pueden concertarse ymúltiples tipos de acuerdos interempresariales, que establezcan compromisos contractuales de mediano y largo plazo, con implicaciones en la esfera del movimiento a través de fronteras de factores productivos y de mercancías.

En resumidas cuentas las breves observaciones anteriores, nos llevan al problema de definir cuáles son el objeto y el sujeto que compiten. El objeto respecto del cual se predica mayor o menor competitividad es alguna mercancía que se transa o puede transarse internacionalmente, pero 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 absorción de progreso técnico. Por otro lado, el sujeto que compite parece ser en primer análisis la empresa que exporta o el fabricante. Pero en todos los casos y, muy especialmente si se trata de un producto manufacturero de uso final, en rigor los que compiten son todas las empresas que integran la cadena de valor agregado que culmina en el producto transado internacionalmente.

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 lograran 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 precondición 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 extrarregionales. 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 mecado 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 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 se 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 períodos 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 del 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 del juego que han ido quedando obsoletas ante 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 "rerregulación" 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 del 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 semiautarquizantes 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 rerregulación 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 del 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 del 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 No. 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, No. 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 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 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 Unal-Kesenci " La polarization géographique des échanges internationaux" Cahiers CEPII, Document de Travail, No. 90-02. Véase también Internacionalziación 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), La 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 y países de América Latina y el Caribe, LC/R.1003.

COMENTARIO DE HECTOR ASSAEL (CEPAL):

La presentación de comentarios al trabajo y exposición que ha hecho Armando Di Filippo la encauzaré en torno a seis puntos. El primero se refiere a que la exigencia de competitividad, que es el tema que tratamos en esta ocasión ha ganado énfasis dentro de la discusión en América Latina y en todo el mundo. Este proceso es atribuible a que estamos evolucionando hacia un mundo más abierto, en que el proceso de apertura de las distintas economías es un elemento fundamental.

¿Por qué esta preocupación por la competitividad, que siendo un elemento que estaba en las discusiones, no tenía el énfasis que realmente vemos que asume ahora? Creo que tiene que ver con que estamos pensando que las aperturas de las economías "funcionan". Pero se trata de cierta apertura y de cierta liberalización que exige efectivamente para poder funcionar en un mundo más liberalizado, ser más competitivos.

En este mundo competitivo más abierto y liberalizado, las protecciones que antes aceptábamos para promover industrias infantes o para promover determinados sectores pueden seguir teniendo sentido. Las condiciones para que las protecciones funcionen creo que son esencialmente las siguientes: primero, deben ser selectivas; segundo, deben ser transitorias; tercero, deben ser ciertas, y cuarto, deben ser cuantificables.

No tenemos por qué abandonar el concepto de protección. Lo que pasa es que a diferencia del pasado, cuando las protecciones se daban en forma permanente, generalizada, no cuantificable, etc., las protecciones ahora deben tener otra orientación y otra dimensión. Este es el primer punto que quería tratar en relación con el aspecto competitividad dentro de la discusión de este seminario.

El segundo aspecto que quiero señalar en relación con los temas que trata el documento de Armando, y que no estuvo en su exposición pero que me parece es también un elemento central, es la famosa distinción entre la competitividad espúrea y la competitividad auténtica. Esa distinción (y que me perdone la Institución a la cual pertenezco) no es tan tajante como parece. O sea, no hay una competitividad que sea mala, que es la basada en los tipos de cambio, en los salarios, y una competitividad que sea buena, que es la basada en el progreso tecnológico. Lo que pasa -y creo que es un punto que cabe discutir- es que cuando hay competitividad espúrea, debería ser transitoria y conducir a una competitividad auténtica. Pero no es de desdeñar, o cabe considerar, que se puede ganar acceso a los mercados internacionales a través del tipo de cambio, bajos salarios o de precios relativos. No me parece que sea un aspecto que deba tomarse de esa manera. O sea, la competitividad llamada espúrea es algo posible, sobre todo en las primeras etapas de acceso a los mercados; pero posteriormente esa competitividad debe transformarse en una competitividad auténtica, basada como tal en el progreso tecnológico y en otros aspectos de carácter más permanente. No hay dicotomía entre competitividad espúrea y competitividad auténtica, sino que cuando se gana acceso a mercados, la así llamada competitividad espúrea debe solidificarse o fortalecerse hasta convertirse en competitividad realmente auténtica. Este es el segundo aspecto al cual quise hacer referencia.

El tercer aspecto que tiene importancia en cuanto a la competitividad es el siguiente: si la competitividad es ganar acceso a mercados, dentro de esa ganancia de competitividad hay

tres componentes importantes: primero, los países deben generar competitividad; segundo, los sectores o actividades requieren ganar competitividad, y tercero, las empresas deben también a su vez, ganar competitividad. Pero ninguno de estos tres factores, considerados individualmente, dice toda la verdad. Por ejemplo, el Prof. Porter observa: «lo importante es ganar competitividad a través de las empresas», ése es un elemento. Otros dicen que lo importante es la coordinación de políticas macroeconómicas, porque los que ganan competitividad son los países: ése es otro elemento. Otros dicen, lo importante o lo trascendente es ganar competitividad en sectores o actividades. A mí me parece que ninguna de las tres cosas considerada individualmente dice toda la verdad y la efectiva competitividad se gana trabajando conjuntamente en los países, en los sectores y en las empresas. Ese es el tercer aspecto al cual quería hacer referencia.

Como cuarto elemento, la ganancia de competitividad, que constituye esta nueva bandera de lucha, no puede hacernos perder de vista los aspectos fundamentales que están detrás de ella. Primero, el proceso ahorro-inversión, en términos de cómo se maneja, de cómo se suben los coeficientes de inversión, de cómo se incentiva el ahorro, etc.; segundo, la tecnología y su vinculación con el gasto en investigación y desarrollo dentro de los países -o sea, igual como debe haber metas de coeficiente ahorro-inversión, debe haber metas en materias de investigación y desarrollo- y tercero, la capacitación de la mano de obra o el proceso de educación, para sustentar a largo plazo esta ganancia de competitividad. Este es el cuarto elemento que deseaba señalar.

En suma, no hay un elemento mágico en esto de la competitividad, no hay un descubrimiento. Las variables que están detrás de esto, siguen siendo las fundamentales del desarrollo económico y social de los países, y se llaman, a mi gusto, proceso ahorro-inversión, investigación y desarrollo, y capacitación de la mano de obra o educación.

El quinto asunto al que quería hacer referencia, atañe a los escenarios mundiales futuros, y está en el documento y estuvo en la exposición de Di Filippo. Creo que esto de los escenarios mundiales ya se ha repetido mucho y lo que es importante es que el comercio mundial siga creciendo a aproximadamente el doble de lo que crece el producto mundial.

O sea, si tenemos un escenario en que el producto mundial va a crecer al 3%, habrá posibilidad de una creciente apertura y aprovechamiento de la competitividad si se sigue dando el proceso ya observado desde mediados de la década de los 80, consistente en que la apertura lleva a que el comercio mundial crece a aproximadamente el doble que el producto mundial. Mientras se siga dando eso, vamos a estar en un escenario mundial que no es ni pesimista ni optimista, sino viable y promisorio. Tendrán acceso a esos mercados del comercio mundial aquellos que efectivamente tengan posibilidades de promover su competitividad, con todas las salvaguardas, los desafíos y limitaciones, pero también con las oportunidades que se presentan dentro de ese escenario.

Por último, como sexto punto, quería referirme a la vinculación del tema con los procesos de integración económica de América Latina. Estamos diciendo ahora que hay una revitalización de la integración, y que estamos realmente rescatando estos procesos. Esto es sólo parcialmente verdad. Si bien es cierto que hay una creciente integración dentro de la región, hay que reconocer que no es la integración del pasado, no tiene nada que ver con el

paradigma de la Comunidad Económica Europea (CEE) que fue el que siguió América Latina durante su proceso de integración en los años 50 o 60.

En lo que estamos ahora dentro de esta creciente apertura, es en una intensificación de zonas de libre comercio, y es en ellas donde el comercio libre juega un papel fundamental. Pero esta nueva integración tiene poco que ver con la formulada por la propia CEPAL en el pasado. En este campo de las zonas de libre comercio, las aperturas de las economías son las que juegan un papel fundamental para que se movilicen realmente las inversiones orientadas al desarrollo de la capacidad productiva. No podemos dejarnos llevar por la idea de que lo que realmente tenemos son procesos de integración como los del pasado; lo que tenemos ahora es algo relativamente diferente, y debemos darnos cuenta de las limitaciones de estas zonas de libre comercio, y aprovecharlas, en la medida en que realmente tengan que ver con las reales preocupaciones de América Latina y el Caribe, en términos de su desarrollo economico y social. Muchas gracias.

COMENTARIO DE RENE MUGA (CLEPI):

En primer lugar, en mi nombre y en nombre del CLEPI, quiero agradecer la invitación a participar en este Seminario. Antes de comenzar, quiero decir que hay algo que he aprendido hoy, y es que no hay que participar después de la intervención de Héctor Assael, pues en verdad todos los puntos que yo tenía han sido de una u otra manera tocados por él, y ello por un lado me beneficia y por el otro me perjudica. Por lo tanto, haré uso de mi reserva, ya que no es mi ánimo reiterar los planteamientos del señor Assael, con los cuales estoy plenamente de acuerdo.

Tocaré básicamente tres puntos en una muy breve exposición: la coyuntura económica internacional y lo que nos espera en el mediano y corto plazo, básicamente lo que señala el FMI en su reciente publicación del "World Economic Outlook", aparecido hace dos o tres semanas. En segundo lugar, intentaré definir con claridad lo que entendemos por competitividad, y hablaré del nuevo paradigma teórico respecto a las tendencias del comercio y de la inversión internacional. En tercer lugar, me referiré a algunos aspectos relativos a la integración latinoamericana y a la transnacionalización de las empresas mundiales, a los que se ha referido ya Armando Di Filippo.

En primer lugar, el FMI en su última publicación pronostica un escenario económico mundial bastante optimista, salvo en el caso de Europa Oriental, en que el FMI identifica una "curva L" de ajuste, vale decir, una caída vertical, y luego, aparentemente, muy pocas posibilidades de surgir en el corto y el mediano plazo. En el resto de las regiones del mundo, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, el FMI pronostica tasas de crecimiento en la década de los 90 más elevadas de las que se dieron en el año que está por terminar. Básicamente, en los países industrializados se pronostica un crecimiento en el mediano plazo, es decir en los próximos cinco años, de un 3% promedio. En los países en desarrollo este crecimiento alcanzará al 4%, siendo en los países asiáticos superior al 5%. Para los países de Europa Oriental, incluyendo la URSS -el Fondo estima que este año cayó en 11%, y los de Europa Oriental, sin la URSS, en un 12%- se pronostica que en los próximos cinco años esta tasa de crecimiento tenderá lentamente a aumentar, esperándose para el mediano plazo un crecimiento promedio cercano al 1%.

El comercio mundial, que en 1991 cayó por debajo del crecimiento del producto, por primera vez en ocho años, aparentemente tenderá a crecer a sus tasas normales de aproximadamente 5%, lo que casi duplica la tasa de crecimiento del producto mundial. Vale decir, se ve un escenario optimista en el mediano plazo. Lo mismo ocurre con los mercados de productos básicos, lo que tiene que ver directamente con América Latina. Se espera un repunte en los precios, a diferencia de la gran caída de 1990 y 1991, la que repercutió fuertemente en el crecimiento de algunos países latinoamericanos.

O sea, por el lado de la evolución económica mundial, aparentemente es un escenario muy optimista. Por el lado de las negociaciones en el GATT, también hay una ola de mayor optimismo. Aparentemente, se conseguiría que la CEE bajara un poco su manto protector, y por otro lado, aparentemente se alcanzarían acuerdos que logren dar a la economía mundial un nuevo marco de referencia para los próximos años.

Por último, el otro elemento que es tal vez el de mayor incertidumbre en el panorama económico mundial es el de la reforma en los países de Europa Oriental, sobre todo en la URSS, pero que no logra nublar del todo el panorama. Vale decir, una mayor interdependencia con estabilidad económica es lo que se pronostica, y por lo tanto, un ambiente más favorable para una mayor coordinación de políticas macroeconómicas entre los grandes países industrializados. En consecuencia, no se visualizan grandes alteraciones.

En este contexto, surge la inquietud que plantea Armando Di Filippo sobre la integración -cada vez más creciente y dominante en el mundo- la integración entre comercio e inversiones, entre las grandes empresas transnacionales que ocupan cada vez más las corrientes de comercio internacional para promover vínculos dentro de la gran "megaempresa".

En ese sentido viene mi segundo comentario, el de definir claramente lo que es competitividad. Aquí, a riesgo de ser poco original, quiero referirme al libro del Profesor Porter. Para Porter lo importante no es hablar de la competitividad de un país u otro, sino de la productividad al interior de un país, y más que eso, de la productividad al interior de algunas empresas o sectores. Para Porter, la verdadera competitividad, con altos salarios, crecimiento y participación en los mercados mundiales, es producto del escalamiento en la producción al interior de un país, o más bien al interior de algunas empresas nacionales.

Es importante también en esta discusión, el tema de la falencia en la teoría económica que explique lo que actualmente está ocurriendo. En el comercio internacional nos quedamos sin teoría. El modelo Heckscher-Ohlin, que es como lo más clásico al respecto, deja fuera todo lo que estamos viendo actualmente. Lo que pasa con las empresas transnacionales y los acuerdos interempresas es algo que los modelos clásicos no tocan. Ahí existe un gran vacío teórico que es necesario llenar. La necesidad de un nuevo paradigma teórico que incluya la noción de productividad y los nuevos conceptos de interdependencia y transnacionalización, creo aparecen como los fundamentales.

Por último, refiriéndome a la experiencia particular de América Latina, creo que es necesario que tomemos el ejemplo de las transnacionales mundiales para hablar un poco de lo que está pasando en la región. En el plano latinoamericano también se están dando fenómenos interesantes: la década de los 80, para algunos perdida pero para otros tal vez muy aprovechable, ha posibilitado que los países abran literalmente sus economías, liberalicen sus

sistemas y ajusten en gran medida sus políticas macroeconómicas. También ha tendido a haber una mayor y creciente homogeneización de dichas políticas macroeconómicas.

Esto ha posibilitado que empiecen a surgir (como señala claramente Armando Di Filippo) tendencias hacia la integración de empresas latinoamericanas que poco tienen que ver con los acuerdos que firman los países. Estas empresas operan más bien con una dinámica propia para la búsqueda de nuevos mercados, tratando de vincularse a aquellos donde existe ya un intercambio comercial fluido. Podrían así, irse creando a escala también latinoamericana. especies de acuerdos interempresariales que sí existen a nivel mundial, como se señalaba en el trabajo.

Quiero tomarme la libertad de leer dos o tres párrafos de una publicación reciente del CLEPI, donde justamente se tratan estos temas, que me parece podrían ser muy atingentes a lo que hemos discutido acá.

«El nuevo contexto internacional, así como los significativos esfuerzos de estabilización y cambio estructural, están produciendo un profundo cambio en los parámetros de referencia del concepto de integración. El concepto actual aparece vinculado a las ideas de apertura, eficiencia y competitividad, y en modo alguno a la protección comercial y los mercados administrados. En un escenario donde los niveles de protección tienden a reducirse significativamente, las posibilidades de acuerdos sobre la base de preferencias arancelarias comienzan a extinguirse. En el mismo sentido, la desviación de comercio y la creación de comercio dejan lugar a posibles ganancias en eficiencia, especialización, economías de escala y competitividad, sobre la base de nuevas inversiones en un marco de referencia regional y mundial. Estamos enfrentados entonces a una integración que hace posible la potenciación y creación de competitividad internacional.

Si el marco de referencia para las economías latinoamericanas es la economía mundial, como crecientemente se viene reconociendo, entonces, la complejidad del desafío tiende a aumentar, creando de paso lo que hemos llamado la necesidad de una integración tridimensional. Una dimensión la constituye la necesidad de integrar nuestras economías a la economía mundial, cuestión ineludible dadas las restricciones externas y las tendencias prevalecientes a nivel internacional. En otra dimensión, se debe entender que la incorporación a la economía mundial implica que se hace necesario establecer espacios regionales en donde se potencien las posibilidades de competir y se capitalicen las oportunidades de sinergía. Ello deja en claro la necesidad de una dimensión regional para la integración, cuestión que también constituye una tendencia bien identificada en los procesos competitivos internacionales.

No menos importante aparece la urgencia en los países de la región de llegar a crear espacios para todos los sectores de la sociedad en las respectivas estrategias de desarrollo. Este último imperativo podría ser llamado la integración interna de la economía latinoamericana.»

Quiero terminar diciendo que, en el nuevo escenario mundial, hay espacio para las empresas latinoamericanas que evidentemente no tienen por qué ser solamente privadas y también para los gobiernos latinoamericanos. Lo importante -y retomando las palabras del Prof. Assael- es que a cada uno le corresponda un espacio que no sólo esté definido por lo que los gobiernos hagan, sino por lo que las empresas latinoamericanas y los inversionistas latinoamericanos, los hombres de negocios, y en el fondo todos, podamos hacer para

aprovechar este nuevo escenario económico y este nuevo escenario regional que se nos presenta. Tanto a los gobiernos como a las empresas les corresponde un papel fundamental que jugar en este nuevo escenario regional.

POSIBILIDADES Y OBSTACULOS QUE CONDICIONAN LA COMPETITIVIDAD DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS EN EL MERCADO DE LA CEE. UNA PERSPECTIVA DESDE ESPAÑA

Luis Portillo Pasqual del Riquelme
(España)

INTRODUCCION

La participación de América Latina en el comercio mundial ha caído hasta el 3.6% en lo que respecta a las exportaciones y al 2.6% en el caso de las importaciones. 1/ Asimismo, las relaciones comerciales entre la Comunidad Europea y América Latina han ido perdiendo importancia relativa, en un proceso de deterioro continuado desde la década de los años sesenta, situándose actualmente la participación latinoamericana en el comercio comunitario en niveles insuficientes e insatisfactorios.

En 1980, las exportaciones de América Latina a la CE-lO suponían poco más del 60% del peso que representaban en el comercio extracomunitario veinte años antes, en tanto que las exportaciones de la CE a América Latina representaban algo menos del 90% en los mismos términos. La participación de América Latina en el comercio global de la CE ha caído desde el 8.2% en que se situaba en 1965, al 4.75% en 1988. 2/

Se trata de una tendencia constatada que no se observa en el caso del comercio de América Latina con Estados Unidos. Al contrario, la cuota de América Latina en el mercado estadounidense no sólo se ha mantenido, sino que se ha incrementado, mostrando una lenta pero inexorable tendencia a una mayor vinculación entre ambas áreas del continente americano. Ello se pone de manifiesto con especial claridad al comparar el índice del valor de las importaciones de la CE procedentes de América Latina durante el período 1979-1987 (que pasó de 100 a 144) con el crecimiento de los respectivos índices para el caso de EE.UU (de 100 a 213) y Japón (de 100 a 164). 3/

Tras la adhesión de España y Portugal a la CE, en 1986, se ha registrado también una redución de las relaciones comerciales de ambos países con Latinoamérica. Esa caída se había iniciado ya antes, como consecuencia de las dificultades de demanda y de pagos de los países latinoamericanos y de la situación internacional en general. Pero en esa evolución negativa han influido también tanto los efectos de la desviación de comercio hacia los demás países miembros de la CE y hacia los países a los que ésta tiene concedidas preferencias más significativas, como la mayor disciplina financiera que la adhesión supuso (en el caso de España, por ejemplo, la supresión del crédito a la exportación de capital circulante). 4/

El estancamiento de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, la persistencia de las ayudas y subvenciones practicadas por la Política Agrícola Común (PAC) de la CE, la renovación de las restricciones contenidas en el Acuerdo Multifibras (AMF) en el ámbito específico de los productos textiles, la limitación de los créditos a la exportación en los propios países europeos y la estructura misma de las exportaciones latinoamericanas a la CE (dominada por productos básicos, alimentos y combustibles, mientras que las manufacturas apenas representan un 13%), son todos ellos factores que han contribuido al deterioro de las

condiciones comerciales de América Latina, sin que pueda otearse en el horizonte un cambio significativo en esta tendencia.

En cualquier caso, la CE sigue siendo el segundo mercado en importancia - después de EE.UU. - para las exportaciones de América Latina, así como también el segundo proveedor del subcontinente, aunque en ambos casos el mercado comunitario ha ido perdiendo importancia relativa. Europa tiende a ocupar una posición cada vez más central en el tablero mundial, mientras que América Latina va quedando relegada a una posición cada vez más periférica. Y esta tendencia divergente dificulta la interrelación entre las dos regiones.

¿Qué puede preverse del futuro? ¿Qué factores van a afectar a las tendencias señaladas? A responder esas cuestiones se dedican las líneas que siguen.

PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN EL COMERCIO EXTERIOR DE LA CE
(En porcentaje)

	1965	1970	1980	1990
Importaciones CE	8.7	7.4	5.2	5.5
Exportaciones CE	6.2	6.4	5.5	3.8

Sólo comercio extra-CE. 1965-1980: CE-10, cifras básicas en millones de dólares; 1990: CE-12, cifras básicas en millones de ECU.

Fuente: EUROSTAT, "Analysis of EC-Latin American Trade. Recent Trends", Bruxelles-Luxembourg, 1984. "Commerce Extérieur, Statistiques Mensuelles 7/1991".

PESO DE ESPAÑA Y PORTUGAL EN EL COMERCIO CE-AMERICA LATINA
(En porcentaje)

	1980	1990
EN IMPORTACIONES	16.5	13.5
España	14.6	10.8
Portugal	2.0	2.7
EN EXPORTACIONES	11.9	9.8
España	11.3	9.3
Portugal	0.6	0.5

Fuente: EUROSTAT, "Analysis of EC-Latin America Trade. Recent Trends", Bruxelles-Luxembourg, 1984; "Commerce Extérieur, Statistiques Mensuelles 7/1991".

Grandes temas que condicionan la competitividad exportadora de América Latina en los mercados de la Comunidad Europea

Cinco grandes cuestiones todavía hoy abiertas e imprecisas, van a tener en los próximos años, un considerable impacto sobre los principales productos de exportación de América Latina a la Comunidad Europea:

1. La Política Agrícola Común (PAC).

2. La Ronda Uruguay del GATT.

3. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).

4. El Acuerdo Multifibras (AMF).

5. Las nuevas disposiciones relacionadas con el Mercado Interior Europeo (MUE). 5/

1. La Política Agrícola Común (PAC)

Como es sabido, la PAC estableció un sistema de protección de los precios agrarios basado en el mantenimiento de precios superiores a los del mercado mundial y en un sistema de "restituciones" a la exportación. Con ello, además de generar toda una serie de efectos internos nocivos, impuso una fuerte barrera a la entrada de productos primarios al mercado comunitario (en el caso de los países de América Latina, un cierre casi completo a sus exportaciones más tradicionales), provocando una desviación y distorsión del comercio exterior agrícola por el juego de las diferentes ventajas comparadas concedidas a distintos grupos de países.

La PAC ha ocasionado un importante daño a las exportaciones agrícolas latinoamericanas de clima templado y ha provocado, entre otros efectos: una reducción de su cuota en el mercado de la CE, la pérdida de otros mercados (incluso en la propia región latinoamericana) y la caída de los precios internacionales (ocasionada por la sobreproducción agrícola comunitaria).

La PAC ha obligado a reorientar la oferta exportadora de países como Argentina, Brasil y Paraguay, cuyas ventas de soja se han convertido en uno de sus principales productos de exportación a la CE. Aún así, en el caso de que la CE adoptara el denominado principio del "reequilibrio" en su Política Agrícola Común, la exportación latinoamericana de productos oleaginosos podría verse perjudicada, al encontrarse sometida a nuevos aranceles y a una reducción de los precios internos comunitarios. 6/

La reforma en curso de la PAC viene exigida por toda una serie de razones, entre las que destacan: la necesidad de atenuar la presión financiera sobre los recursos presupuestarios de la CE, la sobreproducción de productos agrícolas, la mala distribución interna de los beneficios y, por supuesto, las negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay. De este modo,

la reducción de las subvenciones a la producción y exportación agrícola comunitaria podría beneficiar, a mediano plazo, a los productores latinoamericanos.

La reforma en curso de la PAC se basa en la sustitución del sistema de apoyo a los precios de mercado según productos por el de subvención a explotaciones por tamaño, tipo de explotación, localización y efectos medioambientales. El nuevo sistema -que se enfrenta a serias resistencias políticas y sociales internas y que también es susceptible de crítica desde una óptica extracomunitaria, en la medida en que trata de sostener artificialmente ciertas explotaciones ineficientes que acudirán al mercado con precios por debajo de coste- supondrá dejar a las explotaciones eficaces (por su tamaño y su técnica) en un juego de mercado libre y compensar a las otras en rentas, en lugar de hacerlo vía precios. Los objetivos son: bajar los precios, reducir volúmenes de producción (y de existencias), desincentivar las explotaciones ineficientes energéticamente, mejorar la competitividad agraria, coadyuvar a la política medioambiental, etc.

Hoy por hoy es impensable -por razones sociales y políticas y por consideraciones de equidad y de equilibrio regional- que la CE abandone el sostenimiento de producciones agrarias en zonas desfavorecidas, el mantenimiento de niveles mínimos de renta de las explotaciones familiares o que corra el riesgo de volver a caer en una dependencia alimentaria general.

Pero en todo caso, el nuevo sistema ofrece unas mejores expectativas para la importación de productos agrícolas en la CE, en la medida en que hace más transparente y competitivo el mercado. El establecimiento de precios de mercado a niveles básicamente competitivos es un prerrequisito para que las fonteras agrarias puedan suavizarse.

Esta es la situación más favorable que puede esperarse actualmente para los productores exteriores. Y, concretamente para el caso de América Latina, implicará la reducción o desaparición de las ventajas relativas que actualmente disfrutan otros productores. Si bien es preciso subrayar que la evolución del nuevo sistema estará condicionada por la dirección que tomen las relaciones con los países del Este (especialmente, el grado en que sea necesario el apoyo de la CE a su exportación agrícola) y con los países del Sur del Mediterráneo (al cambiar las reglas del juego sobre las que estaban basadas las principales preferencias comerciales de que estos países disfrutan).

2. La Ronda Uruguay

En el análisis de los obstáculos y posibilidades que condicionan la competitividad de las exportaciones latinoamericanas en el mercado comunitario es preciso considerar también los posibles resultados de las negociaciones comerciales multilaterales actualmente en curso, tendientes a la liberalización del comercio internacional. Interesa referirnos, en particular, a la posición comunitaria en materia de comercio agrícola y de servicios.

En abril de 1989, la CE se mostró de acuerdo en congelar las subvenciones a la agricultura antes del término de 1990, medida ésta acorde con el objetivo de reducir el gasto agrícola, pero sin que ello implicara un desmantelamiento a corto plazo de la PAC. La reunión de diciembre de 1990 -que se preveía fuera la última de la Ronda Uruguay- concluyó sin

acuerdo sobre las cuestiones más conflictivas y las negociaciones quedaron interrumpidas hasta finales de febrero de 1991, desconociéndose aún la fecha de su conclusión.

La cuestión agrícola ha sido la más controvertida desde el inicio de la Ronda Uruguay. 7/ La posición de la CE no ha ofrecido una respuesta satisfactoria a las demandas de liberalización agrícola de los países productores, provocando el bloqueo de las negociaciones sobre derechos de propiedad intelectual, servicios, inversiones y textiles. La CE propuso reducir las subvenciones agrícolas un 30% en un plazo de 10 años (tomando como referencia los valores vigentes en 1986, lo que representaba en realidad una reducción de sólo el 15%, al haber disminuído las ayudas agrícolas en el periodo 1986-1990). Por su parte, EE.UU. y el Grupo Cairns -al cual pertenecen Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay- propusieron una reducción del 75% en los apoyos internos a la agricultura y de un 90% en las subvenciones a la exportación. 8/

Hasta el momento presente no se ha dado una solución a las diferencias actualmente existentes en el seno del GATT y que obstaculizan el acceso de determinados productos agrícolas latinoamericanos al mercado comunitario. En tanto no haya resultados definitivos de la Ronda Uruguay, sólo cabe esperar algunos cambios modestos derivados de la reforma de la PAC, que afectarían sobre todo a terceros mercados y a mediano plazo.

En materia de liberalización de productos tropicales, la ausencia de consenso global ha aplazado un acuerdo que parecía inminente. A este respecto, la posición que adopte la CE en el tramo final de la Ronda Uruguay, en relación a ciertas reivindicaciones de los PVD, arrojará luz sobre las pautas que habrán de regir a partir de 1993, con la entrada en vigor del Mercado Interior Europeo (MUE). En este marco, la CE ya ha explicitado su propuesta de suprimir o reducir los impuestos al consumo del café y el cacao, lo que conllevaría una caída de los precios y un aumento relativo de la demanda condicionada a las elasticidades correspondientes.

En los restantes contenciosos de la Ronda Uruguay, las posiciones de la CE y América Latina son en gran parte divergentes. En lo que respecta al sector servicios, parece que EE.UU. y Japón se hallan sometidos a fuertes presiones internas para que queden fuera del ámbito del acuerdo la aviación civil, el transporte marítimo y la banca. La CE, sin embargo, desea que la liberalización alcance a todos los servicios, aunque esto suponga el establecimiento de reglas específicas para las actividades citadas (y otras como telecomunicaciones y servicios audiovisuales).

La pretensión comunitaria de incluir en un mismo paquete de negociación los servicios bancarios, seguros, turismo y transporte aéreo y marítimo, podría afectar negativamente tanto a los frágiles sistemas bancarios de América Latina -dada su poca preparación para enfrentarse a la libre competencia extranjera- como a las líneas marítimas y aéreas del subcontinente.

También divergen las respectivas posiciones de la CE y América Latina en lo que respecta a las medidas de protección de los derechos de propiedad. La CE, apoyada por EE.UU., propone fijar un plazo de caducidad de 50 años para las patentes, sobre todo en productos de nueva creación en los terrenos informático y farmacéutico. América Latina, en cambio, considera ya suficiente la protección ofrecida por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

En cuanto al control y reglamentación de las inversiones, América Latina se opone a las propuestas sobre medidas de control multilateral defendidas por la CE y EE.UU., aduciendo la necesidad de mantener el principio de trato diferenciado y el control sobre un área que afecta directamente a las políticas económicas nacionales. 9/

3. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)

El SPG es un instrumento ideado con la finalidad de promover la industrialización de los PVD y facilitar las exportaciones de sus manufacturas a los mercados de los países industrializados. En virtud de ello, el SPG ofrece cobertura a productos manufacturados y semimanufacturados que, sin embargo, sólo muy parcialmente coinciden con los rubros de exportación latinoamericanos.

Dada la baja proporción de productos latinoamericanos de carácter industrial (un 13% del total de exportaciones a la CE), este instrumento tiene escasa repercusión en las exportaciones latinoamericanas. En 1990, solamente el 20% de las exportaciones latinoamericanas sometidas a derechos aduaneros se beneficiaron del SPG, si bien éste afecta a cerca del 60% de las exportaciones industriales del subcontinente.

El SPG, único instrumento preferencial concedido sin reciprocidad a productos latinoamericanos por la CE, se ha mostrado poco eficaz, en términos generales, para mejorar las cuotas de mercado, estimular el desarrollo o incentivar las inversiones extranjeras en la región, ya que sólo ofrece cuotas muy limitadas por país y por producto. A lo cual hay que añadir el descenso registrado en los últimos años en el margen de preferencia, debido a las reducciones arancelarias generalizadas otorgadas en el marco de las negociaciones del GATT, la consolidación de áreas de libre comercio entre los propios países industrializados y la aplicación cada vez más frecuente de barreras no arancelarias (BNA) para productos considerados "sensibles". La inadecuación de la oferta exportadora de América Latina a la demanda comunitaria y la complejidad operativa del SPG contribuyen negativamente a la utilización efectiva de este instrumento.

La orientación del nuevo esquema del SPG previsto por la CE para la presente década, tiende a beneficiar prioritariamente a los países de menor desarrollo relativo, reduciendo las ventajas otorgadas a los países de industrialización reciente, entre los que se encuentran varios países latinoamericanos.

En el deseable supuesto de que la Ronda Uruguay concluyese con resultados positivos, quedaría reducido el papel del SPG y la CE tendría que adaptarlo a la nueva situación si quiere mantener los objetivos inicialmente previstos. Además, a partir de 1993 no será aplicable ya la modulación del SPG conforme a cuotas de importación para ciertos productos asignadas a los mercados nacionales de los Estados miembros de la Comunidad.

4. El Acuerdo Multifibras (AMF)

El Acuerdo Multifibras regula restrictivamente la exportación de productos textiles y de confección de los PVD hacia los PI. Ideado en un principio como un instrumento

transitorio, se ha convertido en un elemento cada vez más permanente. El actual AMF, cuyo plazo de vigencia expiraba a finales de junio de 1991, ha sido prorrogado, sin revisión, hasta finales de 1992, con el fin de mantener una situación estable y predecible en el comercio de textiles hasta que puedan ser instrumentados los resultados finales de la Ronda Uruguay.

El actual régimen proteccionista propiciado por el AMF hace que sigan vigentes las restricciones acordadas para el quinquenio 1987-1991 en los acuerdos de la Comunidad con Uruguay, Perú, México, Haití, Guatemala, Colombia, Brasil y Argentina.

Existen presiones por parte de los PVD, pero también desde dentro de la propia CE, a favor de la abolición del AMF. No obstante, la industria textil europea y los países donde ésta tiene un gran peso (como Portugal, Grecia y España) se oponen a su derogación. 10/

La posición de la CE en cuanto a la eventual desaparición del AMF es que ésta deberá efectuarse dentro del proceso de reforzamiento de las reglas y disciplinas del GATT (a las cuales no está sometido el AMF). De ser así, también los países no miembros de la CE deberán eliminar los obstáculos a la importación de productos textiles.

La divergencia entre la CE y América Latina en este terreno reside en los plazos: la CE defiende la eliminación progresiva del AMF en un período de 15 años, mientras que América Latina propone 6 años y medio. También cabe dudar que haya modificaciones sustanciales en las medidas de carácter discrecional adoptadas por la CE relativas a las denominadas "restricciones voluntarias de exportación" (VERs) y que han afectado, entre otros productos, a los textiles.

5. Las nuevas disposiciones relacionadas con el Mercado Común Europeo (MUE)

En cuanto a las nuevas disposiciones relacionadas, directa o indirectamente, con la creación del MUE y que afectarán a la competitividad exportadora de América Latina, hay que mencionar los estándares de producción, los procedimientos de certificación y marcas y las reglamentaciones medioambientales, fitosanitarias y veterinarias. 11/

En lo relativo a las normas comunes, estándares v nuevos requisitos de etiquetado que afectarán a los productos latinoamericanos, se espera que los mayores costes administrativos y económicos de adaptación se vean compensados por los beneficios de la simplificación.

La armonización de normas ha constituido un elemento esencial de la Comunidad, durante sus primeros veinticinco años, en materia de convergencia de legislaciones nacionales. Posteriormente, y ante la extremada lentitud de este proceso para la consecución del Mercado Interior, empezó a adoptarse el criterio de establecer unos estándares mínimos que contienen los requisitos básicos a los que deben ajustarse las normativas nacionales de los Estados Miembros y aceptar el reconocimiento mutuo de las disposiciones de cada país.

Ello implica que persistirán las reglamentaciones nacionales, pudiendo ser unas más exigentes que otras. La armonización se limitará a establecer requisitos esenciales en materia de salud, seguridad, protección al consumidor, medio ambiente y normas industriales. En el caso

de que este proceso no pueda ser completado, prevalecerá la aceptación mutua de normas nacionales.

En el ámbito de la circulación de mercancías, los exportadores de América Latina, aún debiendo atenerse a criterios técnicos y requisitos mínimos establecidos a nivel comunitario, tendrán la posibilidad de elegir la normativa nacional que resulte más conveniente para introducir sus mercancías. Tras la entrada por cualquiera de las fronteras comunitarias, el producto podrá circular libremente en el resto de la Comunidad.

En lo que concierne a los productos agrícolas y ganaderos y en relación al MUE propiamente dicho, esos productos se verán afectados por las medidas fito-zoo-sanitarias. La CE está dando prioridad al reconocimiento mutuo de verificaciones y al control e inspección efectuados por los Estados miembros. Al mismo tiempo, gran número de las medidas aprobadas para la consecución del MUE conciernen a este sector. En un principio se adoptarán medidas generales de control, pero a más largo plazo se armonizarán las legislaciones nacionales con medidas más restrictivas, lo que implicará mayores dificultades para determinados productos de origen latinoamericano.

En el terreno del transporte marítimo y aéreo cabe prever que las compañías latinoamericanas del sector encontrarán serias dificultades para poder competir con éxito y acceder al mercado comunitario. Y ello, debido a los efectos de la liberalización de las tarifas, la desregulación del sector, el mayor nivel exigido en las reglamentaciones sobre contaminación y niveles de ruido de las aeronaves, así como en los estándares de construcción y mantenimiento.

En lo que respecta al sector minero y siderúrgico, puede preverse que el desarrollo de las normas comunitarias de protección del medio ambiente ocasionará el desplazamiento hacia América Latina de determinados procesos productivos considerados contaminantes en la CE.

El Mercado Interior Europeo (MUE) y las exportaciones de América Latina

Una vez señalados esos cinco grandes temas que afectarán a la competitividad de los productos exportables de América Latina, hay que subrayar que el principal impacto del MUE sobre las exportaciones latinoamericanas vendrá dado por el propio mercado integrado y los consiguientes efectos de creación y desviación de comercio. Y en ese contexto habrá que tener muy en cuenta las preferencias de los consumidores europeos, el aumento de la demanda de bienes de calidad y de lujo, la atenuación de los márgenes comerciales, la armonización fiscal, los posibles recortes de los subsidios energéticos y la elasticidad de la demanda de los diferentes productos.

La consecución del Mercado Interior Europeo tiene por objeto relanzar el crecimiento económico de la Comunidad desmantelando las barreras existentes a la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. No obstante, la liberalización interior no supone necesariamente una apertura al exterior; e incluso algunos temen la edificación de una nueva e impenetrable "Europa fortaleza". El planteamiento de la Comunidad al respecto es impulsar su desarrollo interno, incrementar su peso en la escena internacional y reducir su rezago económico frente a sus principales socios (EE.UU. y Japón).

El MUE se ha diseñado teniendo en cuenta los beneficios internos que se derivan de una mejor integración de los mercados. La Comunidad considera que si la economía europea, a través de este proceso, incrementa significativamente sus tasas de crecimiento, ello redundará en beneficio de sus intercambios con terceros mercados. La existencia de un mercado de 336 millones de consumidores y el incremento previsto del PIB generarán un aumento de las necesidades de importación y exportación; y el aumento esperado del nivel de vida implicará un cambio cuantitativo y cualitativo en los patrones de consumo de los europeos.

El Mercado Interior Europeo constituye una gran posibilidad de comercialización de productos de origen intra y extracomunitario. Sin embargo, el alto grado de competitividad que se puede generar y la prevista caída de los precios al consumidor imponen un gran reto a los agentes económicos extracomunitarios que pretendan acceder con éxito al MUE. Tal desafío concierne a los terrenos de optimización de recursos, abaratamiento de la producción, nuevas exigencias de calidad, innovación tecnológica y mejora de la comercialización y el transporte.

El Mercado Interior Europeo está mucho más relacionado con la integración y desarrollo del propio mercado comunitario que con el comercio exterior de la CE. Por ello, su impacto sobre América Latina será fundamentalmente un efecto secundario no planeado. El MUE puede tener efectos tanto positivos como negativos sobre las economías latinoamericanas (al igual que en el resto de los PVD), pero la mayor parte de esos efectos no serán perceptibles hasta, por lo menos, mediados de los años 90.

Entre los beneficios se incluyen los efectos de creación de comercio derivados de un mayor crecimiento y una mejora de la productividad en la CE. Y entre los perjuicios, los productores latinoamericanos de bienes y servicios tendrán que contar con efectos de desviación de comercio.

Estos efectos negativos del MUE para América Latina podrán verse amortiguados, no obstante, en la medida en que la región pueda responder a las nuevas condiciones y desafíos. Aquellos países latinoamericanos más desarrollados, diversificados y competitivos a nivel internacional estarán en mejor situación para afrontar esa respuesta que aquellos otros países de la región con economías débiles.

Hay una aparente contradicción entre los pronósticos que apuntan a una mayor demanda europea de productos latinoamericanos y la constatación evidente de un distanciamiento cada vez mayor entre las dos regiones. En consecuencia, la mejor manera de evaluar los efectos del MUE sobre América Latina es examinando los diferentes productos y servicios específicos. 12/

Productos agrícolas

Los productos primarios agrícolas y mineros representan alrededor del 80% de las exportaciones de América Latina a la CE. En general, esos productos tienen una baja elasticidad con respecto a la renta o al precio. Lo cual quiere decir que, aun cuando el MUE ocasione unos ingresos más altos o unos precios más bajos en la Comunidad, no va a implicar necesariamente mayores importaciones de productos alimenticios latinoamericanos. A ello hay que añadir el obstáculo que representa la persistencia de las medidas proteccionistas y de

subvenciones a la producción local en los países de la OCDE, junto con unas normas de calidad más exigentes.

Con la realización del MUE, diversos productos agrícolas latinoamericanos de exportación van a tener que enfrentarse a unas nuevas condiciones de acceso y de competitividad, que también se verán afectadas por los resultados de la Ronda Uruguay y las reformas en curso de la PAC. En el contexto de esa nueva situación, es preciso tener en cuenta asimismo, las implicaciones de los acuerdos y disposiciones comerciales de la CE con otros PVD, especialmente las que se deriven de la Convención de Lomé (países ACP) y del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En gran medida, los beneficios del MUE dependerán del tipo y calidad de los productos agrícolas, como también de las nuevas normas de calidad.

Café

Alrededor de la mitad de las importaciones comunitarias de café provienen de América Latina, suministrando Brasil y Colombia casi el 40% de las mismas.

El MUE aumentará la demanda de café debido al mayor crecimiento global y a unos niveles promedio inferiores del IVA, por lo que las importaciones de café experimentarán un incremento modesto. Al mismo tiempo, es previsible que las preferencias del consumidor se reorienten hacia mezclas de mayor calidad.

El impacto de esos pronósticos sobre América Latina será desigual. El café centroamericano, de mejor calidad, absorberá la mayor parte de los efectos de creación de comercio provocados por una mayor demanda europea. En cambio, la demanda de café brasileño, de inferior calidad sólo experimentará un aumento leve o incluso nulo. En cuanto al café de Colombia, debe considerarse como un caso aparte, ya que ese país se ve favorecido por el estatus de país menos avanzado concedido por la CE durante cuatro años, como parte del apoyo comunitario a la lucha contra la droga.

Adicionalmente, las importaciones de café se verán estimuladas por la eliminación de los impuestos específicos sobre el consumo en la CE -que aumentan en proporción al grado de procesamiento del café- y por la reducción al 15% de las tasas medias del IVA. Además, en el supuesto de que las negociaciones de la Ronda Uruguay determinaran la adopción de reducciones arancelarias en la CE, todos los productores latinoamericanos se beneficiarían a expensas de sus competidores de los países ACP.

Plátanos

Varios países latinoamericanos son importantes exportadores de plátanos. Actualmente, el régimen de importación de plátanos en la CE está sumamente fragmentado y dominado por compañías que controlan todo el proceso de producción y distribución hasta la venta al por menor. Por otra parte, el sector del plátano es uno de los pocos que, en la CE, se encuentra completamente regulado a nivel nacional.

De manera que si, efectivamente, el MUE conlleva un régimen de importación más liberal y armonizado, ello sólo podrá tener efectos beneficiosos para los productores en

Centroamérica, Colombia y Ecuador. Por el contrario, los países ACP, incluidos los caribeños, que gozan actualmente de acceso preferencial a la CE, se verían perjudicados.

Los consumidores europeos podrían beneficiarse así de unos precios más bajos para el plátano, pero los productores comunitarios de Madeira y Canarias se verían expulsados del mercado, agravándose aún más los desequilibrios regionales ya existentes en la Comunidad. En consecuencia puede preverse un resultado final que represente una solución de compromiso: una cuota global flexible para América Latina y un esquema compensatorio para los productores ACP y de la CE.

Otros productos tropicales

América Latina cuenta con exportaciones dinámicas de otros productos tropicales a la CE, entre las que se incluyen frutas, maderas, plantas ornamentales y flores. Por otra parte, muchos de estos productos tienen una alta elasticidad con respecto a la renta y al precio. Por consiguiente, las exportaciones latinoamericanas a la CE aumentarán incluso más rápidamente si el MUE provoca un crecimiento económico más dinámico; y ello, pese a la discriminación arancelaria que seguirá beneficiando a los países ACP y a otros exportadores como Israel.

A más largo plazo, la ampliación de la CE y el crecimiento en Europa del Este podrian dinamizar aún más la demanda. En algunos casos, sin embargo, las nuevas normas de protección del medio ambiente supondrán una limitación para las exportaciones latinoamericanas de maderas tropicales.

Productos de zona templada y pescado

La existencia de estándares nuevos y más exigentes en el MUE afectará a algunos productos de zona templada, así como al pescado. Un régimen fitosanitario similar al aplicado en la actualidad a la carne latinoamericana podría ampliarse, con el MUE, a productos como el pescado. En consecuencia, algunos productores podrán verse obligados a realizar una inversión adicional para cumplir con unos requisitos más exigentes.

La reforma de la PAC -que no es estrictamente parte del MUE, sino una política "colindante"- implicaría tanto beneficios como costes para las exportaciones latinoamericanas de clima templado. Una reducción de las subvenciones establecidas por la PAC implicaría un aumento de las exportaciones de los productos argentinos y uruguayos de alta calidad. Pero al mismo tiempo recortaría las exportaciones regionales a la CE de productos para la alimentación del ganado, procedentes casi de los mismos países del Cono Sur exportadores de carne.

Hay que tener en cuenta, en cualquier caso, que la mayoría de los productos de zona templada, como la carne y el azúcar, compiten con la producción interna de la CE. De manera que cualquier aumento de la demanda europea de esos productos dependerá -más allá de los efectos generados por el MUE- de la reforma de la PAC y de los avances que se realicen en la Ronda Uruguay.

Minerales en bruto y procesados

A diferencia de la mayoría de los productos de exportación latinoamericanos a la CE, la peculiaridad de los minerales reside en la creciente interdependencia birregional que se está produciendo en el intercambio comercial de estos productos. La parte correspondiente a América Latina, dentro de las importaciones comunitarias totales de minerales, está aumentando en el caso de productos como el cobre, estaño refinado, mineral de hierro y aluminio básico. Por otra parte, el grueso de las exportaciones regionales de cualquiera de los productos mineros procede habitualmente sólo de uno o dos países latinoamericanos.

Así por ejemplo, prácticamente todo el mineral de hierro de la región es exportado por Brasil. Alrededor de tres cuartas partes de las importaciones comunitarias de cobre latinoamericano son de origen chileno y Perú suministra la mayor parte del resto. De otro lado, las exportaciones a la CE procedentes de países como Bolivia (zinc y estaño), Chile (cobre) y Venezuela (petróleo) se concentran en uno o, como máximo, dos minerales. En consecuencia, cualquier cambio de las condiciones del mercado que venga inducido por el MUE tendrá un gran impacto.

Por otra parte y, a diferencia de los productos agrícolas, las repercusiones del MUE en la estructura productiva de la CE tendrán un efecto más directo en las exportaciones latinoamericanas de minerales. Para la mayoría de las exportaciones de productos primarios existe una contradicción implícita entre el relativamente fácil acceso a la CE para los productos no transformados y los deseos de América Latina de reorientarse hacia exportaciones más dinámicas y con un mayor valor agregado. Sin embargo, estas últimas deben soportar unos mayores aranceles y esta tendencia continuará bajo el MUE.

A pesar de ello, existen ciertas posibilidades para América Latina derivadas de una legislación comunitaria más estricta sobre medio ambiente, contaminación y medidas conexas que recortan las subvenciones a la energía. Esa normativa comunitaria puede impulsar a las industrias "chimenea" de la CE, así como a las de transformación de minerales, a desplazar sus fábricas a países en desarrollo con menor regulación en la materia y a los propios lugares donde se extraen los minerales. En consecuencia, y como efecto directo del MUE, América Latina podría beneficiarse, no sólo del aumento de sus exportaciones de minerales a la CE, sino también de unas ventas con mayor valor agregado.

Esta tendencia es ya evidente. Las exportaciones latinoamericanas a la CE de cobre sin refinar cayeron casi un 4% anual durante los años ochenta, al tiempo que las de cobre refinado aumentaron en la misma proporción. Y esa tendencia se repite también en el caso de otros metales.

A largo plazo, sin embargo, esas perspectivas se verán atenuadas, ya que el MUE propiciará una industria europea más sofisticada y competitiva en la que cobrarán un fuerte impulso el reciclaje de residuos, la producción menos intensiva en materiales y la utilización de sustitutos más baratos (como la fibra óptica, en lugar del hilo de cobre), factores todos ellos de desviación de comercio para las exportaciones latinoamericanas de minerales.

Petróleo

El MUE estimulará la competencia entre diferentes fuentes de energía. A este respecto, la tendencia a prescindir del petróleo puede perjudicar a las exportaciones de crudo de México y Venezuela. La energía nuclear y el gas están en mejor posición para cumplir unos requisitos más estrictos en cuanto a contaminación. De manera que el aumento de las importaciones de petróleo derivado del crecimiento del sector de transportes de la CE podría verse frenado por su menor utilización en el contexto del mercado único de la electricidad. No obstante, y como advertencia de la crisis del Golfo, la necesidad de diversificar las importaciones comunitarias de petróleo puede servir de freno a los efectos de desviación de comercio del MUE sobre las exportaciones latinoamericanas de crudo.

Productos manufacturados

En general, los productos industriales presentan una elevada elasticidad con respecto a la renta y al precio. Por consiguiente, y en respuesta a los efectos de crecimiento del MUE, cabría esperar un rápido aumento de las importaciones comunitarias de manufacturas.

Al examinar las tendencias de la pasada década, se observa un relativo aumento de la proporción de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas en el total de las ventas a la CE. Sin embargo, ese aumento ha sido mucho menos rápido que el crecimiento de las importaciones estadounidenses de manufacturas latinoamericanas. En este sentido, puede afirmarse que la CE ha contribuido relativamente poco a la diversificación de las exportaciones latinoamericanas.

En realidad, muy pocos productos manufacturados latinoamericanos tienen una presencia significativa en el comercio euro-latinoamericano. Aquéllos que la tienen corresponden, en su mayor parte, a los países más industrializados de la región: Brasil, México y Argentina aportan el 80% de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas a la Comunidad. Y en el conjunto de las exportaciones totales de la región a la CE, sólo los productos de piel, calzado y textiles representan cada uno el 5%. Pero incluso en estos productos, América Latina ha perdido terreno sistemáticamente frente a los exportadores asiáticos. Y en el futuro, cabe prever que esa caída se verá adicionalmente acentuada por una mayor competencia de los países del Este europeo.

El MUE se añadirá a los actuales efectos de desviación de comercio. En primer lugar, el Mercado Interior implicará mayores economías de escala a medida que se eliminen las barreras intracomunitarias. Ello puede suponer, en sectores como el textil, que las empresas comunitarias de tamaño medio y tecnológicamente avanzadas sean capaces de competir con las importaciones.

En segundo lugar, existirán en la CE nuevos estándares de calidad y seguridad. Estos no tienen por qué constituir "per se" una barrera a las exportaciones latinoamericanas de manufacturas. Sin embargo, sí exigirán una mejor información y nuevas inversiones para poder adaptarse a esas normas más estrictas. Así por ejemplo, a partir de 1993, toda la maquinaria eléctrica importada por la CE tendrá que cumplir unos requisitos mínimos sobre perturbación electromagnética y las importaciones de juguetes se verán sometidas a normas de seguridad más rígidas.

En tercer lugar, las empresas textiles de muchos Estados Miembros tendrán dificultades para ajustarse a la liberalización derivada del MUE y presionarán sobre sus respectivos gobiernos para que se establezcan restricciones a la importación a nivel comunitario.

Finalmente, las perspectivas se ensombrecen más aún por el hecho de que, en productos con una demanda internacional alta y estable -equipos de oficina, productos farmacéuticos y electrónicos-, América Latina se ha ido distanciando progresivamente de los NICs en la última década. En 1970, América Latina suministraba a la CE casi el 50% de las importaciones de este tipo de productos procedentes de los PVD, mientras que a finales de los años ochenta no llegaba al 10%.

Inversiones

Comparados con la morosidad de los intercambios comerciales, los flujos de inversión de la CE en América Latina han sido dinámicos en los últimos años. La Comunidad ha reforzado su presencia en América Latina con respecto a EE.UU y a otros países, de tal manera que, en la actualidad, los principales Estados Miembros de la CE representan el 45% de los flujos totales de inversión extranjera directa (IED) de los países de la OCDE dirigidos a la región.

Por otra parte, si el MUE incrementa la productividad y la competitividad de la industria europea a nivel internacional, es probable que las empresas de la CE estén en condiciones de competir con más éxito en América Latina con las compañías norteamericanas y asiáticas. Como consecuencia, podría producirse un aumento de la inversión de la CE en la reqión.

Otros efectos del MUE, sin embarqo, parecen menos alentadores para América Latina. Así, en lo que respecta a las pequeñas y medianas empresas europeas, el MUE podría ser un estímulo para invertir dentro de la CE - y no en el exterior -, con lo cual aquéllas se hallarían en mejores condiciones de explotar las economías de escala de un mercado ampliado. Y en cuanto a las grandes empresas de la Comunidad, las mayores salvaguardias legales que se derivarían de una reglamentación armonizada sobre la inversión en la CE, podrían inducir a aquéllas a aumentar sus inversiones en las regiones europeas de nueva industrialización. De la misma manera, es posible que los inversores comunitarios desvíen fondos hacia países de Europa Central y del Este, en particular si algunos de estos países se incorporan a la CE como miembros de pleno derecho.

Por todo ello, es muy posible que la IED europea que, potencialmente, podría dirigirse a regiones como América Latina, permanezca en Europa. No obstante, todavía es muy pronto para poder predecir con un razonable grado de certeza, la forma en que el MUE vaya a afectar al comportamiento y a la estructura de la inversión europea fuera de la Comunidad. Por el momento, las empresas comunitarias han adoptado una cautelosa actitud de "esperar y ver" el desarrollo de las reformas económicas y políticas en Europa del Este antes de invertir allí.

Servicios

Algunos de los cambios intracomunitarios más radicales provocados por el MUE se producirán en los servicios, especialmente en el área de transporte, telecomunicaciones y finanzas.

Si, efectivamente, el Mercado Interior alienta el comercio intracomunitario de servicios de acuerdo con las optimistas predicciones realizadas al efecto, América Latina tendrá que enfrentarse a una desviación de comercio relativamente mayor que en el comercio de bienes. Y ello, porque las empresas comunitarias van a ser más competitivas tanto en los mercados domésticos como en los mercados internacionales y porque las normas van a ser más exigentes.

Así por ejemplo, las empresas de transportes y las líneas aéreas latinoamericanas pueden tener problemas para adaptarse a regulaciones comunitarias -técnicas, medioambientales y de seguridad- más estrictas. Adicionalmente, es probable que los países latinoamericanos mantengan medidas proteccionistas para algunas ramas de servicios locales, con lo que se vería obstaculizada la posibilidad de establecer acuerdos recíprocos de acceso a los mercados.

En definitiva, si hay algún terreno seguro para el optimismo, es en el sector del turismo. Si, como todos esperan, el Mercado Interior significa unos ingresos más elevados y un mayor bienestar en la CE, junto con unas tarifas aéreas interregionales más bajas, ello se traducirá finalmente en un aumento del turismo comunitario hacia el exterior, beneficiándose de este impulso América Latina y el Caribe.

Reconsideración final y perspectivas

En el intento de evaluar los efectos del MUE sobre América Latina hay que tener en cuenta, no sólo aquellos impactos que tengan su origen en la evolución interna de la propia CE, sino también y necesariamente aquéllos que se generen como consecuencia de las políticas de ajuste aplicadas en las naciones latinoamericanas y de los procesos de integración regional en curso.

En este contexto resulta obligado señalar, cuando menos, los altos costes sociales que los programas de ajuste y estabilización han tenido en Latinoamérica. A este respecto, se estima que el nivel del consumo por habitante ha disminuido en un 13% durante la pasada década, golpeando con particular virulencia a los estratos sociales de menores ingresos; el desempleo urbano ha aumentado en la mayor parte de los países del subcontinente y, al mismo tiempo, los salarios mínimos reales han caído por debajo de los correspondientes niveles de hace diez años. Entre 1980 y 1986, la población latinoamericana que vivía en condiciones de extrema pobreza aumentó desde 112 a 164 millones de personas. A finales de la década, esa cifra superaba los 183 millones, es decir, el 44% del total de la población, frente al 41% en 1980. El deterioro económico ha quedado patente con el descenso de los salarios reales, el debilitamiento del Sector Público de la mayor parte de los países de la región y la caída de las tasas de inversión, que descendieron desde el 24% del PIB a poco más del 16% en el transcurso de los años ochenta.

Una vez realizado ese enorme y doloroso esfuerzo, sin embargo, es justo tratar de cosechar el merecido fruto. Los avances realizados en la apertura y liberalización de los mercados, la privatización y la desregulación, deben ser aprovechados al máximo para contribuir a facilitar la reinserción internacional de América Latina y el relanzamiento de los intercambios comerciales con la CE.

Los razonables temores, evocados en su día, de que América Latina quedara económicamente relegada en beneficio de los países de Europa Central y del Este, pueden ceder hoy el paso a un moderado pero cierto optimismo, después de que un número creciente de economías latinoamericanas hayan empezado a dar señales visibles de recuperación.

Por otra parte -y sin que esto suponga un posicionamiento personal al respecto- es evidente que las tendencias hoy dominantes en Latinoamérica, en cuanto a la liberalización de los mercados y el ajuste orientado a la privatización, tienen un notable parecido con los cambios acaecidos en Europa a principios de los años ochenta. Esos cambios contribuyeron al reforzamiento de la economía de mercado y dieron luz verde al proyecto de creación del propio MUE.

De la misma manera, por tanto y salvando todas la distancias, esos cambios también deben servir para hacer más viable la integración de América Latina. Interesa resaltar que la integración subregional latinoamericana se ha visto estimulada por la homogénea orientación de las políticas y por el temor de América Latina a verse marginada en un mundo de bloques comerciales regionales. Es obvio que el éxito del proyecto de Mercado Interior Europeo seguirá siendo un estímulo dinámico a esos esfuerzos de integración regional.

En resumen, el MUE significará una combinación de ventajas y desventajas para los exportadores latinoamericanos. Los efectos de creación y desviación de comercio producirán un saldo favorable para algunos productos de la región, mientras que otros saldrán previsiblemente perjudicados. Las nuevas normas de la CE impedirán la entrada a algunas exportaciones latinoamericanas, pero al mismo tiempo pueden provocar el aumento de otras exportaciones de la región, como es el caso de los minerales procesados. Para las manufacturas y los servicios, sin embargo, las perspectivas globales no son nada halagüeñas. En el terreno de la inversión, resulta muy prematuro todavía aventurarse a predecir el comportamiento de esos flujos. En cambio, existen fundadas y alentadoras perspectivas de que el turismo comunitario hacia América Latina aumente considerablemente.

Las políticas comunitarias de inmigración y de lucha contra la droga van a afectar directamente a los latinoamericanos en la presente década. Pero también otros factores van a ser tan importantes como el MUE para América Latina: un ajuste económico satisfactorio, la apertura de las economías regionales al comercio internacional y el compromiso de las naciones industrializadas en favor de un sistema de comercio internacional más abierto en el acuerdo final de la Ronda Uruguay.

El impacto del MUE sobre América Latina dependerá no sólo de los posibles efectos directos e indirectos del proceso, sino también de la capacidad de reacción de cada país, subregión o de América Latina en su conjunto para afrontar el desafío.

Sería deseable contar con una estrategia que permita a América Latina aprovechar las ventajas del MUE y hacer frente a sus efectos negativos. Pero es posible que el subcontinente tenga que diseñar no sólo una estrategia frente a la CE, sino también una estrategia global. Y ello, porque la modificación de las condiciones de la competitividad no se limitará exclusivamente al ámbito comunitario. Por el contrario, es previsible que la futura producción europea -cada vez más eficiente en calidades y precios- tienda a expandirse y a competir en terceros mercados.

Es conveniente recordar, a este respecto, que América Latina tendrá un fuerte competidor en los países de Europa Central y del Este, que están abriéndose a la economía de mercado y que se hallan muy próximos geográficamente al Espacio Económico Europeo (EEE), formado conjuntamente por la CE y la AELC y que entrará en vigor al mismo tiempo que el MUE, el 1 de enero de 1993.

En este sentido, si América Latina logra diseñar una estrategia global y coherente, parece razonable plantear a la CE que -ante el doloroso esfuerzo realizado por las sociedades latinoamericanas y el gran reto que va a suponer el MUE- se otorgue al subcontinente un período más largo de adaptación a las nuevas normas y reglas del juego, conforme a una agenda que tenga en cuenta el grado de desarrollo de estos países, acompañado de una cooperación reforzada en otros terrenos.

NOTAS

1/ CEPAL, "Las relaciones comerciales de América Latina", en Notas sobre la Economía y el Desarrollo, No 487, enero-febrero, 1990, Santiago de Chile.

2/ Comité Económico y Social de la C.E. (CES), Proyecto de Informe de la Sección de Relaciones Exteriores, Política Comercial y Desarrollo sobre "La cooperación económica entre la Comunidad Europea y América Latina", 4 de enero de 1990. (Doc. CES 1228/89, Po-JUL/ac/cf). Citado por GALISONGA JORDA, Albert, "España-América Latina: relaciones bilaterales y dimensión europea", en Anuario Internacional CIDOB 1990, Barcelona, 1991, pp. 61-73.

3. EUROSTAT, "EC-Latin American Trade 1979-1987", Bruselas- Luxemburgo, 1989. PORTILLO PASQUAL DEL RIQUELME, Luis, "Las relaciones comerciales entre la Comunidad Europea y América Latina", Documentos Preparatorios de la VIII Conferencia Extraordinaria de Ministros y Jefes de Planificación ae América Latina y el Caribe (Madrid, marzo, 1992), CICYT- Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, octubre, 1991, mimeo.

4/ PAYNO, Juan Antonio, "El momento histórico de la Comunidad Europea", Documentos Preparatorios de la VIII Conferencia Extraordinaria ... (ibid), Madrid, 9 de noviembre de 1991, mimeo. NIETO SOLIS, José Antonio, "La política comercial de la Comunidad europea y el comercio de España con América Latina", Información Comercial Española, enero, 1989.

5/ Sobre estos cinco temas puede consultarse el trabajo de GRANDI, Jorge, "Las dimensiones del Mercado Unico Europeo y América Latina: Implicaciones y reflexiones

sobre algunos interrogantes", Pensamiento Iberoamericano, No. 19, Madrid, enero-junio, 1991.

6/ Mediante el principio del reequilibrio, la CE pretende - en el marco de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay - dejar abierta la posibilidad de establecer ex-novo, o aumentar, determinados derechos arancelarios para compensar la reducción o eliminación de otros apoyos agrícolas, al tiempo que se reduce la protección global a la agricultura. La soja sería uno de los productos afectados. Véase al respecto PORTILLO, Luis, "La lenta evolución de las posiciones agrícolas en la Ronda Uruguay", Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE). No. 2259, Madrid, 3 de diciembre de 1990. MILAN DIEZ, Rafael, "Reforma de la Política Agrícola Común", BICE, 25 de febrero de 1991.

7/ Algunos autores han señalado que la agricultura sólo aparentemente es la cuestión clave de las negociaciones en el seno de la Ronda Uruguay. En realidad, el contencioso agrícola habría sido utilizado (especialmente por Estados Unidos) como vínculo para lograr acuerdos en temas de mucha mayor envergadura, como la protección de la propiedad intelectual, los servicios, la inversión y los subsidios. Véase al respecto KHOR KOK PENG, Martin, "La soberanía del Tercer Mundo en juego en la Ronda Uruguay", Anuario Internacional CIDOB 1990, Barcelona, 1991, pp.213-224.

8/ Sobre el tratamiento del tema agrícola en la Ronda Uruguay puede consultarse MILAN DIEZ, Rafael, "Las negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay del GATT", BICE, 25 de marzo de 1991. Y también PORTILLO, Luis, "Temas de la Ronda Uruguay", BICE, No. 2243, Madrid, 3 de julio de 1990; "Ronda Uruguay: ¿Hacia un nuevo orden agrícola mundial?, BICE, No. 2254, Madrid, 29 de octubre de 1990; "Principales propuestas agrícolas en la Ronda Uruguay", BICE, No. 2255, Madrid, 5 de noviembre de 1990; "El enfrentamiento agrícola entre Estados Unidos y la CE en la Ronda Uruguay", BICE, No. 2257, Madrid, 19 de noviembre de 1990.

9/ Un trabajo muy interesante sobre el verdadero trasfondo de la Ronda Uruguay y sus implicaciones para el Tercer Mundo, es el de KHOR KOK PENG, Martin, "La soberanía económica del Tercer Mundo en juego en la Ronda Uruguay del GATT", Anuario Internacional CIDOB 1990, Barcelona 1991.

10/ Un análisis crítico del Acuerdo Multifibras puede verse en DIAZ MIER, Miguel Angel, "La regulación institucional del comercio textil: el AMF", Información Comercial Española, agosto-septiembre de 1986.

11/ Véase GRANDI, Jorge, op.cit.

12/ El examen de los efectos del MUE sobre las diferentes categorías de productos sigue de cerca el reciente trabajo de IRELA, "El Mercado Unico Europeo y América Latina", Dossier, No. 34, Madrid, septiembre de 1991.

ANEXO I: DATOS BASICOS

Cuadro 1

INDICADORES ECONOMICOS GENERALES DE LA CE Y OTRAS AREAS COMERCIALES SELECCIONADAS (1989)

(En dólares, porcentajes y valores absolutos)

	PIB (Miles de millones)	Población total (Millones)	PIB per cápita ($)	Crecimiento real PIB (1980-1989)	Comercio (Miles de millones)
Bélgica-Luxemburgo	197.6	10.3	19.172	2.0	197.9
Dinamarca	127.0	5.2	24.652	1.7	54.2
R.F.A.	1.479.4	63.3	23.357	2.1	611.0
Francia	1.164.8	56.3	20.685	2.1	372.0
Grecia	67.6	10.1	6.706	1.5	22.6
Irlanda	41.3	3.5	11.713	3.1	38.3
Italia	1.074.5	57.7	18.628	2.3	294.2
Países Bajos	274.6	14.9	18.380	1.8	211.3
Portugal	58.4	9.8	5.950	2.7	31.7
España	480.4	39.2	12.245	2.9	115.8
Reino Unido	972.5	57.4	16.951	2.6	350.0
CE 12	6.135.7	338.1	18.150	2.3	2.299.0
AELC	642.7	32.0	20.052	2.4	381.2
Canadá	500.8	26.0	19.261	3.1	237.8
México	176.4	86.7	2.034	1.2	49.8
Estados Unidos	5.289.3	246.1	21.491	3.2	857.5
NAFTA	5.966.5	358.9	16.627	3.1	1.145.1
Pacto Andino	157.1	89.7	1.752	1.0	41.4
MCCA	26.5	25.7	1.030	0.5	11.0
MERCOSUR	488.0	199.5	2.446	1.3	88.1
América Latina a/	684.2	330.7	2.069	1.2	145.7
Japón	2.963.1	123.1	24.067	4.3	496.5
NICs b/	340.6	68.0	5.011	8.4	388.9
ANASE	272.1	315.4	863	4.0	248.2
TOTAL	17.004.8	1.566.1	10.858	3.0	5.104.5

Fuente: Calculado por IRELA en base a datos de: Comisión de las Comunidades Europeas, Annual Economic Report 1990-1991, No. 46, diciembre, 1990; OCDE, Perspectives Economiques de l'OCDE, No. 48, diciembre, 1990; Banco Interamericano de Desarrollo, Economic and Social Progress in Latin America, 1990; Banco Mundial, World Development Report, 1990; Fondo Monetario International, Direction of Trade Statistics, 1990; UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1989.

Las estadísticas de Japón corresponden a 1990. El PIB, la población total y el PIB per cápita de 1990 para todos los países de la CE son provisionales.

a/ América Latina comprende las 20 repúblicas menos Cuba y México.

b/ Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán. Singapur está incluido en ANASE

Cuadro 2

SOCIOS COMERCIALES DE AMERICA LATINA

(Millones de dólares y porcentajes)

Exportaciones Latinoamericanas a:	1985	1989	% Tasa de Crec.Anual 1985-89	% Participac. Total 1989
Estados Unidos	37.783.9	44.105.1	3.9	39.5
Comunidad Europea	20.923.2	26.674.0	6.3	23.9
A.L. y Caribe	11.283.1	15.378.0	8.0	13.8
Japón	5.055.6	7.069.1	8.7	6.3
Asia	4.268.1	6.503.0	11.1	5.8
CAME	3.971.7	3.786.6	- 1.2	3.4
Oriente Medio	2.899.2	2.632.8	- 2.4	2.4
Africa	2.271.5	1.294.7	-13.1	1.2
Otros	2.337.0	4.092.9	15.0	3.7
TOTAL	90.793.2	111.536.1	5.3	100.0

Importaciones Latinoamericanas desde:	1985	1989	% Tasa de Crec.Anual 1985-1989	%Participac. Total 1989
Estados Unidos	23.664.3	35.350.9	10.6	41.3
Comunidad Europea	10.880.6	16.037.1	10.2	18.7
A.L. y Caribe	12.287.6	15.886.4	6.6	18.6
Japón	3.969.9	5.635.0	9.2	6.6
Asia	1.681.8	2.911.9	14.7	3.4
CAME	808.9	1.110.6	8.2	1.3
Oriente Medio	3.384.8	3.784.0	2.8	4.4
Africa	2.237.3	1.166.7	-15.0	1.4
Otros	2.007.7	3.713.4	16.6	4.3
TOTAL	60.922.9	85.596.2	8.9	100.0

Fuente: Calculado por IRELA en base a datos del FMI, Direction of Trade Statistics, 1990.

Cuadro 3

COMERCIO AMERICA LATINA-CE POR PRODUCTOS (1989)
Millones de ECUs y porcentaje del total)

Exportaciones latinoamericanas a la CE 12

Orden	Valor	% del total	Descripción
1	3.141.2	11.85	Grano de soja y deriv.
2	2.271.6	8.57	Café
3	2.061.0	7.78	Petróleo crudo
4	1.513.5	5.71	Cobre no-refinado
5	1.184.6	4.47	Mineral de hierro y conc.
6	693.8	2.62	Plátanos
7	523.0	1.97	Jugo de frutas
8	426.8	1.61	Restos metales preciosos
9	392.4	1.48	Carbón
10	374.9	1.41	Tabaco
Los Diez	12.582.8	47.47	
Total	26.479.2	100.00	

Exportaciones de la CE a/ a América Latina

Orden	Valor	% del total	Descripción
1	809.5	5.16	Automóv. y autopartes
2	506.5	3.23	Maquinaria y repuestos
3	456.3	2.91	Material aéreo
4	454.7	2.89	Leche
5	263.8	1.68	Telecomunicaciones
6	240.4	1.53	Buques, barcos y transbs.
7	203.8	1.29	Alcohol y bebidas
8	159.4	1.01	Maquinaria diversa
9	146.9	0.93	Medicamentos
10	137.6	0.87	Maquinaria textil
Los Diez	3.378.9	21.50	
Total	15.690.4	100.00	

Fuente: EUROSTAT.

a/ No incluye exportaciones calificadas de "confidenciales".

Cuadro 3.1

PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS POR AMERICA LATINA A LA CE (1986)

Orden de importancia	Producto	Valor (miles de ECUs)	% Total	Total Acum. en %
1	Café sin tostar	3.519.846	17.38	17.38
2	Aceites de petróleo crudos	2.397.394	11.84	29.22
3	Tortas de soja	1.523.161	7.52	36.74
4	Mineral de hierro y sus concentrados, no aglomerados	882.970	4.36	41.10
5	Cobre refinado, en bruto	747.766	3.69	44.79
6	Soja	6.911.017	3.41	48.20
7	Plátanos (incluso plátano verde, frescos o secos)	625.213	3.09	51.29
8	Carne de ganado bov. fresca	305.327	1.51	52.80
9	Aglom. de mineral de hierro	273.163	1.35	54.15
10	Jugo de naranja	253.657	1.25	55.40
11	Harinas de pescado	234.431	1.16	55.56
12	Aves de corral	209.419	1.03	57.59
13	Cueros de bovinos y equinos	182.692	0.90	58.49
14	Pulpa química de madera	182.449	0.90	59.39
15	Motores de combustión para automóviles	173.521	0.86	60.25
16	Tabaco curado	172.052	0.85	61.10
17	Cobre sin refinar	167.861	0.83	61.93
18	Minerales de zinc y sus conc.	152.088	0.75	62.68
19	Crustáceos y moluscos, frescos o congelados	150.079	0.74	63.42
20	Manzanas frescas	145.119	0.72	64.14
21	Fuels oils	144.609	0.71	64.85
22	Extractos, esencias y concentrados de café	138.930	0.69	65.54
23	Tartas de semilla de girasol	131.259	0.65	66.19
24	Minerales de cobre y sus concentrados	130.892	0.65	66.84
25	Pescado congelado	127.821	0.63	67.47
26	Gasóleos	123.974	0.61	68.08
27	Cacao en grano, crudo o tostado	123.050	0.61	68.69
28	Algodón (excl. la borra), sin cardar ni peinar	120.422	0.59	69.28
29	Otras ferroaleaciones	116.196	0.57	69.85
30	Productos vegetales para alimentación animal	106.256	0.52	70.37
31	Maíz sin moler	100.778	0.50	70.87

Fuente: EUROSTAT.

Cuadro 3.2
PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS POR LA CE A AMERICA LATINA (1986)

Orden de importancia	Producto	Valor (miles de ECUs)	% Total	Total Acum. en %
1	Otras part.y acc.de autom.	891.420	6.57	6.57
2	Automóviles para pasajeros (excl. autobuses)	300.551	2.22	8.79
3	Aparatos eléctricos para empalme, protección, etc.	247.620	1.83	10.62
4	Otros compuestos hetero-cíclicos; ácidos nucleicos	228.782	1.74	12.36
5	Artículos de joyería y de metales preciosos	175.752	1.30	13.66
6	Partes y piezas sueltas para motores de automóv.	159.839	1.18	14.84
7	Libros, folletos e impresos	158.756	1.17	16.01
8	Partes de equipo de telecom.	152.322	1.12	17.13
9	Whisky	139.996	1.03	18.16
10	Otros buques y embarcac.	130.664	0.96	19.12
11	Med.que contengan otras sus.	120.467	0.89	20.01
12	Tractores de ruedas	118.870	0.88	20.89
13	Aparatos de radar, etc.	117.390	0.87	21.76
14	Otros instr. y aparatos elect.para medición y control	113.259	0.84	22.60
15	Carne de bovino	110.308	0.81	23.41
16	Rodamientos de todas clases	105.910	0.78	24.19
17	Maquinarias para las industr. del caucho y del plástico	103.050	0.76	24.95
18	Yates, embarcac.deport.,etc.	98.554	0.73	25.68
19	Equipo de calef. y refrig.	96.566	0.71	26.39
20	Leche en polvo	96.084	0.71	27.10
21	Partes de los aparatos del subgrupo 764.1	94.910	0.70	27.80
22	Otras máquinas y aparatos mecán.con funciones espec.	94.324	0.70	28.50
23	Buques cist. de cualq. tipo	93.358	0.69	29.19
24	Otros prod. y prep. químicos	88.544	0.65	29.84
25	Hierro o acero en desbastes (blooms, slabs, etc.)	87.886	0.65	30.49
26	Partes y piezas de maquinaria del Capít. 728	87.203	0.64	31.13
27	Ap.eléc.para telef.y telegr.	83.724	0.62	31.75
28	Materias tintóreas orgánicas (incl. pigmentos)	82.332	0.61	32.36
29	Arboles de transmisión, cigueñales, engranajes, etc.	77.758	0.61	32.93
30	Desbastes de hierro o acero en rollos para relaminación	77.449	0.57	33.50

Fuente: EUROSTAT.

Cuadro 4

PARTICIPACION DE LOS DIFERENTES PAISES EN EL COMERCIO DE LA CE CON AMERICA LATINA Y TASA DE COBERTURA DE LAS IMPORTACIONES COMUNITARIAS

	Importaciones			Exportaciones			Tasa cobertura		
	78	85	87	78	85	87	78	85	87
A. Latina	100	100	100	100	100	100	89	51	72
Argentina	19	11	10	17	10	13	78	47	91
Bolivia	1	0	0	1	1	1	100	84	107
Brasil	30	34	37	21	17	24	63	26	46
Chile	9	6	7	5	5	6	50	45	58
Colombia	7	5	7	5	7	6	66	64	61
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	68	75	52
Cuba	2	1	2	3	6	3	155	235	148
Rep.Dominicana	1	0	1	1	1	1	106	156	200
Ecuador	1	1	1	4	3	3	255	177	162
El Salvador	2	0	1	1	1	1	34	60	101
Guatemala	2	1	1	1	1	1	65	84	110
Haití	0	0	0	0	1	1	103	113	176
Honduras	1	1	1	1	1	1	51	50	41
México	6	18	16	14	18	13	227	50	59
Nicaragua	1	0	0	0	1	1	23	112	153
Panamá	2	1	2	3	6	3	154	246	138
Paraguay	2	1	1	1	1	1	40	39	62
Perú	3	3	1	4	3	5	113	52	101
Uruguay	2	1	2	2	1	2	85	71	70
Venezuela	9	13	6	14	15	15	146	59	168

Fuente: EUROSTAT.

Cuadro 4.1

FLUJOS DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA HACIA AMERICA LATINA DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA CE, ESTADOS UNIDOS Y JAPON a/, 1977-1988

(Valor en millones de dólares)

País de origen	1977-1978	1979-1980	1981-1982	1983-1984	1985-1986	1987-1988	1977-1988
Bélgica	- 9.3	60.7	30.1	31.0	21.3	244.0	377.8
Dinamarca	n.a.	n.a.	6.8	-	-	-	6.8
Francia	257.6	432.8	720.6	221.3	227.5	205.0	2.064.8
R.F.A.	543.6	695.8	772.1	582.1	137.2	790.0	3.520.8
Italia	-25.0	388.3	- 67.5	342.5	129.6	288.0	1.055.9
Países Bajos	110.2	142.0	216.6	185.7	180.2	154.0	988.7
España	209.5	379.5	458.9	170.1	175.1	383.5	1.776.6
Reino Unido	444.6	535.0	664.0	672.8	1.574.8	1.889.0	5.780.2
TOTAL 8 PAISES EUROPEOS	1.531.2	2.634.1	2.801.6	2.205.5	2.445.7	3.953.5	15.571.6
EE.UU.	4.505.0	5.642.0	4.678.0	- 210.0	523.0	2.144.0	17.282.0
Japón b/	628.4	1.354.6	1.948.1	2.360.1	2.543.5	2.390.0	11.224.7

Fuente: Cálculos de IRELA basados en estadísticas de la OCDE.

a/ América Latina comprende: América del Sur, América Central, México, Panamá, Cuba, Haití, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tobago.

b/ Después de 1981, los flujos de la inversión japonesa se concentraron en Panamá.

Cuadro 5

VISION GLOBAL DEL IMPACTO DEL MUE EN AMERICA LATINA DE ACUERDO A FACTORES Y TEMAS EXPLICATIVOS */

Factores Principales	Productos Tropicales					Productos Agrícolas de Zona Templada			
	Café	Plátanos	Cacao	Tabaco	Frutas trop., flores y plantas cort. productos del mar	Cereales	Carne	Soja	Azúcar
Crecimiento del ingreso	Moderad. Positivo	Positivo	Positivo		Fuertemente Positivo		Moderada-Positivo	Modera-damente Positi.	
Efectos de precio	Positivo		Positivo	Negativo		El impacto del MUE estará probablemente influenciado y condicionado por los cambios en la Política Agrícola Común y los resultados de la Ronda Uruguay			
Cambios en la demanda	Depende de la calidad		Posibl. debido a pref. por el consumo de gran. african.						
Aumento en la competitividad productiva de la CE/medidas de liberaliza-ción de mercado									
Integrac. vert. de la producc. de la CE/econo-mías de escala	Poten-cialmente negativa								
Normas técnicas y sanitarias			Depende de las normas del cho-colate	Negativo	Potencial-mente negativo		Potenci-almente negativo		
Regulaciones ambientales									
Eliminac.de cuotas nacion./ acuerdos bilaterales preferenciales		Positivo excepto para el Caribe							

Factores Principales	Productos Minerales			Productos Manufacturados		Inversión Extranjera Directa	Servicios	
	Mineral de hierro	Metales y minerales procesados	Petróleo	Prendas, zapatos, textiles y cuero	Otros		Transp. telec. servic. financ. tec.de la inf.	Turismo
Crecimien. del ingreso		Moder. posit.	Moderad. positivo	Positivo	Fuertem. positivo			Positivo
Efectos de precio								
Cambios en la demanda	Moder. negat.							
Aum. de la compet.prod de la CE/ med.de lib. de mercado	Moderadamente negat.	Moderadamente posit.	Negativo	Depende de las eventuales med. de restricción de importaciones de la CE			Negat.	
Integrac. vert.de la prod. de la CE/econom. de escala						Potencialmente negativo		
Normas téc. y sanitar.					Negativo		Negat.	
Regul.amb.		Posit.	Negativo				Negat.	
Remoción de cuotas nacionales/ acuerdos bilaterales preferenc.			Negativo	Incierto	Incierto			

*/ Este cuadro indica sólo los efectos más significativos. Los indirectos y de menor relevancia han sido exluidos en aras de una mayor claridad. Los efectos de precio se derivan de cambios en los niveles y tasas del IVA y de la imposición de gravámenes al consumo dentro de la CE.

Fuente: IRELA.

COMENTARIO DE JORGE HEINE (CLEPI):

El trabajo del Sr. Portillo entrega un cuadro extremadamente balanceado y completo de los principales factores que están afectando las relaciones económicas entre Europa y América Latina. Desde luego, endoso el diagnóstico del Sr. Portillo respecto del estado de las relaciones económicas entre Europa y América Latina, algo demostrado ampliamente por la evidencia estadística -que él incluye en la parte introductoria del trabajo- y que contrasta con el cambio que se ha dado en los flujos comerciales entre América Latina y los Estados Unidos e incluso el Japón durante los últimos 20 años.

Hay aquí dos factores a notar. Por una parte, está el estancamiento relativo de los flujos comerciales entre ambas regiones, factor de por sí preocupante. Pero también hay un elemento cualitativo, esto es, que en general la tendencia parece ser que el aumento en exportaciones manufacturadas, con un mayor valor agregado, ha tendido a ser bastante menor en el caso europeo, respecto de lo que ha sido con los Estados Unidos. El porcentaje del total de exportaciones de carácter manufacturero de América Latina a los Estados Unidos me parece es de un 40%, y en el caso de Europa es muchísimo más bajo, de alrededor de un 13%. La pregunta central, entonces, pasa a ser cómo revertir esta tendencia, que -dado que la Comunidad Europea (CE) sigue siendo el segundo mercado de América Latina- es algo muy importante y decisivo para que de alguna manera América Latina pueda salir de la profunda crisis en que se encuentra.

El Sr. Portillo hace un examen de los cinco factores que a su juicio pueden incidir en ello, desde la Política Agrícola Común (PAC) hasta el Mercado Unico Europeo (MUE), entregando en definitiva un cuadro que me atrevería a calificar de moderadamente pesimista. El desafío, entonces, radica en buscar una estrategia distinta para las relaciones interregionales, algo que permita revertir estas tendencias tan negativas y de efectos tan perjudiciales para América Latina.

Más que entrar en una discusión de cada uno de los cinco factores identificados en la ponencia, lo que quisiera poner sobre la mesa son más bien dos ideas fundamentales. Una relativa a la CE y otra en relación con América Latina acerca de qué es lo que puede hacerse para revertir esta tendencia.

Del examen de los cinco factores identificados por el Sr. Portillo, tenemos una situación básicamente estática, con ciertas posibilidades que se abrirían a través del MUE, pero un cuadro relativamente negativo en la PAC, y algo mixto en términos de la Ronda de Uruguay y del Acuerdo Multifibra. El problema está en que creo que debemos salirnos de este cuadro incrementalista con que se ha tendido a enfocar las relaciones entre Europa y América Latina, y buscar enfoques diferentes que permitan romper esta situación de estancamiento.

Acá hay también un factor político de interés. El hecho de que este Seminario esté auspiciado también por la AECI es pertinente en este caso. Parte del atractivo tradicional que ha ejercido Europa sobre América Latina en las últimas décadas ha sido que ha aparecido como un continente situado en alguna medida en la vanguardia de los cambios que se están dando en el mundo en materia de integración regional.

El efecto de la creación del Mercado Común Europeo sobre la imaginación latinoamericana fue muy grande. La defensa por parte de Europa de las instituciones democráticas y de los derechos humanos en América Latina, fue algo muy importante para nuestra región. Me parece que esta fue una constante durante los últimos 20 años, y ella contrastó muchas veces con la política seguida por los Estados Unidos.

Sin embargo, a comienzos de los años 90, se plantea un período de cambios cataclísmicos en la economía política mundial, y la percepción desde el cono sur y de América Latina en general, es que la CE aparece súbitamente no ya en la vanguardia en materia de relaciones con América Latina, sino que va apareciendo cada vez más en la retaguardia en materia de iniciativas y proposiciones para dinamizar esta situación.

Creo que el caso de la iniciativa Bush, que ha despertado tanto interés, es el último ejemplo de cómo ha cambiado esta situación. Por ejemplo, la visita reciente del Comisario Abel Matutes, destacado empresario español encargado de las relaciones con América Latina en la CE al Presidente Aylwin y su gran entusiasmo por el acuerdo, que se llama "de tercera generación", que la CE ha firmado con Chile, contrasta con la relativa falta de entusiasmo con que esto ha sido percibido por los círculos importantes en Chile. Este acuerdo, tengo entendido vendría a ser el primero de esa naturaleza que se firma con un país latinoamericano, puesto que no sólo implica los aspectos tradicionales de comercio, sino también una serie de aspectos de cooperación científica, tecnológica, etc.

Hoy en Chile se considera que un acuerdo de cooperación de tercera generación es algo bastante marginal para los intereses del país. Lo que Chile hoy necesita en sus relaciones con Europa -y esta es una percepción que he escuchado en muchos sectores- es un acuerdo de libre comercio, un poco como lo que se firmó con México, con Venezuela, como lo que se está contemplando firmar con los Estados Unidos. Eso es lo verdaderamente central para Chile, hoy. Lo de la cooperación está muy bien, y en definitiva toda cooperación es bienvenida, pero no es lo decisivo. Se necesita provocar una integración sinergética entre comercio e inversión y revertir la tendencia al estancamiento que se ha dado entre Europa y América Latina.

En este sentido, diría que los obstáculos a la competitividad de productos latinoamericanos por el lado europeo son muy obvios. Mientras por una parte se dice que los países latinoamericanos deben incrementar su cuota de productos manufacturados que envían al viejo continente y no quedarse sólo en materias primas, por otra parte, se detecta que las barreras arancelarias y para arancelarias que existen para los productos latinoamericanos aumentan en la medida en que se incrementa el valor agregado de los productos que ingresan al mercado europeo.

En ProChile se hizo recientemente un estudio sobre los obstáculos que enfrentan productos chilenos en el Mercado Común Europeo. Por ejemplo, los duraznos tienen una tarifa de 18%; cuando se trata de pulpa de durazno, asciende al 30%. Entonces, es una situación un poco perversa, que parece decir: "exporte más productos manufacturados", pero estos productos manufacturados enfrentan más barreras y más obstáculos. En esos términos, entonces, me parece que el camino hacia una resolución de esta situación tan estancada y negativa en las relaciones europeo-latinoamericanas, pasan por un enfoque distinto.

El enfoque actual es muy juridicista. Si se examina la categoría de los países latinoamericanos en las relaciones exteriores de la CE, ellos se encuentran en la parte de más abajo de las prioridades; antes de eso están los países del Mediterráneo, los países de Europa del Este y los países ACP. Si queremos salir de la situación en que estamos, tenemos que buscar nuevas fórmulas y no quedarnos con jerarquías y prioridades juridicistas que realmente no responden -me parece- a las necesidades de nuestro tiempo.

Yo creo que hay un enfoque también un poco asistencial: la noción es que hay que ayudar a los países que están en muy mala situación. Esos países que están en una situación muy mala, muchas veces (por esa misma razón) no pueden aprovechar las oportunidades y se termina castigando a aquellos países que están en una situación mejor y que con estas medidas en definitiva terminan siendo perjudicados.

La estructura de incentivos que presenta la CE para aumentar la competitividad de los países latinoamericanos y su participación en el mercado europeo, termina teniendo efectos bastante negativos y perversos en muchos casos.

Por el lado latinoamericano, me parece que un elemento clave para avanzar en la penetración del mercado europeo está también en una revisión muy profunda de las estrategias que se han seguido hasta ahora. Un elemento que es discutido con cierto detalle por el Sr. Portillo está en la conformación del Mercado Unico Europeo, (MUE), frente al cual me parece que no ha habido una reacción general por parte de los productores latinoamericanos, mientras este enorme mercado está surgiendo ante nuestros ojos. Para ser competitivos, van a tener que desarrollarse nuevos aspectos que tienen que ver con mecanismos de distribución, con mercadeo, marcas, diferenciación de productos, mecanismos que son precisamente aquellos que los productores latinoamericanos, por diferentes razones, no han desarrollado.

El patrón generalizado de comportamiento de los exportadores latinoamericanos frente al MUE ha sido hacer llegar con productos a Rotterdam o a algún otro puerto, para ser rematados, entrando a Europa sin que necesariamente haya habido por parte de la empresa latinoamericana un esfuerzo de publicidad, de diferenciación y/o de distribución. Por otra parte, tampoco ha habido la posibilidad de apropiarse de las rentas que, en el caso de muchos productos, son mucho más altas a nivel de la comercialización y de la distribución que a nivel meramente de la producción.

En muchos casos tenemos tendencias negativas, en términos de que son empresas transnacionales y empresas extranjeras, las que en los países latinoamericanos están apropiándose de empresas originalmente nacionales, encargadas de la exportación y de la distribución. Ahí hay un problema muy central y clave. Hay un elemento que, naturalmente, tiene que ver con el tamaño. Es relativamente difícil para empresas pequeñas establecer oficinas en ciudades europeas; así y todo, es algo que debe tenerse presente. Si se quiere jugar en las grandes ligas, hay que estar dispuesto a absorber estos costos, y tomar las medidas necesarias para que eso sea posible.

En relación con este elemento tan decisivo, y que no ha sido lo suficientemente enfatizado en la discusión sobre el tema, quisiera terminar con una reflexión en torno a la privatización, tan en boga en nuestros países hoy en día. Algunas de las grandes empresas latinoamericanas son estatales, y en algunos de los procesos de privatización que han tenido

lugar, estas empresas han sido fragmentadas, divididas y repartidas en distintas unidades. De acuerdo con el razonamiento que estaba desarrollando, eso no necesariamente tiene un efecto positivo sobre las posibilidades de acción internacional de nuestros países, nuestros productores, nuestras empresas; al contrario, puede tener un efecto negativo. En vez de tener empresas más grandes, más sólidas, en definitiva, más competitivas, si lo que hacemos es dividir y parcelar las pocas empresas grandes que tenemos, estamos realmente cortándonos las manos. Si queremos ser competitivos en el mercado europeo, debemos tener empresas que estén dispuestas y en situación de competir en esos mercados, sean éstas privadas o públicas. En ese sentido, creo que la acción conjunta entre empresas o asociaciones de productores, el sector público y el sector privado, es realmente fundamental para poder desarrollar este tipo de acción.

Me parece que esta es la contraparte del reto que tiene por delante la CE, en el sentido de buscar otras fórmulas que no sean las asistenciales y las de cooperación tradicional, que pudiendo ser apropiadas a otras regiones, realmente no corresponden a la América Latina de nuestros días. La región tiene como desafío central el poder reinsertarse efectivamente en la economía mundial, para lo cual, comercio e inversión -y no cooperación- son los factores decisivos. Muchas gracias.

COMPETITIVIDAD Y APERTURA COMERCIAL

OSVALDO ROSALES (CEPAL)

Se me ha solicitado una presentación sintética de la reflexión de CEPAL sobre competitividad en el marco de la propuesta de transformación productiva con equidad.

En torno a tal temática, abordaré varios puntos. El primero, alude al actual consenso regional en torno a la competitividad y la inserción internacional y al momento histórico en que surge tal consenso. Luego, abordaré los vínculos entre competitividad y bienestar. Enseguida me referiré a los disensos sobre la apertura comercial y finalmente examinaré el potencial de los espacios de complementación regional en la tarea de internacionalización de nuestra base productiva.

a) Competitividad e inserción internacional

El consenso a que se asiste en la región sobre la necesidad de mejorar nuestra inserción en la economía internacional, traspasa las vertientes ideológicas, por un lado, y por otro, acude a razones muy variadas. Detrás de todo, sin embargo, es la crisis de la deuda externa la que actuó como un catalizador dramático que acentuó este proceso de reorientación del patrón comercial. Interesa sí destacar desde la perspectiva de la región, que se trata de un proceso inédito, en tanto concluyen simultáneamente otros tres procesos bastante importantes.

Un primer proceso de estabilización, con casos extremos de inflaciones anuales de 1.500 a 6.500%, es decir, enfrentando un brusco proceso de ajuste en el nivel de precios, inédito en la historia económica contemporánea. En segundo lugar, una severa reestructuración productiva que, en no más de cinco años, hubo de reorientar drásticamente los incentivos hacia el mercado externo, luego de cuatro décadas de una opción de desarrollo que puso el énfasis en el mercado interno. Tampoco es por lo tanto un proceso trivial y, dados los plazos involucrados, hubo de repercutir inevitablemente sobre el nivel de ocupación y de bienestar de las mayorías latinoamericanas. En tercer lugar, estos dos procesos coinciden con una mutación en la posición internacional de capitales de América Latina, dado que ésta pasa de ser una zona receptora neta de capitales a exportadora neta de capitales. La región enfrentó un vuelco agudo en la transferencia de recursos justo cuando debió abordar drásticos procesos de estabilización y de reeestructuración: más claramente, no sólo enfrentó tales procesos sin financiamiento externo sino que debió abordarlos realizando transferencias netas de recursos al exterior.

A modo de ejemplo, en el período 73/81, América Latina recibía en términos netos desde el exterior 2.6 de su PGB y en el período 82/88 la transferencia al exterior fue de 3.7 de su PGB. Esto es un vuelco neto de 6 puntos de PGB en la transferencia de recursos. Obviamente, al coincidir estos procesos de estabilización y de reestructuración con este drástico vuelco en el saldo neto de capitales, ello no ha podido menos que reflejarse en retroceso económico, 10% de caída en el producto interno bruto en el período 81/90; en agudo deterioro distributivo y ocupacional, sea que tomemos los indicadores de empleo, salario o distributivos propiamente tales; en una reducción en el coeficiente de inversión similar a los 6 puntos de caída en el vuelco de recursos. Se agrega además un fenómeno comparativamente nuevo en la región: la imperiosa necesidad de incrementar las exportaciones para cerrar la brecha

externa, que ha conducido a un grado de vulnerabilidad ambiental bastante severo en algunas experiencias, particularmente en aquéllas ligadas a una exportación muy acentuada de recursos naturales de base no renovable.

De manera que en ese contexto, los desafíos de la región apuntan a la necesidad de construcción de competitividad no divorciada de la sustentabilidad ni de la equidad, en un marco democrático y participativo, como se pone de relieve en la propuesta de "Transformación Productiva con Equidad". [1/]

La competitividad allí sugerida es la de tipo auténtica o estructural, esto es, radicada en la sistemática incorporación y difusión tecnológica. En un contexto internacional de economía global y de intensa readecuación tecnológica, tal desafío es lo que además puede colaborar de mejor forma a la preservación y ampliación del espacio de América Latina en la economía mundial, particularmente si se inscribe en un estímulo de nuevo tipo a las iniciativas de integración y de fortalecimiento del poder de negociación.

La propuesta de la CEPAL diferencia entonces entre la competitividad auténtica, basada en la incorporación de progreso técnico, y la "espúrea", basada en salarios bajos y depredación de recursos naturales. La competitividad espúrea no sólo no es compatible con un ambiente de mayor equidad; tampoco responde a las tendencias del cambio tecnológico y de la demanda internacional.

Se sugiere además una visión sistémica de la misma, es decir, no basta la eficiencia en un rubro aislado de la cadena productiva si no va acompañada de avances en la productividad del conjunto de la cadena involucrada. Incluye esto la eficiencia del sector público, de la infraestructura, puertos, telecomunicaciones, etc. De allí el énfasis en una fuerza de trabajo con mayor calificación y flexibilidad, que facilite la articulación productiva y una mayor inclusión social.

La transformación productiva debe entonces sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, en una adecuada infraestructura tecnológica, en el fortalecimiento de la base empresarial y, sobre todo, en la mejor educación y capacitación de la mano de obra. Ello permite explotar las complementariedades entre crecimiento y equidad, siendo la principal de ellas el empleo productivo, en un contexto de difusión tecnológica y de incremento en la productividad. Surgen aquí entonces tres ejes centrales de la propuesta: modernización tecnológica, empleo productivo e inversión en recursos humanos.

La estructura productiva es concebida como la interacción de mercados, sectores y agentes, sugiriendo las políticas e incentivos que estimulen la competitividad en mercados, la articulación entre sectores y la concertación entre agentes. Desde esta perspectiva, equilibrios macroeconómicos y precios correctos son necesarios pero insuficientes. El cambio técnico es visualizado como un proceso complejo y sinérgico de aprendizaje que requiere acciones selectivas, políticas sectoriales e innovaciones institucionales, incluyendo la modernización del estado, de la empresa y la renovación del accionar de sindicatos y empresarios.

b) Competitividad y bienestar

La competitividad en esta propuesta, alude a una mejoría sustentable en las cuentas externas pero acotada a que se refleje simultáneamente en bienestar para las mayorías.

La experiencia de los años 80 es bastante aleccionadora al respecto. Por ejemplo, EE.UU vio empeorar sus cuentas comerciales con un mejoramiento, si bien leve, en el bienestar de sus habitantes. El caso de Japón y los NIC's en la misma década muestra simultáneamente resultados comerciales satisfactorios con una importante mejoría en el nivel de vida mientras que América Latina refleja incrementos en competitividad asociados a elevados superávits comerciales que coinciden con un empeoramiento en los indicadores distributivos, nivel de salarios, etc. De allí entonces la importancia de diferenciar entre lo que CEPAL denomina "competitividad auténtica", esto es, radicada en la incorporación sistemática del progreso tecnológico en la difusión tecnológica y en el fortalecimiento de la base empresarial y de recursos humanos y la otra modalidad catalogada de "competitividad espúrea", que se apoya en salarios bajos y en una depredación de recursos naturales. En el corto plazo, la expresión de esta competitividad "espúrea o no auténtica" tiende a reflejarse en una política exportadora que busca apoyar el desarrollo de bienes exportables acudiendo primordialmente a un manejo activo del tipo de cambio, con sucesivas devaluaciones. En la medida que en el corto plazo ello no alcanza a reflejarse en cambios importantes en la productividad, entonces fuertes devaluaciones reales significan salarios bajos.

Cualquiera sea el marco analítico que se considere para discutir las variables de las cuales depende la competititivdad, empíricamente aún no es posible establecer rigurosas relaciones causales que aislen las variables fundamentales que están detrás de la competitividad. Por ejemplo, es posible diferenciar experiencias nacionales respecto del grado de apertura, respecto del dinamismo económico, respecto del tamaño económico del Estado y sin embargo las conclusiones no son unidireccionales. Por ejemplo, en lo que hace a la variable rol del Estado, aparece como más decisiva la calidad de la relación entre Gobierno y actividad productiva y empresarial que el tamaño del sector público.

En lo que hace a investigación y desarrollo, parece ser más decisiva la capacidad de articulación de esa base tecnológica con las empresas que el gasto en I+D o la producción de ciencia básica. Ello permite explicar, por ejemplo, el hecho que superando de lejos EE.UU a Japón y Alemania en investigación básica en matemáticas, físicas, etc., simultáneamente sea menos competitivo que ellos en aquellos productos que surgen de tales áreas del conocimiento.

Hay entonces una complejidad de factores que influyen en la competitividad. En la propuesta de CEPAL se privilegian los que tienen que ver con la articulación de sectores productivos, entre éstos y el aparato científico-tecnológico, con las modalidades de concertación entre actores sociales -Estado, empresarios, trabajadores-, con los espacios de difusión e incorporación tecnológica y fundamentalmente con la formación de recursos humanos.

En todo caso, en el largo plazo, la evolución del bienestar está estrechamente asociada a la evolución de la productividad. De allí entonces el papel central que asume en esta propuesta el vínculo entre productividad, competitividad y bienestar. A su vez, el énfasis en la educación y capacitación cierra el círculo de la propuesta, al reforzar la complementariedad

entre crecimiento y equidad: mayor productividad demanda trabajadores más calificados; la mayor productividad tiende a expresarse en mayores salarios.

c) Algunos disensos en torno a la apertura comercial

Los disensos sobre la apertura comercial apuntan primero a la modalidad (el cómo) y, segundo, al impacto empleo/equidad de esta inserción internacional.

Asociado a la modalidad, surge de inmediato la discusión sobre el rol del sector público. Al respecto, lo que en mi opinión diferencia la visión de CEPAL de otras, es que la dimensión de Transformación Productiva con Equidad le asigna un carácter instrumental necesario pero insuficiente a la apertura comercial. Siendo importantes los precios correctos, la reducción de los aranceles y la transformación de las barreras no arancelarias en aranceles, es imprescindible acompañar este proceso con políticas sectoriales específicas, con políticas de innovación y difusión tecnológica, con políticas de formación de recursos humanos en lo que hace a educación/capacitación como elementos cruciales para avanzar en esta competitividad auténtica.

En segundo lugar, la apertura comercial no es sinónimo de liberalización comercial ni mucho menos de laissez-faire y, en particular, desde la óptica de la actual reflexión cepalina, la apertura es concebida con un fuerte sesgo exportador y con un activo rol del sector público en las áreas tecnológicas, de formación de recursos humanos y de apoyo a la inserción internacional.

Es conocida la lección de Japón y del Sudeste Asiático al respecto. Un uso muy activo de impuestos y subsidios selectivos, de créditos dirigidos, restricciones a la entrada de empresas y la propia protección comercial, son instrumentos que aún el informe reciente del Banco Mundial (1991)[2/] detecta como específico de una experiencia exportadora exitosa. Tales experiencias permiten legítimamente concluir que una orientación exportadora es compatible con la intervención pública, si bien esta intervención pública tiene requisitos y, en particular, estos requisitos apuntan a garantías en los equilibrios macroeconómicos y en la estabilidad de los incentivos.

Las experiencias de países en desarrollo de elevado crecimiento con participación significativa del Estado, muestran que tal intervención ha evitado distorsionar de un modo significativo los precios relativos, ha intentado sesgar los estímulos hacia el exterior, ha fomentado la competencia interna, ha utilizado medidas discrecionales de duración limitada que buscan limitar la captación de rentas y ha supeditado los incentivos al logro de metas precisas de exportación. De manera que estas experiencias muestran la compatibilidad entre un accionar flexible y estratégico del sector público, conjuntamente con disciplina fiscal y vocación antiinflacionaria, de lo cual me permito extraer un par de corolarios.

i) rol activo del sector público no es sinónimo necesariamente de desequilibrios macroeconómicos.

ii) una política macroeconómica que cautele los equilibrios básicos es plenamente compatible con políticas públicas selectivas y con un sector público que apoye a la inserción internacional y la difusión tecnológica.

Esta es probablemente una de las especificidades del desafío latinoamericano actual: compatibilizar tales políticas macroeconómicas con la selectividad de sus políticas de inserción internacional y transformación productiva.

Requisitos adicionales de la intervención pública que aluden a los aspectos institucionales también son relevantes. La intervención pública que hoy se requiere es de nuevo tipo. Se origina en el marco de economías abiertas y globales, ello exige un nivel de competencia y eficiencia en la acción pública muy superior al de momentos históricos previos. Surge además en regímenes democráticos emergentes o en vías de consolidación, lo cual a su vez reclama un nivel de legitimidad social, de transparencia y controlabilidad de los procesos que también es superior al de una economía cerrada y/o a regímenes políticos también cerrados.

En esta discusión sobre inserción/competitividad hay un aspecto que a veces recibe menos importancia del debido, dadas las tendencias del comercio internacional. Este aspecto es el de la orientación del patrón exportador o más explícitamente se refiere al vínculo entre industrialización y exportación.

La evidencia internacional indica que la competitividad de mediano plazo está estrechamente asociada a la capacidad de producir y exportar manufacturas de alta calidad, lo cual nuevamente obliga a apoyarse en la innovación, en la incorporación tecnológica. Trabajos de Balassa,[3/] señalan que para períodos recientes de quince años, cada vez que el producto de los países industriales de la OCDE aumenta en 1%, las exportaciones que los países en desarrollo dirigen hacia la OCDE aumentan en 1.5%. Si ese comportamiento se desagrega, se aprecian dinamismos claramente diferenciados. Por ejemplo, los productos primarios distintos del petróleo aumentan sólo en 0.5%, el petróleo en 1.9% y las manufacturas en 3.8%.

Otros trabajos -como algunos de Singer [4/]- matizan el sesgo exportador y señalan que la asociación positiva entre exportaciones y crecimiento, siendo fuerte para la mayoría de los países en desarrollo, en realidad es muy débil o inexistente para países con menores ingresos. Sin embargo, lo que en realidad parecen reflejar tales cifras es que el vínculo efectivo se da entre exportaciones manufactureras y crecimiento. Como los países de menores ingresos relativo tienden a exportar básicamente productos primarios, obviamente esa relación no existe en ese subconjunto de países, pero ello no invalida la asociación positiva más general entre dinamismo exportador de manufacturas y fuerte crecimiento económico.

El tema entonces es una inserción económica internacional que busca fortalecer la base tecnológica, empresarial y de recursos humanos. Cuando se examinan las tendencias del mercado internacional, esta propuesta es también una opción de crecimiento industrial exportador.

Una especificidad de América Latina es su base de recursos naturales. Nuestro problema es cómo conciliar esta base de recursos con las tendencias propias de la economía internacional que sesgan las ventajas competitivas hacia las manufacturas no basadas en recursos naturales y hacia servicios intensivos en conocimiento.

El mensaje aquí sugiere abandonar las visiones de encapsulamiento sectorial, buscando potenciar estos recursos naturales, visualizándolos en el conjunto de la cadena productiva que

conforman, esto es, los enlaces hacia atrás y hacia adelante de los recursos naturales. Ello tiene que ver con las actividades proveedoras de insumos, con bienes de capital utilizados en el sector primario, con los servicios tecnológicos, comerciales, financieros e, incluso más, avanzar sobre la propia cadena de comercialización internacional del producto exportado.

Trabajos recientes de la División de Transporte de la CEPAL[5/] que examinan la cadena de comercialización en algunos productos, señalan que, por ejemplo, en el caso de la fruta chilena exportada a mercados europeos sólo un 19% del precio final del producto colocado en el supermercado del país receptor queda en manos del productor directo. El resto queda en la cadena de transporte, servicios portuarios, servicios financieros, etc. Lo interesante de ese documento es que señala que a medida que estos procesos de exportación van ganando presencia en mercados internacionales, son capaces de condicionar la oferta de tales servicios. La oferta de servicios existentes en esos planos no es un dato, es posible condicionarla de un modo favorable, capturando mayor cuota de ese valor agregado.

Al mismo tiempo, esta conciliación entre la base de recursos, la incorporación tecnológica y la propia sustentabilidad ambiental, obliga a incorporar los criterios de sustentabilidad en la propia política económica, máxime cuando se detecta que la restricción ambiental pasa a ser crecientemente un dato del escenario internacional y una fuente de eventuales trabas al comercio.

d) Apertura comercial e impacto ocupacional

La segunda área de disenso sobre las aperturas, tiene que ver con el impacto empleo/equidad. En lo que hace al corto plazo, la preocupación surge por la contracción del empleo, dado que los sectores que sustituyen importaciones tendrían una respuesta contractiva más rápida que las exportaciones a raíz del proceso de apertura. Aquí el punto central es lo que acontezca con el tipo de cambio real.

Ciertamente si la apertura coincide con un período de atraso cambiario, lo más probable es que tenga un sesgo de promoción de importaciones pues estará castigando simultáneamente las exportaciones y la sustitución de importaciones. Este peligro se acentúa si las aperturas comerciales coinciden, ya sea con programas de estabilización o con procesos acelerados de apertura de la cuenta de capitales o con reformas en el mercado de capitales interno. Sin embargo, con precaución sobre la evolución del tipo de cambio real, no es claro que el proceso mencionado tenga que necesariamente darse, incluso más, si el tipo de cambio se mantiene en niveles elevados es posible que el impacto pueda ser hasta positivo, dependiendo de las políticas que acompañen la apertura comercial.

En primer lugar, dependerá de si la apertura va acompañada de medidas específicas de fomento a las exportaciones o si éstas quedan radicadas sólo en el libre juego de precios relativos. En segundo lugar, de si hay o no medidas específicas que faciliten la reasignación de los factores. En condiciones de mercado de factores muy rígidos, sea de trabajo o de capital, es claro que puede mediar un lapso de dos a tres años para que surja una respuesta de las exportaciones a los cambios en precios relativos y, obviamente en ese lapso, de no mediar políticas que faciliten esta reasignación, el impacto sobre el empleo puede ser adverso.

Finalmente, depende también de la existencia de políticas sociales compensadoras "ad-hoc" orientadas a resguardar en un nivel mínimo las prestaciones sociales, el salario mínimo u otros componentes de la política de ingreso.

Adicionalmente, también depende de otros impactos de política económica. Los trabajos realizados para evaluar el impacto adverso de la apertura comercial sobre el empleo en Chile, por ejemplo, muestran que la apertura coincidió con otros cambios importantes de políticas, los que hicieron que la contracción de demanda interna fuera probablemente mucho más fuerte para explicar la caída del empleo que la propia apertura comercial.[6/]

En el mediano plazo, el punto clave de la apertura en lo referente a la equidad y la eliminación de la pobreza es buscar aquellas opciones que contribuyan a un crecimiento más elevado y sustentable. En este sentido hay un consenso difundido en orden a que el comercio exterior, la especialización y la ampliación de mercados contribuyen más a generar estas posibilidades de mayor crecimiento.

Las razones son variadas: mejorías en la asignación de recursos, economías de escala, estímulos a la innovación tecnológica, pero también hay otras menos enfatizadas como la reducción para el espacio de las rentas económicas, lobbies y/o corrupción administrativa e incluso el favorecimiento del desempeño de la inversión extranjera directa.

Es conocido el caso del impacto negativo de la inversión extranjera directa, en economías con elevado proteccionismo, cuando dicha inversión se orienta a sectores intensivos en capital y altamente protegidos. En una economía abierta, es posible entonces que mejore la productividad social de esa inversión y que se estimulen mayores montos de ella, dado la ampliación de los mercados que ésta puede atender.

El argumento dubitativo sobre el impacto benéfico de la inserción sobre empleo y productividad señala básicamente que se daría una concentración de las ganancias exportadoras, dado que el porcentaje de la fuerza de trabajo incorporado en la actividad exportadora es comparativamente reducido; por lo tanto, siendo un porcentaje bajo del empleo y de la producción, no habría cómo difundir a mayorías relevantes.

Hay consideraciones que hacer respecto de este planteo. En primer lugar, el argumento ocupacional relevante debiera ser sobre el conjunto del sector transables y no sólo sobre las exportaciones. En efecto, en una estrategia de promoción de exportaciones que considere los precios internacionales como parámetros de escasez, se está promoviendo simultáneamente la promoción de exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, por lo tanto habrá empleo por las dos vías. Pero volviendo al punto anterior y quedándonos sólo en las exportaciones, hay un par de otros elementos a considerar.

El primero se refiere a los enlaces de producción. Hay una cadena de proveedores hacia atrás y de servicios financieros, transportes, comercialización, etc. hacia adelante. Hay vínculos con los llamados exportadores indirectos, en la medida en que la actividad de exportación induce difusión tecnológica, exigencias de calidad, de entrega oportuna, etc. bien recogidas en la idea de la competitividad sistémica. Por lo tanto, el desarrollo de un segmento exportador, con sus enlaces hacia atrás y hacia adelante, induce dinamismos productivos y

tecnológicos, con un impacto ocupacional mayor que el empleo directo en las actividades de exportación.

Hay además importantes enlaces de demanda/ingreso asociados al proceso de exportación. Surge de él una demanda por bienes de consumo, intermedios y de inversión; se generan ingresos fiscales y hay también una demanda directa e indirecta de trabajo calificado y no calificado. Finalmente, y lo más significativo para la mayoría de los países de la región, la brecha externa que enfrentan probablemente no tendrá un carácter transitorio. Como la formación bruta de capital fijo tiene un fuerte componente importado, la escasez de divisas dificultará todo tipo de inversión, sea en sectores transables o no transables. Por tanto, exportaciones que relajen tal brecha externa, facilitan el financiamienmto de la inversión en todos los sectores.

e) Internacionalización y complementación regional

Culmino listando un par de ideas sobre los espacios de complementación regional, que surgen en función de esta visión sistémica de competitividad e inserción internacional, la que, insisto, se apoya fundamentalmente en la incorporación tecnológica, en la formación de recursos humanos y en el fortalecimiento de la base empresarial.

Asistimos a un proceso de convergencia en la política económica en la región, expresado en el tránsito hacia economías más abiertas y competitivas -reducción en las barreras al comercio, reducción del sesgo antiexportador- y hacia economías con menor inflación y mayor responsabilidad fiscal.

Una mayor convergencia macroeconómica es un pre-requisito de avances más importantes en materia de integración, dado que América Latina enfrenta menores lapsos para construír su complementación económica que los que conoció Europa. Los tiempos son distintos y las exigencias más apremiantes. Un elemento central en tal convergencia es la razonable estabilidad de las paridades cambiarias, de modo que la política cambiaria pueda actuar como una señal creíble de mediano plazo para los incentivos de producción, inversión y comercialización.

Un espacio adicional tiene que ver con la convergencia en la internacionalización de estas economías. Este proceso de internacionalización tiene ámbitos de mercado, de comercialización, de inversión/financiamiento, ámbitos tecnológicos e incluso, empieza a tener ámbitos de inversión extranjera de la región en el exterior. Son todos estos ámbitos los que requieren un accionar conjunto de empresas, gobiernos y actores económicos de la región de manera de incrementar el poder negociador regional.

En particular, quisiera destacar la importancia de avances conjuntos sobre redes de transporte, comercialización y servicios portuarios. Es importante también no rezagar el accionar de la región en el tema ambiental. Es preciso empezar a incorporarlo en la legislación, anticipándose a eventuales presiones proteccionistas futuras, pero al mismo tiempo, utilizándolo como un instrumento de competitividad sistémica, en tanto introduce normas de calidad, de diferenciación de productos, de reorganización productiva que pueden facilitar el posterior desplazamiento desde producciones de mercado interno a mercados externos con normas similares de calidad y prevención ambiental.

NOTAS

1/ Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. CEPAL, marzo 1990, LC/G.1601-P.

2/ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991. La tarea acuciante de desarrollo, Banco Mundial, junio 1991, Washington, D.C.

3/ The importance of trade for developing countries, Bela Balassa, Banca Nazionale del Lavoro, Quaterly Review Vol.3. Diciembre 1987

4/ "La política de comercio y el crecimiento de los países en desarrollo" Singer, H. y Gray, P. Comercio Exterior, Vol. 38, No 4, México, abril 1988

5/ "Los canales de comercialización y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas", Santiago de Chile, CEPAL, Div. de Transportes y Comunicaciones, julio 1991, inédito.

6/ Desindustrialization in Chile, Westview Special Studies on Latin America and the Caribbean, J. Gatica, Boulder, San Francisco & London, 1989.

COMENTARIO DE SERGIO BOISIER (ILPES):

En la inauguración, Héctor Assael hizo alusión directa a una cuestión que me parece importante, en el sentido de hacer una llamada de atención para no dejarnos envolver demasiado con conceptos o temas que se ponen muy de moda y que nos hacen olvidar otros elementos de un mismo problema. Creo que algo de eso está sucediendo con la visión sistémica de la competitividad: ella es muy importante y muy pertinente, pero quizás nos hace olvidar otros elementos que están detrás de la competitividad.

Como se ha dicho -y lo acaba de señalar Osvaldo-, hoy estamos frente a un sistema económico extremadamente abierto, extremadamente globalizante y extremadamente interactivo a nivel mundial. Se ha dicho también, y se escribe cada vez con mayor frecuencia, que en este contexto la competencia no es sólo una cuestión que se da entre las firmas ni siquiera entre las naciones, sino que comienza a aparecer un nuevo actor en la competencia internacional por capitales y por tecnología. Ese actor es el territorio. Los europeos, y en particular nuestros colegas españoles, eso lo saben muy bien.

Sobre este actor quiero concentrar mis comentarios, aclarando que usaré la palabra región no en el marco supranacional o internacional, sino en el marco subnacional. Preocuparse por la competitividad de las regiones de un país me parece una cuestión muy atingente dentro de la temática general, porque la competitividad de una nación puede ser vista como la competitividad de sus sectores, pero también como la competitividad de sus regiones, y estos no son meros cortes contables, sino que son cortes analíticos que pueden ayudar a entender más el fenómeno de la competitividad. Quisiera entregar dos cifras empíricas para, a partir de ellas, hacer dos comentarios adicionales.

En este país, la región del Bío-Bío, que es la segunda región más importante de Chile genera un poco más del 10% del Producto Nacional. Es una región extremadamente bien inserta en el comercio internacional. De hecho, está exportando un 32% de su PIB. Entre 1985 y 1990, las exportaciones de esta región aumentaron en un 143%. Las exportaciones forestales aumentaron en este mismo período en un 235%, y las pesqueras lo hicieron en un 266%. Uno diría: "Fántástico. Aquí sí que tenemos una región competitiva". Más adelante veremos que el panorama no es tan rosado como parecía.

Creo que la competitividad es un concepto que debe referirse a un marco de estática comparativa, o de dinámica, puesto que se refiere a variaciones en la posición relativa en mercados. Una cuestión fundamental, por cierto, es cómo se mide la competitividad. Lo podemos hacer a través de un proceso estadístico muy sencillo, que es aplicable a las exportaciones de una región, en un año base, la tasa o el porcentaje de crecimiento de las exportaciones mundiales, durante el período que se quiere estudiar, con lo cual se llega a una cifra hipotética.

Por cierto que, comparada con la cifra real de exportaciones al final de ese período, nos dirá si la región está ganando o perdiendo posiciones en términos agregados. Naturalmente que si estamos hablando de regiones competitivas, al hacer este juego de cifras nos vamos a encontrar con una cifra positiva.

Ahora, lo importante en el ejemplo que acabo de dar, es intentar revelar qué hay detrás de esta cifra globalmente positiva. La cifra que representa una ganancia en competitividad, se puede descomponer en dos grandes elementos: una parte que mide el efecto que sobre la competitividad de la región tiene la competitividad de los distintos sectores a nivel regional y otra parte que mide la competitividad a nivel mundial; es decir, si sectores regionales ganan espacios en las exportaciones de los mismos sectores a nivel mundial, hay competitividad sectorial.

Detrás de esta competitividad sectorial, que es el caso del sector forestal y pesquero de la región que mencioné, descubrimos elementos que tienen que ver con la naturaleza sistémica de la competitividad de esos sectores, como bien lo señalaba al final de su exposición Osvaldo Rosales. Pero la cifra que obtendremos de ese ejercicio, que en definitiva es una suma de las ganancias y las pérdidas de competitividad de todos los sectores, rara vez agotará la primera cifra agregada que se obtuvo, y nos quedará un saldo que puede ser muy importante. Esta segunda parte de la explicación mide el efecto sobre la competitividad regional de la diferencia entre la estructura regional y la estructura mundial de exportación. Tiene que ver con la especialización de la región en sectores que, a nivel mundial, son competitivos o que no lo son.

Es aquí, entonces, donde descubrimos otro elemento que ya no se refiere a la naturaleza sistémica de cada sector o de cada producto, sino más bien a la naturaleza estructural del conjunto de los sectores exportadores.

Se puede hablar entonces (si me permiten acuñar términos nuevos) de una competitividad de baja sustentación cuando uno solo de los componentes de la ganancia regional es positivo, y de una competitividad de alta sustentación que sí se puede mantener en el largo plazo cuando ambos componentes son positivos.

De aquí se pueden extraer dos conclusiones generales. Primero, ganar o mantener competitividad tiene que ver tanto con la naturaleza sistémica de las articulaciones de un producto o sector (hacia atrás, hacia los lados, hacia los mercados, etc.), como con la naturaleza estructural de la composición del paquete exportador, tal como lo muestra el caso de la región del Bío-Bío. El sector forestal y el sector pesquero representan el 87% de sus exportaciones totales. Respecto del primero, para el cual dispongo de cifras, las exportaciones forestales mundiales crecieron entre 1980 y 1987 sólo en 6.9%, porcentaje menor que el crecimiento de las exportaciones totales a nivel mundial. Así, en este caso estamos viendo una región que logra ganancias de espacios en sectores que van a la baja en el comercio internacional, y que además tiene su estructura de exportación tremendamente asociada, precisamente, a sectores que están perdiendo dinámica en el comercio mundial. Por eso, esa competitividad que hoy se nos muestra tan espectacular no tiene sustentación en el largo plazo, por lo que hay que entrar a otros procesos de reestructuración.

La segunda conclusión, entonces, es que ambos asuntos -la naturaleza sistémica de la competitividad por sectores o por productos, así como la naturaleza estructural del paquete de exportaciones de una región, y este análisis es perfectamente aplicable a una nación- requieren de políticas territorializadas, naturalmente, inscritas en políticas macroeconómicas adecuadas. No sacamos nada con fomentar la reconversión exportadora de una región si el tipo de cambio del país está a la baja.

El manejo de estas políticas territorializadas requiere a su vez un contexto de descentralización política y territorial para entregar a los gobiernos subnacionales, regionales y locales, instrumentos de acción mediante los cuales puedan incentivar esa reconversión, o incentivar todavía más las articulaciones sistémicas de un sector exportador. Muchas gracias.

COMENTARIO DE RAIMUNDO BECA (CEPAL):

«La importancia de la infraestructura de comunicaciones en la solidez económica de las naciones ha sido reconocida por nuestros competidores en Europa y Asia». Eso lo dice el equipo de Richard Solomon del MIT en 1991, mostrando que ha habido un reconocimiento de esta perspectiva en materia de competitividad en otros países y no en los Estados Unidos. Esta cita, que en realidad, podría haber sido formulada desde la perspectiva de nuestros propios países en América Latina, permite introducir el tema de esta presentación, que se dividirá en tres partes.

La primera parte se referirá a lo que hemos llamado "la información y las telecomunicaciones, un vector de la transformación productiva" explicitando los fundamentos de porqué se está trabajando en esta infraestructura tecnológica, en particular en la información y las telecomunicaciones. En la segunda parte, se examinará un conjunto de tareas inpostergables, y en la tercera parte, se delineará una propuesta institucional y programática para los países de la región.

La absorción de progreso técnico en la propuesta de la CEPAL se está apoyando, por una parte, en el desarrollo de la base empresarial, y por la otra, en el desarrollo de los recursos humanos, y entre ambos, en el desarrollo de la infraestructura tecnológica. Dentro de ella, se ha citado el caso de los puertos, etc. Pero en nuestro caso particular, estamos trabajando el

sector de la información y telecomunicaciones. Para ilustrar sólo como este sector está aportando al modelo en su conjunto y en cada una de las partes del sistema, me referiré simplemente al aspecto de la competitividad, que es el que ahora nos interesa.

La clasificación de un conjunto de países, según diversos criterios, nos han servido de referencia en nuestro estudio, estableciendo las categorías de países perdedores, países ganadores y países que se encuentran en una situación intermedia.

En un cuadro que considera cuatro o cinco cruzamientos distintos, se muestra que hay países que, cualquiera sea el criterio que tomemos, ganan siempre, y países que pierden siempre, mientras que hay otros que constituyen la gran mayoría y están en una situación intermedia. Lo interesante, sin implicar necesariamente una relación de causalidad, es que entre los países ganadores y los perdedores existe una enorme diferencia en cuanto ellos se han preocupado durante la última década de desarrollar su infraestructura de información y telecomunicaciones. En promedio, los países que figuran como ganadores prácticamente doblaron su infraestructura de información y telecomunicaciones en el curso de una década.

A partir de esta constatación, quisiéramos indicar que hay aquí un conjunto de tareas impostergables referidas a las telecomunicaciones y a la informática.

En primer lugar, para los distintos países analizados, cuando se considera su distribución de densidad en líneas telefónicas por cada 100 habitantes, vemos claramente que surgen tres bloques: el de los países industrializados en un extremo, al medio, el de los países de industrialización tardía, y un tercer bloque que corresponde básicamente a los países de la región. Comprobamos que el trecho que a estos últimos les corresponde recorrer para alcanzar los niveles de infraestructura que tienen los países de industrialización tardía es bastante considerable.

Lo mismo ocurre si examinamos cuál es el equipamiento en computadores o microcomputadores. El equipamiento per cápita posee categorías estructurales que corresponden básicamente a las mismas que existen en materia de información y telecomunicaciones. Lo mismo e incluso de modo más exagerado, lo verificamos si medimos en lugar del número de computadores per cápita, la capacidad en millones de instrucciones por segundo. Desgraciadamente, no se dispone de estadísticas para todos los países de la región, sino sólo para dos, pero todo indica que los países ausentes están todavía en una situación más precaria que los allí indicados.

A partir de estas constataciones, hemos deducido tres tareas impostergables de intervención. La primera, que se desprende directamente de lo indicado, es que se requiere un esfuerzo fundamental de desarrollo de la infraestructura en información y telecomunicaciones. La segunda es que se requiere una política de difusión de información de las telecomunicaciones. Más que desarrollar el sector, se requiere desarrollar la utilización de estas tecnologías, y la tercera es que hay que favorecer la circulación de la información. Todo este paquete representa inversiones considerables de aproximadamente dos a tres puntos del producto, o de 15% de la formación bruta de capital fijo.

Esta dimensión macroeconómica de dos a tres puntos del producto tiene un par de particularidades. La primera es que tiene una alta concentración en telecomunicaciones, la cual representa prácticamente la mitad del esfuerzo, y en materia de telecomunicaciones en cada

país hay uno o dos actores a lo más, de manera tal que es muy fácil identificar cuáles son efectivamente los actores y cuáles son los proyectos que deben realizarse y la magnitud de sus inversiones. El segundo elemento es que la segunda mitad del esfuerzo requerido en materia de inversión está fuertemente diluído. En la medida en que la primera mitad se realice, esto potencia y hace posibles mayores aumentos de productividad para la segunda parte. Así, hay aquí una suerte de concatenación entre las dos partes del esfuerzo.

A partir de estas tareas impostergables, hemos trazado un itinerario con cuatro propuestas de tipo institucional y programático.

i) La primera consiste en formular los marcos regulatorios para todo el sector, no sólo para telecomunicaciones sino también para informática, información electrónica, comunicación audiovisual, etc.
ii) La segunda es que hay que apoyarse en la normalización y la investigación y desarrollo para todos los efectos de la difusión tecnológica.
iii) La tercera es que hay que darle un dimensionamiento espacial, con lo cual queremos decir que estas tareas impostergables hay que abordarlas a todos los niveles de desagregación geográfica.
iv) La cuarta es que se requiere en estas materias una alta concertación internacional, puesto que algunos de los mecanismos que trabajaron con un entorno internacional, hoy no necesariamente van a operar en el nuevo entorno. Es necesario consolidar una concertación internacional de la más amplia cobertura, tanto geográfica como temática.

En relación al marco regulatorio en materia de telecomunicaciones, se constata que de una u otra manera todos los países de la región se están viendo obligados a privatizar sus telecomunicaciones. Sin emitir un juicio sobre si esto es bueno o malo, constituye un hecho del cual difícilmente los países de la región van a escapar. En función de ello, hemos trazado un modelo regulatorio, y lo que hemos llamado un decálogo de las privatizaciones. Diez reglas de oro de cómo lograr una buena privatización de las telecomunicaciones. Este decálogo surge de la experiencia de los tres países que ya privatizaron en la región: Argentina, Chile y México.

- La primera regla es que hay que explicitar claramente los objetivos de la privatización.
- La segunda es la modificación de la reglamentación antes de privatizar, y no después, cuando es demasiado tarde.
- La tercera es crear una instancia regulatoria eficiente.
- La cuarta es que hay que privatizar con los trabajadores de las empresas y los usuarios, que son los primeros afectados.
- La quinta es el establecimiento de un mecanismo de fijación de tarifas adecuadas.
- La sexta consiste en que hay que establecer metas obligatorias cuantitativas y cualitativas que después es difícil solicitar que las realice el inversionista, sobre todo si es extranjero.
- La séptima, que hay que establecer un procedimiento graduado de penalización. Si la única pena establecida es quitar la concesión, prácticamente no se usará: es como tener la bomba atómica.
- La octava, hay que incluir un acuerdo de gestión con un operador experimentado, en el caso de que la gestión interna sea de mala calidad, lo que es una realidad en muchos de nuestros países.

- La novena, no es necesario vender el control total de la empresa. Se puede vender sólo un paquete con un porcentaje mínimo, porque si la experiencia es exitosa, este paquete se valorizará.
- La décima, hay que liberalizar todo el entorno, básicamente consistente en los servicios de valor agregado. Muchas gracias.

COMENTARIO DE NORBERTO GARCIA (PREALC):

Un breve comentario acerca del impacto sobre los mercados de trabajo de las estrategias de transformación orientadas al fortalecimiento de la competitividad en América Latina.

El período en que comienzan a gestarse los procesos de transformación se inicia con los shocks financiero y comercial que tienen lugar a partir de 1982. (La única excepción es Chile, país que comienza su transformación bastante antes: a mediados de los 70.)

Al impacto financiero y comercial de la crisis externa, le siguen, en las diversas experiencias, sucesivas y variadas políticas de ajuste de corto plazo, orientadas a equilibrar cuentas externas y reducir las presiones inflacionarias que acompañan a los shock y fases iniciales del ajuste. En el intertanto, en diversas experiencias se van verificando aumentos en los intereses externos y caídas en la entrada neta de financiamiento fresco. En un contexto de reducción de importaciones y aumento de exportaciones, ello conduce a un notable incremento de las transferencias netas de recursos al exterior, en el período en que dichos recursos habrían sido más necesarios para lograr una transformación interna con menores costos sociales.

Después de sucesivos intentos de ajustes de corto plazo, comienzan a perfilarse políticas de reformas más estructurales. Estas se inician generalmente con las aperturas comerciales externas que tienen lugar desde mediados de los 80 en adelante, excepto Chile, que comienza su apertura en 1975. Por consiguiente, las estrategias de reestructuracón y su impacto sobre los mercados de trabajo son un fenómeno que incide después de sucesivos eventos de importancia para el funcionamiento de dichos mercados.

En la perspectiva expuesta, el impacto sobre los mercados de trabajo proviene de: (i) los shocks financiero y comercial de principios de los 80; (ii) las políticas de ajuste de corto plazo con las que se intenta en una primera fase controlar los principales desequilibrios; (iii) la magnitud de la transferencia neta de recursos al exterior, que resta recursos para el ajuste y transformación externa; y, (iv) las políticas de reestructuración económica que, a partir de mediados de los 80, buscan reorientar recursos hacia la producción de exportables y/o líneas competitivas con importaciones y fortalecer la competitividad.

Considerando los cuatro factores expuestos y aunque es difícil identificar el impacto aislado de cada uno de ellos, las distintas experiencias sugieren que los tres primeros -shocks iniciales, sucesivos ajustes de corto plazo y transferencias netas de recursos al exterior- contribuyen decisivamente al impacto negativo sobre el empleo e ingresos que se verifica en la mayor parte de las experiencias en 1982-87. Los procesos de reestructuración no constituyen una explicación causal para dicho período porque, aun cuando vinculados a los tres factores

previos, se inician después que tiene lugar el grueso del impacto negativo sobre el empleo e ingresos, esto es, se inician en 1985, 1987 o 1989-90, según las experiencias.

Similarmente, si se analiza el impacto a nivel macro y sectorial de los cambios tecnológicos en 1982-85, puede concluirse que, por tratarse de un período contractivo -en términos de inversión y producto- no se verifican avances masivos de modernización tecnológica y organizacional. Estos comienzan a detectarse, sobre todo en actividades transables e infraestructura de apoyo, en el quinquenio 1985-90. Dado que el empleo en segmentos modernos -sobre todo en mediana y gran empresa- había sido ya afectado en 1982-85 por el impacto de los tres factores antes expuestos, la incorporación de cambio tecnológico en 1985-90 no tuvo el efecto negativo inicial que cabría esperar, porque las empresas ya se habían ajustado y racionalizado sus plantas, antes. Esto no significa que en los 90, el cambio tecnológico y organizacional no tenga repercusiones.

Otro punto de interés, para confirmar y ampliar algunos de los temas planteados por Osvaldo Rosales en su exposición, se vincula a lo que nos está sugiriendo la evidencia empírica en los países que iniciaron más temprano el proceso de transformación productiva y avanzaron más en el mismo. Como es natural, el impacto sobre el mercado de trabajo no puede limitarse a los primeros dos o tres años, sino que es imprescindible un horizonte suficientemente prolongado como para captar todos los efectos, y no sólo los iniciales. Por ejemplo, es importante una breve revisión de lo acontecido en Chile entre 1975 y la actualidad y lo registrado en México y Costa Rica en 1985-91.

En esa perspectiva hay dos aspectos que surgen con bastante nitidez. En las tres experiencias, después de una fase con un impacto negativo-contractivo sobre el mercado laboral, sigue otra con efectos positivos, en términos de creación de nuevos empleos y crecimiento o recuperación de los salarios. Esto no quiere decir que en la segunda fase -aún en marcha- el proceso haya sido equitativo. Pero apunta a un hecho relevante: el proceso de transformación genera una dinámica positiva en empleo y salarios después de un período transicional. La pregunta relevante es si esa dinámica, hacia el futuro, será de la intensidad requerida para incorporar e integrar al grueso de las sociedades respectivas al nuevo modelo de crecimiento y modernización.

El segundo aspecto que surge con nitidez de las tres experiencias latinoamericanas que más avanzaron, es que diferentes resultados en el mercado de trabajo se vinculan con distintas estrategias de reestructuración, y puntos de partida también diferentes. Así, la estrategia implementada en México a partir de 1985 es diferente a la aplicada en Chile en 1975-89; y ambas son distintas a la registrada en Costa Rica a partir de 1985. Las diferencias en las estrategias económicas de transformación y en su articulación con las respectivas políticas de estabilización , tiene consecuencias para el ajuste del mercado de trabajo. Similarmente, como dijo Osvaldo Rosales, la presencia -o ausencia- e intensidad de las políticas sociales compensatorias del ajuste, contribuyen también a explicar las diferencias de costos sociales en la transición entre las tres experiencias, en términos de desempleo, subempleo o reducción de salarios.

Finalmente, el último punto que deseo enfatizar es la vinculación, a mediano y largo plazo, entre el crecimiento de la productividad y la evolución del empleo y las remuneraciones. Coincido con Osvaldo Rosales respecto a la relación existente entre el crecimiento de la

productividad y una posibilidad más desahogada para el ajuste del mercado de trabajo. Ello por dos razones. La primera fue mencionada por Osvaldo Rosales: un crecimiento elevado de la productividad plantea mejores precondiciones para un aumento significativo de los salarios reales. Dicho en los términos planteados esta tarde, el trade-off entre el tipo de cambio real y el salario real se suaviza con un aumento significativo de la productividad. Esto significa que el fortalecimiento de la competitividad puede alcanzarse por otras vías que no sea el descenso sistemático del salario real y por lo tanto, que la modernización económica no es incompatible con el avance social.

La evidencia de las tres experiencias que más avanzaron sugiere que el crecimiento de la productividad, particularmente en sectores transables, fortalece a la creación de empleos y no sólo a la competitividad. En la práctica, los aumentos de productividad verificados en un determinado quinquenio, fortalecen la competitividad y permiten la expansión de la producción de exportables y competidores de importaciones, e insumos para los mismos. Ello conduce a un mayor crecimiento del producto interno y, con cierto rezago, del empleo agregado. Por consiguiente, el aumento de la productividad en un determinado quinquenio facilita el crecimiento del empleo en el quinquenio siguiente. En un modelo abierto y plenamente integrado a flujos de comercio internacional, la elevación de la productividad en transables fortalece a la competitividad y, al hacerlo, facilita el crecimiento de la producción y del empleo.

Por consiguiente, por las dos razones expuestas, los aumentos de la productividad constituyen un dato crucial para las estrategias de modernización en marcha. Es por ambas vías -empleo y salarios- que puede alcanzarse una estrategia en que la transformación sea compatible con el avance social.

MESA REDONDA 1

Intervienen: Sres. Luis Portillo, Osvaldo Rosales, Michael Mortimore, Luis Velasco, José Manuel Quijano, Orlando Caputo, Benjamín Hopenhayn, Alberto Zelada y Juan Carlos del Bello.

LUIS PORTILLO PASQUAL DEL RIQUELME (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España): Yo quiero contrastar un planteamiento de la Comunidad Europea respecto del proceso de integración en América Latina, con las orientaciones que efectivamente se están dando en la región. La CEE sostiene "América Latina va a seguir nuestros pasos, vamos a ser un estímulo, es bueno que se integre, tendrá una mayor capacidad de negociación, etc." Sin embargo, los avances en América Latina no se están orientando hacia el terreno de la integración, sino más bien hacia zonas de libre comercio entre diferentes países sin llegar a homogeneizar las políticas. Hay una contradicción entre cuál es la posición latinoamericana y el razonamiento que tiene la CE con respecto a cómo debería ser la integración.

OSVALDO ROSALES (CEPAL): Quisiera desarrollar más mi posición respecto del sesgo hacia mercados externos que actualmente se manifiesta en América Latina. Una especificidad latinoamericana es que la región es relativamente bien dotada en recursos naturales. Sin embargo, de allí también se infiere una cierta modalidad de inserción en la economía mundial, que típicamente se sustenta sobre superávit en productos primarios y déficit en manufacturas. Siendo eso un dato estructural, es evidente que, considerando las tendencias diferenciadas de dinamismo a nivel de productos básicos y a nivel de manufacturas -incluso más, separando las manufacturas entre aquellas basadas en recursos naturales y aquellas no basadas en recursos naturales-, es muy claro que ese patrón de inserción plantea límites muy decisivos tanto en el crecimiento como en la redistribución.

Por lo tanto, opciones de cambio estructural que pongan el énfasis en la mejoría distributiva deben necesariamente revertir esa modalidad de inserción, porque de otra manera no hay espacio posible para redistribución. Cualquier esfuerzo severo de redistribución topa con limitaciones en la base productiva, que repercuten ya sea en inflación o en desequilibrios externos inmanejables.

Hay distintas formas de insertarse, y la que está promoviendo CEPAL va más allá de precios correctos. Incluye un rol decisivo del accionar público para que le dé direccionalidad a esa inserción, retomando las lecciones de la experiencia exportadora reciente de los últimos veinte o quince años.

En ese ámbito, los temas de tecnología, de recursos humanos, son centrales, y esos temas no los resuelve el mercado. Más aún, en esa perspectiva el debate sobre cuánto mercado y cuánto sector público también está mal planteado, ya que en la región necesitamos más mercado y más sector público. Hay espacios donde hay que crear mercados; otros donde hay que fortalecerlos y otros donde hay que corregirlos, en tanto los mercados reales no sean compatibles con los requerimientos de una competitividad sistémica. Se requiere también más

y mejor estado para las nuevas tareas de regulación en una economía abierta, así como para las tareas de fomento tecnológico, gestión de empresas públicas y política social.

Sergio Boisier hablaba de competitividad de baja sustentabilidad y de alta sustentabilidad. Ello tiene que ver, por un lado, con el dinamismo de los mercados; pero también tiene que ver con la propia base ambiental de la región. En Chile han acontecido saltos importantes de la base exportadora, afincados en recursos naturales, permitiendo posicionarse en segmentos poco dinámicos del comercio internacional. De la misma forma cabría preocuparse sobre el eventual deterioro ambiental que ese proceso de expansión exportadora ha generado, máxime considerando las barreras al comercio que puede ir generando la condicionalidad ambiental en los países industrializados.

En el trabajo reciente de CEPAL hay una distinción muy similar sobre competitividad, que diferencia entre posicionamiento y eficiencia. El posicionamiento tendría que ver con el peso relativo que tienen las exportaciones de un país en segmentos dinámicos en el comercio internacional. Y la eficiencia tendría que ver con las ganancias que hace un país al interior de un segmento dado. Esto es, un país puede ganar en posicionamiento al mejorar su posición relativa en segmentos dinámicos; o puede ganar en eficiencia, al mejorar su posición relativa en un rubro dado, incluso en segmentos en retroceso.

Tanto tareas de posicionamiento como de eficiencia tienen que ver con la capacidad de incorporación tecnológica. El desafío para una región tan dotada en recursos naturales es cómo implementar una inserción exportadora industrializante no divorciada de su base de recursos naturales. Se requiere, por lo tanto, integrar el proceso técnico con su base de recursos naturales, con el desarrollo industrial y con la sustentabilidad ambiental.

Y finalmente, empleando una acepción de nuestro recordado Fernando Fajnzylber, tenemos una "asignatura pendiente" en el tema de las relaciones laborales. Cuando se examina el debate sobre competitividad internacional y paradigma tecnoeconómico, resulta claro que las dimensiones de calificación, flexibilización y de motivación de la mano de obra empiezan a estar estrictamente vinculadas a la probabilidad de éxito en esa competencia internacional. Por lo tanto, también uno podría hablar que hay formas de productividad espúrea y auténtica. Es posible incrementar la productividad a corto plazo con la extensión de la jornada laboral, con incumplimiento de normativas tributarias, previsionales, etc., pero obviamente en el mediano plazo las formas sustentables de productividad tienen que ver con la incorporación de cambio técnico, la calificación de la mano de obra y, en fin, la capacidad del entorno social para incorporar tecnología y modernización en las relaciones sociales. En la medida en que haya una apuesta por democratización en las relaciones laborales, ese proceso puede adquirir mayor fuerza.

Eso supone, por un lado, movimientos sindicales claramente más tecnificados, más modernizados y propositivos que los actuales; y al mismo tiempo, una base empresarial que acepte mucho más una visión sistémica de la competitividad, entendiendo que la competitividad en la forma en que ha sido planteada no admite rezagos ni en la equidad ni en la calidad de los recursos humanos.

Asociado a ello es posible estudiar las formas de flexibilidad del mercado laboral, algunas de las cuales es cierto que coinciden con formas de capitalismo salvaje. Es posible

demostrar, sin embargo, que esas formas de flexibilidad no tienen posibilidad de sustento en el mediano plazo. Las propias exigencias del mercado internacional aluden a una relación laboral muy distinta a la que hemos conocido en América Latina y la sintonización con tales tendencias supone modificar el comportamiento de actores e instituciones, creando incluso nuevas instituciones más armónicas con las demandas de democracia, por un lado, y con la competitividad internacional, por otro.

MICHAEL MORTIMORE (CEPAL): Hay un proceso de liberalización con apertura en el mundo entero. Eso ha significado que el mercado y las empresas transnacionales han aumentado su poder relativo de negociación, y el Estado ha perdido un poco su fuerza.

En la OECD, este proceso de transnacionalización se ha caracterizado por tres marcadas tendencias que yo creo que vale la pena destacar. Por una parte, un proceso de globalización en el cual las empresas transnacionales están operando ya en un mercado mundial y no en mercados parciales. Un proceso de especialización, en que a través de la competencia las mismas empresas se han forzado en focalizar sus actividades y al mismo tiempo un proceso de regionalización, que intenta establecer redes de abastecimiento en los tres polos del mercado mundial, que son EEUU, Europa de la CEE y Japón y Asia. Estas tendencias son muy evidentes en las cifras sobre comercio internacional e inversión extranjera directa.

Los factores desequilibrantes en la coyuntura actual son:
i) en primer lugar, que un grupo limitado de empresas transnacionales especialmente japonesas e incluso algunas de los países asiáticos de reciente industrialización, están en distinto grado barriendo con las industrias automotrices, electrónica de consumo, computadores, máquinas de oficina, en particular del mercado norteamericano. ii) segundo, hay un grupo de empresas transnacionales muy grandes y muy ágiles que han ido formando alianzas estratégicas mundiales, en industrias tecnológicamente más complejas como son los nuevos materiales, la biotecnología, la robótica, las telecomunicaciones y la industria aeroespacial.

Al mismo tiempo, los países en desarrollo, con la excepción de los asiáticos de industrialización reciente, sufren un progresiva marginación de este mismo proceso, por lo menos en términos industriales. Entonces, surge la pregunta: ¿Por qué los países de América Latina se marginan, en general, del comercio internacional y de las corrientes de inversión extranjera directa, mientras que los países asiáticos de industrialización reciente se incorporan cada vez más? Hay muchas explicaciones macroeconómicas, que creo son bien conocidas.

A mí me gustaría referirme en particular, al proceso de transnacionalización. Yo creo que una importante diferencia en el proceso de industrialización de América Latina, fue la sustitución de importaciones industriales a través de la inversión extranjera directa, mientras que el proceso en Asia estuvo basado más bien en empresas nacionales privadas, siendo fundamental el rol desempeñado por las empresas transnacionales.

El propio proceso de industrialización en América Latina dejó a la región mal preparada para competir internacionalmente. En general, las empresas transnacionales de la etapa de la sustitución de importaciones industriales no trajeron tecnologías muy modernas ni una orientación exportadora, a pesar de su acceso a tecnologías y a mercados mundiales.

En América Latina hay una tarea muy importante y poco se ha hablado sobre el tema. Hay que reordenar la participación de las empresas transnacionales, sobre todo en la industria, dado que es en ella donde crece con más vigor el comercio internacional. ¿Qué hay que hacer al respecto? Existen en América Latina dos ejemplos de apertura dedicada a mejorar la competitividad internacional, tomando en cuenta en algún grado el papel de las empresas transnacionales. Está el caso de México, en que se verifica una especie de profundización de la industrialización a través de la reestructuración de las empresas transnacionales que operan en la industria mexicana, concentradas en los sectores más o menos modernos: sector automotriz, sector de computación, etc.

Tenemos el caso de Chile, que es otra clase de apertura con respecto a la inversión extranjera directa en las empresas transnacionales. En este caso, se eliminaron las empresas extranjeras funcionando en las industrias de sustitución de importaciones industriales, y se reemplazaron por inversión nueva en sectores de mayor competitividad como los sectores minero, frutas, pesquero, forestal.

Yo creo que es importante definir metas muy concretas con respecto a la apertura y con respecto a la competitividad internacional, tomando en cuenta a las empresas transnacionales, sobre todo las que ya están operando en la economía. Hay muchas interrelaciones sectoriales que surgen a la vista.

En general, estas empresas constituyen un factor central en cualquier discusión sobre los temas de competitividad internacional y apertura, tal como muestran los casos de México y Chile. Muchas gracias.

LUIS VELASCO (España): Yo quiero precisar algunos conceptos que me han parecido de la mayor importancia. El propio concepto de competitividad o de capacidad de competir, me parece que deberíamos definirlo como la posibilidad o la capacidad de ocupar espacios en los mercados exteriores y en el mercado interior.

Pero ese concepto se ha usado para referirse exclusivamente al comercio internacional de mercancías cuando debiese incluir también el comercio internacional de servicios. Precisamente la situación de la balanza de pagos española refleja, por lo menos en mi opinión, que se trata de una economía escasamente competitiva en mercancías y mucho más competitiva en servicios.

Otro campo que debe incluirse en el concepto de competitividad, es la capacidad de competir en el mercado de la inversión directa extranjera. Mi país ha mostrado en la última década ser competitivo en atraer inversión directa extranjera y otras formas de inversión, que han sido importantes en el desarrollo tecnológico de España y en su competitividad.

Me parece que valdría la pena tratar de ampliar el concepto de competitividad. Cuando se habla de capacidad de competir en el comercio internacional de mercancías, no se debe pensar solamente en competitividad precio, ya que cuando se han alcanzado determinados niveles de desarrollo, otros elementos adquieren una importancia creciente. Por eso, a mí me ha llamado la atención el concepto de competitividad espúrea, en el que quizás el propio

calificativo resulte despectivo, siendo que evidentemente nunca el lenguaje es neutral. Si espúrea se usa refiriéndose a una etapa deseablemente superable, evidentemente, lo admito.

En determinados niveles de desarrollo, costes comprimidos y fundamentalmente salarios comprimidos son evidentemente factores básicos de competitividad. Por otra parte, el concepto de espúrea no debe llevarnos a la conclusión de que la competitividad-precio no tiene importancia. Deben tenerse presente los costes salariales y otro tipo de costes, fuera del tipo de cambio. Esto es particularmente importante en países como España, en que no se tiene la posibilidad de manejo del tipo de cambio, al haber introducido la peseta en el sistema monetario europeo. En consecuencia, se está sustentando un sistema de cambio fijo, con unas mínimas modificaciones en torno al tipo de cambio central estrictamente reglamentadas.

Otro aspecto al que se han referido también varios ponentes y comentaristas es la expansión del comercio internacional, que como la experiencia nos demuestra, ha sido uno de los factores de crecimiento de la mayor parte de los países del mundo después de la posguerra de 1945. El comercio mundial ha crecido siempre por encima del producto, no sé si el doble, pero ha crecido más el comercio de mercancías que la producción. Está además creciendo más el comercio de servicios invisibles que el comercio de mercancías. También se han incrementado los movimientos de inversión directa en el mundo más que el propio comercio internacional. Asimismo, están creciendo con un volumen 30 veces superior, las transacciones financieras en relación con las transacciones de mercancías.

Todo esto nos revela que estamos en un mercado mundial, en el que quedan fuera determinados segmentos. Yo creo que es importante destacar que en esta mundialización del mercado, la interdependencia, me parece irreversible. Ello exige que los países sean competitivos o perezcan. Evidentemente que es una exageración pero creo que refleja correctamente la importancia del comercio.

Un tercer punto atañe al comportamiento de América Latina en la década recién transcurrida. Me ha parecido ver opiniones diversas, pero en general parecen aceptar que la década perdida arroja experiencias dignas de tenerse en cuenta. Sin embargo, las cifras demuestran que frente a una economía mundial crecientemente integrada, no solamente en el aspecto comercial, el peso de América Latina ha estado siendo cada vez menor.

Eso me parece que es importante porque frente a ello, se ha puesto el ejemplo tantas veces conocido de los países de industrialización reciente. Los cuatro tigres del Sudeste Asiático, que en una segunda etapa serán más -porque vienen Tailandia y otros- han mostrado un comportamiento muy distinto. En eso juegan factores internos y factores externos.

Me ha parecido intuir en algunos oradores una tendencia o deformación latina, o quizás universal, que es echar la culpa a los demás. Los administrados le echan la culpa a la administración, la administración a los administrados, los países del centro a los de la periferia, los de la periferia a los del centro. Repito, es una impresión mía, quizás equivocada. En el contexto de estas acusaciones recíprocas, sería legítimo recordar que los países desarrollados que abogan por planes de ajuste y por el fomento de las exportaciones de los países de la periferia, como en el caso de Latinoamérica, les cierran luego sus mercados o les dificultan el acceso a los mismos.

Quisiera comentar lo dicho por Di Filippo, sobre apertura unilateral al comercio exterior y en general a la economía internacional de los países de América Latina. Me parece que es un tema en que ha habido en los últimos años un cambio de mentalidad y de políticas en los países subdesarrollados que me parece digno de atención. Es decir, frente a un concepto de tipo mercantilista de abrirse a cambio de algo, surge una convicción que está teniendo cada vez más peso de que es importante abrirse sin necesidad de esperar algo a cambio.

Eso es más fácil de decir que de hacer, porque la experiencia nos demuestra que aunque en el fondo se esté convencido que es conveniente abrirse -naturalmente que teniendo en cuenta elementos de protección como muy bien ha dicho Hector Assael esta mañana- en la práctica lo que ocurre es que uno se abre si se abre el que está al frente de la mesa, porque la propuesta de apertura se utiliza como base negociadora. Por oposición, me parece de interés asimilar ese nuevo concepto de apertura unilateral, que en algunos casos por lo menos, aún en la propia experiencia de la economía española se han aplicado.

Quiero tocar también el tema de las áreas preferenciales. Debo declarar que soy bastante escéptico sobre ellas, y por lo menos hasta el momento, sobre los procesos de integración del continente o del subcontinente. Quizás las nuevas circunstancias históricas emergentes, modifiquen este cuadro.

Otro apartado, es el tema de acceso a los mercados. Dicho suscintamente: de qué nos vale ser competitivos si luego resulta que en aquellos escasos productos en los que somos competitivos -como normalmente se trata de sectores en crisis en las economías maduras- lo único que encontramos son trabas arancelarias y de otro tipo, que resultan mucho más gravosas para nuestras exportaciones.

Me quiero referir aquí muy brevemente a la ponencia de Luis Portillo y a los comentarios que ha despertado en algunos de los comentaristas. Yo comparto la impresión pesimista de las relaciones entre la Comunidad Económica Europea y América Latina, una vez eliminada la hojarasca retórica. Es decir, creo que para la CEE, América Latina no tiene ninguna importancia. En efecto, para la CEE las influencias se distribuyen en círculos concéntricos, empezando por los países del Mediterráneo, los países del Norte de Africa y los países ACP. Ahora surge como una nueva zona de actividad, por razones simplemente geoestratégicas y de supervivencia, aquella de los países llamados socialistas o países de economía planificada. Entre ellos, fundamentalmente la Unión Soviética.

Creo que frente a recursos escasos, en la práctica la atención que las instituciones de la CEE prestan a América Latina es limitada, y va a seguir siéndolo. Otra cosa es que las empresas dediquen atención a inversiones o a relaciones comerciales con América Latina. Coincido con quien ha dicho anteriormente que es mejor pedir a la CEE más comercio y menos cooperación o ayuda hacia América Latina. Lo que pasa es que es mucho más fácil para los países de la OECD, y en este caso para los países de la CEE, abrir el ámbito de las relaciones financieras y no el ámbito del comercio, porque naturalmente las importaciones de determinados productos en los cuales es competitiva Latinoamérica, hacen daño a determinados sectores de la Comunidad. Ello pone en marcha los bloques proteccionistas de los sectores productivos que son siempre, y por definición, mucho más poderosos que los bloques de los consumidores.

Termino con un último punto que me ha llamado la atención y que me parece muy interesante. Es la interrelación que han hecho algunos de los ponentes y comentaristas entre la eficacia económica y la eficacia social. Dicho de otra manera, el tratar de compatibilizar la eficiencia de un sistema económico con un bienestar creciente y una distribución equitativa del mismo. Esos dos conceptos, que normalmente aparecen o se manejan, como contradictorios, creo que al contrario, son perfectamente coherentes. Es decir, una eficacia económica se debe basar y sólo es posible con una eficacia social.

En una sociedad integrada, en una sociedad en la cual el bienestar está distribuido equitativamente, la competitividad no debe perseguirse a costa de reducir el bienestar del país. Porque identificando en ese caso el bienestar con los salarios, sería más competitivo aquel país que tuviese salarios cero. Entonces, creo que se trata de ser competitivos preservando al mismo tiempo o aumentando y repartiendo más equitativamente el bienestar. Me parece que ligar estos dos conceptos, eficacia económica y eficacia social como han hecho quienes han intervenido hoy, es muy importante. Muchas gracias.

JOSE MANUEL QUIJANO (Uruguay): He escuchado muchos conceptos interesantes y quisiera focalizarme en uno que tiene que ver con la liberalización del comercio. Creo que en el discurso latinoamericano actual se insiste mucho en que la tendencia a nivel mundial es hacia la liberalización. Yo me pregunto si es necesariamente así, si tal es lo que uno puede percibir y tratar de observar en las cifras y los hechos, incluso en los discursos de países desarrollados. No sólo por lo que nos afecta a nosotros en el GATT, creo que también están de por medio formas neo-proteccionistas de operación, detectándose en algunos estudios más de 700 formas neoproteccionistas, vigentes actualmente entre países desarrollados entre sí y entre países desarrollados y subdesarrollados. Obviamente, la segunda modalidad nos afecta más a nosotros que la del comercio norte - norte.

En segundo lugar, porque el mundo en lo que se refiere a servicios y en lo que se refiere a propiedad intelectual no va hacia la liberalización, sino más bien hacia la "secretización". Nosotros estamos percibiendo la discusión del GATT y en la incorporación de transferencias de tecnología, la tendencia no es a la liberalización, sino a cerrar y a "secretizar" el conocimiento. Tanto es así, que cuando se plantea el cuatro más uno entre el Mercosur y EEUU, y Brasil plantea la transferencia de tecnología -además del comercio y la inversión que corresponden a las relaciones tradicionales entre los países- EEUU no lo admite y presiona sobre Argentina, Uruguay y Paraguay para que en definitiva queden fuera las transferencias de tecnología. Ahí está el eje, el centro del problema actual en comercio e inversión.

Creo que hay otro elemento de "secretización" que hemos cuantificado más de una vez y que tiene que ver con el comercio cautivo, con el comercio intrafirma que reviste características crecientes en las relaciones América Latina - resto del mundo y en las relaciones mundo subdesarrollado con mundo desarrollado. Este tema también tiene muy poco que ver con liberalización de comercio.

Yo creo que si hacemos un balance, la tendencia a la liberalización no parece tal. Lo que encontramos son liberalizaciones un tanto más truncas de lo que hubiera deseado el discurso oficial y oficioso latinoamericano.

Otro punto es el que tiene que ver con formas de apertura. América Latina da la impresión de que está embarcada, quizás siguiendo algún modelo tipo chileno o mexicano, detrás de una visión de apertura unilateral, cuando la historia de las aperturas no tiene mucho que ver con aperturas unilaterales.

Puede ser que los latinoamericanos seamos creativos y estemos generando una nueva forma de abrirse. Pero las formas de apertura que conoce la humanidad desde que el capitalismo existe son generalmente asimétricas. Los países se han abierto hacia la exportación, siendo mucho más cautelosos en la apertura hacia la importación. El mejor ejemplo de desarrollo de la década de los 70 y de los 80 que nosotros podemos tener es Japón. Japón y el Sudeste Asiático son la asimetría por excelencia. Trataron de penetrar mercados, regulando la entrada de mercancías provenientes del resto del mundo, y liberalizaron en general sólo una vez que fueron ya competitivos.

Viendo la historia económica, creo sinceramente que la causalidad que estamos tratando de introducir en América Latina, liberalizando para ser competitivos, tiene poco que ver con lo que ha pasado en otras partes del mundo, en que los países se han liberalizado después de ser competitivos. Entonces me pregunto si la región no estará embarcada en aperturas unilaterales que poco tienen que ver con las asimetrías propias de aperturas que uno ha percibido en otras experiencias históricas.

Vinculado a este punto, está el tema de la integración. Assael dijo y yo coincido con él "la integración ya no es lo mismo", entonces hay que llamarla de otra manera. Lo que estamos haciendo es abrirnos con los vecinos en el Mercosur, y al mismo tiempo, como lo está haciendo Chile y como lo está haciendo Uruguay, estamos abriéndonos al resto del mundo. ¿Qué zona de libre comercio es ésa que tiene arancel cero en el 95 en la región con Argentina, Brasil y Paraguay, pero ya para el 92 está poniendo arancel cero en la gran mayoría del universo arancelario con respecto al resto del mundo?

Me da la sensación de que no estamos hablando de otra modalidad de integración, sino que de una incoherencia desde el punto de vista teórico, de lo que significa la integración; estamos más bien contrabandeando la apertura unilateral de la economía bajo la forma de integración con los vecinos. Antes de llegar al arancel cero con ellos, nos abrimos al arancel cero con el resto del mundo.

Entonces, me parece que sería bueno que empezáramos a precisar qué quiere decir integración, cuándo conviene o no conviene integrarse y si estamos realmente en América Latina, por lo menos en el Mercosur, embarcados en un proceso de integración o en un proceso de otro tipo. Pero, hablar de integración dándole otro contenido, me parece que realmente no refleja la realidad.

Un último comentario con respecto a competitividad. Yo comparto aquí lo que se ha dicho sobre penetrar en otros mercados. Obviamente con dos características, sobre todo cuando lo pensamos para economías pequeñas: fin de desbalances en cuentas externas tendiendo a no generar un déficit en cuenta corriente y en cuenta comercial; y en segundo lugar, tratando de mejorar las condiciones de vida de la gente, es decir, no sobre la base de caída sistemática del salario real. Esto no es, a mi juicio, competitividad espúrea. Coincido con lo que decía hoy Assael. Recurrir a una competitividad de naturaleza cambiaria o salarial es legítimo si es de

carácter transitorio y si ha sido democráticamente consentido. Si la sociedad pretende hacer los esfuerzos de sacrificar salario transitoriamente para conquistar un mercado, es perfectamente legítimo, porque muchas naciones lo han hecho y porque muchos de los que compiten con nosotros también lo hacen.

El concepto de espúreo y no espúreo yo creo que no nos ayuda y en definitiva nos lleva a una especie de liberalismo en términos de desarrollo económico, que poco tiene que ver con la realidad de las naciones. Gracias.

ORLANDO CAPUTO (Chile, Universidad ARCIS): Haré en primer lugar un comentario teórico - metodológico. En segundo lugar, me referiré a las diferencias en la inserción reciente en la economía mundial de los países capitalistas desarrollados y de América Latina. Y finalmente, presentaré muy brevemente algunas conclusiones.

El comentario teórico - metodológico se basa en un trabajo que recientemente presenté en un seminario internacional en México. (Economía Mundial, Crisis, Contradicciones y Límites del Proceso de Globalización. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Febrero 1991). En él, planteamos que la ciencia económica tiene una limitación muy grande cuando analiza la economía internacional. La ciencia económica en sus escuelas fundamentales (clásica, marxista, neoclásica, keynesiana y también en todos los aportes contemporáneos), construye su teoría a partir de una economía nacional cerrada. En este contexto se definen las categorías, leyes y formas de movimiento de la economía, dándose después sólo un paso metodológico para hablar de economía abierta.

En economía abierta, la ciencia económica trata sólo de economías nacionales que tienen relaciones económicas internacionales. La fórmula usada, es economía nacional - resto del mundo. Esto queda muy de manifiesto al estudiar la macroeconomía abierta en los textos de Dornbusch y Fischer. La economía internacional, como una rama especializada de la economía estudia las relaciones entre estas economías nacionales abiertas.

Nosotros cuestionamos ese escenario de construcción teórica de la ciencia económica, porque el sistema capitalista constituye desde hace mucho tiempo una economía mundial que está conformada por la participación de las economías nacionales, pero que a través de las fases de producción, distribución, cambio y consumo constituye en diferente grado, una totalidad que es algo muy diferente a economías nacionales que se relacionan entre sí.

En efecto, pensamos que a nivel de esa totalidad, que es algo cualitativamente superior a la simple suma de países, también funcionan categorías, leyes y formas de movimiento, aunque lo hacen en forma diferente a como lo hacen nacionalmente. En esta visión metodológica muchos de los aspectos del otro enfoque aparecen en forma invertida. Por ejemplo, la ciencia económica supone que hay una tendencia a la proporcionalidad entre diferentes ramas y sectores, mientras lo que se constata es que las economías nacionales funcionando en la economía mundial, lo que hacen es crear una desproporcionalidad interna muy grande en el desarrollo de ramas y sectores; desproporcionalidad que es compatible con una proporcionalidad del desarrollo de todo el sistema y que se materializa a través de la producción mundial y del comercio mundial.

Si se analizan otras categorías económicas, la realidad y la comprensión de la economía mundial, aparece muy diferente de como es captada y abstraída por la ciencia económica que tiene como escenario de análisis la economía nacional. Por ejemplo, la tasa de ganancia, en una perspectiva de escenario mundial muestra una tendencia a su igualación en el conjunto del sistema, a partir de desigualdades preexistentes que se van reduciendo. Sin embargo, desde el punto de vista de la tasa de salario se ve que a nivel mundial hay una tendencia a su diferenciación -entre el capitalismo desarrollado y atrasado- y, quizás sea la tendencia a la diferenciación de la tasa de salario lo que está determinando y apoyando la tendencia a la igualación de la tasa de ganancia.

Desde el punto de vista de las formas de movimiento de la economía también hay diferencias radicales. En la perspectiva de economía mundial, son muy importantes: el desarrollo desigual; los prolongados procesos de integración y ruptura; y el movimiento y crisis cíclicas. En la economía mundial, hay períodos prolongados en que la tendencia es hacia un proceso creciente de integración, y hay momentos de ruptura de la integración y paso a un funcionamiento de la economía mundial apoyado preferentemente en el desarrollo de las economías nacionales. La crisis de los años 30, significó la ruptura de un fuerte proceso previo de integración de la economía mundial.

También, hay momentos de ruptura parcial y de transitoriedad corta. Por ejemplo, en los años 60 y 70, América Latina tuvo un fuerte proceso de integración en la economía mundial. La crisis de los años 80-82, provocó una ruptura transitoria de ese proceso en la región. Todas las estadísticas usadas en este Seminario, señalan que América Latina ha perdido presencia en el mercado mundial de mercancías, en el crédito internacional, y en la participación en las inversiones directas. Por ésto, ahora se discute sobre la estrategia y cambios de las estructuras económicas en América Latina para superar la ruptura del proceso de integración, y dar paso a una nueva inserción en la economía mundial.

La ciencia económica y el pensamiento económico latinoamericano no ha incorporado, como debería ser, el hecho de que en las últimas décadas se han desarrollado dos grandes crisis cíclicas, las que a diferencia de las décadas anteriores, por su magnitud se expresaron como crisis del mercado mundial. Menos aún les ha interesado el análisis de las importantes diferencias entre la crisis de los años 74-75, y la de los años 80-82. Señalaremos una de las varias diferencias. La primera, fué una crisis de sobreproducción de productos industriales acompañada de una falta o subprodución relativa de materias primas, energía y alimentos. La crisis de los años 80 fue general y abarcó todo tipo de productos. La sobreproducción de productos industriales fue acompañada por sobreproducción de materias primas, energéticos y alimentos. Esta diferencia es uno de los elementos que explica la gravedad de la crisis cíclica en América Latina a inicios de los años 80 y su transformación posterior en una crisis prolongada y profunda.

Se está apostando a un proceso de reestructuración para participar en una economía mundial, que a nuestro juicio no se está entendiendo bien. Aquellas características que consideramos esenciales, podrían aparecer bajo otro prisma de análisis, como menos importantes e incluso podrían ser captadas como señales opuestas.

La ciencia económica, las investigaciones académicas en general y la CEPAL en particular, no deberían olvidar las posibilidades de una nueva crisis cíclica en el mercado

mundial. Ni tampoco las posibilidades de ruptura en el proceso de globalización. Esto podría llevar a pensar que este enfoque se orienta hacia una economía autártica. Por el contrario, el estudio de los ciclos, de las diferencias en las crisis recientes, etc. podría llevar a un mejoramiento de las estrategias de inserción o a una estrategia de inserción diferente.

El segundo comentario es sobre las diferencias en la inserción en la economía mundial de los países capitalistas desarrollados y de América Latina. Algunas reflexiones sobre este tema las presentamos en un segundo trabajo en otro Seminario sobre Comunidad Económica Europea, América Latina, realizado también en México. (La Globalización de la Economía Mundial: La Comunidad Económica Europea y América Latina, Universidad Autónoma de Puebla, México, Octubre 1991).

Los países capitalistas desarrollados no han sufrido un proceso de ruptura en su integración en la economía mundial, ésta aparece más fuerte aún con la dinámica recuperación postcíclica en los años 80. América Latina intenta superar la ruptura transitoria de integración a partir de una situación de crisis profunda y prolongada que aún hoy continúa. Creo que son muy optimistas los informes recientes de la CEPAL y del Fondo Monetario Internacional, que prevén que América Latina ya salió de la crisis o que está saliendo y que sugieren el inicio de una década bastante promisoria.

El análisis de la mayoría de las características y tendencias del comercio mundial realizadas con informaciones del GATT, muestran que existen serios obstáculos para la reinserción de América Latina. A partir de aquí, se levantan interrogantes sobre los éxitos prolongados y generalizados de la reestructuración productiva para competir en el mercado mundial.

En el trabajo mencionado, se concluye que en el último tiempo se está constituyendo una nueva división internacional del trabajo que contempla tres niveles: exportación de productos primarios versus importación de manufacturas; exportación de manufacturas intensivas en mano de obra versus importación de manufacturas intensivas en capital; y, exportaciones intensivas en capital versus importaciones intensivas en capital. La reestructuración de la producción en los países capitalistas desarrollados se basa en las características y tendencias más dinámicas del comercio mundial y está diseñada para influirlo y modificarlo a través de las nuevas tecnologías. En América Latina, la reestructuración productiva está respondiendo a aquellos aspectos menos dinámicos del comercio mundial.

Otra diferencia importante se refiere al hecho de que la participación en el proceso de globalización, en los países capitalistas desarrollados está siendo acompañado de un acelerado proceso de regionalización económica: la CEE; Estados Unidos, Canadá y México; Japón y el Sudeste Asiático. Es claro que para competir en el mercado mundial y en previsión de una crisis ya no basta sólo la economía nacional. Los acuerdos regionales aparecen como una base de sustentación de gran significación. En América Latina, por el contrario, predominan las iniciativas nacionales aisladas, los acuerdos de libre comercio y el debilitamiento de la integración regional.

En la mañana de hoy se planteó que en la base de la competitividad internacional estaba el proceso de ahorro-inversión, la tecnología y la capacitación de la fuerza de trabajo. Relacionado con ésto, en forma muy sintética presentaré algunas diferencias cuantitativas y

cualitativas en lo que es la base de la reestructuración productiva, es decir, el proceso de inversión.

En la década del 71 al 80, la inversión en el grupo G-7 creció un 35 por ciento. En la CEE, la inversión creció en un 15 por ciento, mientras en América latina lo hizo en un 102 por ciento. Del 81 al 90 se revierte todo ese proceso. En el G-7 la inversión crece en un 41 por ciento. En América Latina, la inversión disminuye en cerca de 30%. Los países capitalistas desarrollados logran un proceso de inversión tan fuerte que les permite renovar gran parte de sus plantas y de su patrimonio productivo para competir internacionalmente. América Latina hace una reestructuración sin inversión. A pesar de incrementos de la inversión ligados a la transformación de deuda en activo y el desarrollo de ciertas actividades, se puede afirmar que América Latina realiza una reestructuración en base a un patrimonio productivo estancado e incluso desvalorizado. El Fondo Monetario Internacional califica, en un informe reciente, la inversión en los países capitalistas desarrollados como una nueva ola inversora. La inversión que más crece es la inversión de las empresas, y particularmente, la de maquinaria y equipo, en relación a instalaciones industriales. Dentro de la maquinaria y equipo las que más crecen son las de alta tecnología. Esta es un inversión que está desplazando la maquinaria y equipo de la base tecnológica anterior, creando una estructura productiva sobre una nueva base tecnológica.

Todo lo anterior, unido a las nuevas formas que asume la expansión de las trasnacionales, el acentuado proceso de adquisiones y fusiones, la lucha por la hegemonía económica y el respaldo del Estado al desarrollo de ventajas adquiridas anticipan un aumento de la competencia internacional.

Hasta hace poco se tomaba la restructuración de América Latina muy acríticamente. Felicito a los organizadores del Seminario por poner el tema en discusión. Comparto lo expuesto por Armando Di Filippo; asimismo, los comentarios de Héctor Assael; la síntesis de la tarde me parece muy importante, más aún por provenir de un colega que viene de España, un país cercano al capitalismo desarrollado.

Recojo dichos planteamientos como un urgente llamado para enriquecer el análisis de la realidad actual y para mejorar cualitativamente las propuestas estratégicas. Se inscribe en el mismo enfoque la ponencia de Luis Portillo, la que fue muy objetiva respecto a la relación CEE-AL y las posibilidades de ésta con la Comunidad. Lo que está en juego es muy importante: nadie piensa en estrategias autárticas, sino en estrategias que tengan como uno de los núcleos centrales, la participación en la economía internacional.

Que se reincorpore de nuevo el papel de las ciencias económicas, que es el de análisis de las aspectos técnicos, de las relaciones sociales y de las categorías económicas. La historia muestra que las economías exitosas recurrieron a un proceso en que la relación fundamental producción - comercio exterior, estuvo definida por la producción nacional. En la actualidad, son las condiciones internacionales las que exigen una reestructuración de la producción en América Latina, determinada actualmente en gran medida por los aspectos menos dinámicos del comercio mundial.

BENJAMIN HOPENHAYN (Argentina): La complementación que yo haría a lo planteado por el colega Quijano esta tarde, es que una apertura unilateral y rápida forma parte de un paquete global de medidas de política. No corresponde a una decisión de política aislada, sino que tiene que ver con medidas de desregulación, de privatización y de transformación del papel del Estado en las economías. Ahí coinciden dos tipos de política de ajuste, un tipo de política que podemos llamar macroeconómica con un tipo de política de ajuste externo. Yo creo que en el cruce de estos dos tipos de política está primando la de ajuste macroeconómico por sobre la política de ajuste externo, imponiendo a esta última ciertas condiciones que tal vez la hacen mucho menos eficaz. Como ejemplo, vale citar la política de tipo de cambio.

Aquí se han planteado, empezando por la brillante exposición de Di Filippo esta mañana, ciertas dudas sobre la importancia del tipo de cambio desde el punto de vista de la competitividad internacional. Di Filippo anclaba esto en el desbordamiento de los acuerdos de Bretton Woods cuando de un tipo de cambio fijo se pasa a un tipo de cambio flotante, pero sin embargo, no aparecen diferencias notorias de competitividad en el mundo desarrollado.

Realmente esto llama la atención. Pero yo creo que si retrocedemos 25 años vemos que el yen estuvo subvaluado antes de llegar al momento en que no necesitó seguir estándolo. Y si vamos a otro tipo de cambio, al won de Corea, el won siguió subvaluado durante mucho tiempo. O sea que tenemos que tener cuidado al considerar que un tipo de cambio subvaluado o sobrevaluado lo único que hace es conducir, en un caso a un tipo de competitividad espúrea; y en otro caso, a un tipo de competitividad legítima. Yo creo que es un tema sobre el cual vale la pena profundizar un poco pues yo estoy un poco de retorno de lo que podríamos llamar las posiciones extremas en cuanto al manejo de este tipo de instrumento.

Además, me pareció interesante y aleccionadora la exposición de nuestro colega español sobre la política de la CEE, que puede resumirse como: competitividad con apertura, pero administrada y negociada a lo largo de un período más o menos prolongado. Es decir, se necesita una cierta estrategia para reinsertarse internacionalmente y probablemente nosotros hemos adoptado una estrategia que puede costarnos caro al pretender una apertura rápida, unilateral y generalizada.

Por último, estimo indispensable recojer las preocupaciones expresadas en este seminario respecto de posibles incompatibilidades entre las aperturas unilaterales y rápidas y los esfuerzos de integración. Muchas gracias.

ALBERTO ZELADA (Consul de Bolivia): Algunas preguntas me han suscitado las exposiciones de esta mañana. Armando Di Filippo concluye sosteniendo que una de las condiciones para alcanzar competitividad es la eliminación del proteccionismo a nivel internacional. Esto significa, a mi entender, que los países latinoamericanos tendrían que aguardar que se cumpla esa condición externa, que no depende de su capacidad de negociación, para lograr que su aparato productivo adquiera una mayor competitividad.

José Manuel Quijano señaló que una de las condiciones para la apertura unilateral es lograr competitividad. Pero también es posible plantear el problema de otra manera: una de las condiciones para lograr competitividad es la apertura unilateral a la economía internacional. Yo creo que éste es el dilema de los países sudamericanos, que tienen tres únicas opciones

para reinsertarse en la economía internacional. Una, aguardar a que a través de negociaciones multilaterales la economía internacional entre efectivamente en una tendencia a una creciente apertura. Otra posibilidad es negociar más o menos selectivamente posibilidades de eliminación de los proteccionismos internacionales, por ejemplo, negociando con los EEUU la formación de un área de libre comercio y la tercera posibilidad es abrirse unilateralmente.

Creo que algunos países de Latinoamérica hemos estado en estos años por esta última opción, habiendo abierto efectivamente las economías en forma unilateral. Yo creo que las opciones políticas dependen probablemente de las realidades de cada país.

Yo estoy totalmente de acuerdo con que la apertura unilateral de las economías de algunos países sudamericanos no ha respondido única y exclusivamente a la búsqueda de mejores condiciones para su inserción en la economía internacional. En muchos casos la apertura unilateral ha respondido a una concepción más global sobre la búsqueda de un ajuste externo. La apertura ha sido uno de los instrumentos que se ha utilizado asociado a una mayor disciplina fiscal, a una contracción de los medios de pago para controlar la inflación, etc.

En la mayoría de nuestros países la apertura no necesariamente ha sido un instrumento aislado, válido por sí mismo, sino que ha estado asociado a una concepción más global. Esto nos lleva necesariamente a plantear una pregunta, que yo creo sin respuesta. Para lograr mayor competitividad, ¿es necesario abrir unilateralmente las economías de la región, o a la inversa, antes de abrir unilateralmente las economías de la región, es necesario lograr cierto grado de competitividad? Yo sinceramente no sé la respuesta.

En América del Sur tenemos experiencias de apertura unilateral en países que tienen diferente dimensión económica y diferentes condiciones estructurales. Tenemos dos economías de dimensión más o menos importante, como la de México y últimamente la de Argentina que han optado por la apertura unilateral. Tenemos también economías medianas, como la de Chile, y economías pequeñas como la de Bolivia, que también han optado por este tipo de apertura. Creo que debemos dejar transcurrir un tiempo para examinar las experiencias que se derivan de esas orientaciones de política económica, a fin de evaluar si las economía han logrado o no una mayor competitividad.

Mi otro comentario se refiere a las ideas sobre proteccionismo expuestas por Hector Assael. El planteó que era conveniente mantener algunas protecciones siempre que ellas sean selectivas y temporales. Parece razonable la idea, pero me suscita una duda: cuáles serán los criterios objetivos y racionales, que podrán usarse para determinar la selectividad y la temporalidad.

El caso europeo de proteccionismo agrícola es muy elocuente, mostrando dos racionalidades: una económica y otra política y social. De acuerdo a la teoría económica racional, el proteccionismo económico no se justificaría en Europa. Sin embargo este proteccionismo tiene una racionalidad política y una racionalidad social. La concepción inicial de este proteccionismo trataba de llevar una agricultura relativamente ineficiente y débil a condiciones de competitividad, desarmando posteriormente las medidas adoptadas. Esto no ha ocurrido en la realidad. Lo que quiere decir que la racionalidad que prima en el mantenimiento de situaciones proteccionistas no siempre es económica.

Entonces, la duda que yo tengo en el planteamiento metodológico que hace Assael es si vamos a poder encontrar criterios objetivos de racionalidad económica para mantener protecciones selectivas y temporales.

Tengo otro comentario sobre el escenario futuro de las relaciones entre Europa y América Latina que nos ha sido expuesto por Luis Portillo. Yo creo que el escenario que nos ha presentado es un escenario optimista. En el análisis que él hace sobre las perspectivas futuras de las relaciones comerciales, financieras entre América Latina y Europa yo veo un panorama poco alentador. No sé si es producto de la formación del Mercado Unico Europeo o consecuencia de la ampliación de las interrelaciones entre los países europeos y posibles nuevos candidatos a la CEE, o consecuencia de las aperturas de las economías hasta hace poco centralmente planificadas.

Pero sea cualquiera de los tres factores, el porvenir de las relaciones comerciales y financieras entre AL y Europa no se ve muy promisorio, sino plagado de dificultades y de incertidumbres.

Como contrapartida, se nota una propensión de la economía latinoamericana a una creciente interrelación con la economía de los EEUU. Revisando las cifras se aprecia una tendencia muy clara a un incremento de las interrelaciones comerciales y financieras de los países latinoamericanos con los EEUU y a una caída más o menos sostenida de las relaciones económicas y financieras de la región con Europa.

Esto me plantea a mí dos inquietudes. ¿Querrá decir que efectivamente la economía internacional, por el desarrollo de las fuerzas productivas se está orientando a la formación de bloques de comercio, de bloques de interrelaciones financieras, y de bloques de interrelaciones transnacionales? Parecería que sí. Sin embargo, hay un estudio importante de la CEPAL del cual uno deduce lo contrario.

Asumiendo la hipótesis de que existe una propensión a la formación de bloques, no deliberada aún pero derivada del desarrollo de las fuerzas productivas, parecería que las opciones de América Latina están en continuar el camino de relacionamiento fuerte con los EEUU o crear las condiciones para una mayor integración a nivel intrarregional.

Mi último comentario se refiere a la integración regional. Yo coincido con Hector Assael en que el fenómeno de la integración económica entre los países sudamericanos, ha cambiado un tanto de signo. Pero no por las razones que él dice, sino que por otras razones. Yo creo que el cambio de signo se debe a la tensión que se ha creado entre una orientación tradicional de la integración relativamente proteccionista, con una nueva orientación relativamente menos proteccionista. En el decenio de los años 60-70 las estrategias de integración en América Latina se proyectaban hacia espacios mayores, con una tendencia al proteccionismo.

Actualmente, yo creo que las reglas del juego son diferentes en la región, mostrando una propensión más fuerte a la formación de zonas de libre comercio y menos a la formación de uniones aduaneras. Mi pronóstico es que los países sudamericanos van a tener serias dificultades para lograr acuerdos sobre sistemas de protección común, porque existen fuertes disparidades en la visión que cada uno de ellos tiene para insertarse en la economía mundial.

Mi pronóstico es que el Grupo Andino, que ha logrado formar una zona de libre comercio va a tener serias dificultades o casi la imposibilidad de establecer una unión aduanera. No quiero pronosticar un horizonte de muchos años, anticipado a lo que ocurrirá en el Mercosur, pero me atrevo a pensar que el proceso de formación de una zona de libre comercio entre los países del Mercosur puede llegar a ser relativamente más facil que el proceso posterior de constitución de una unión aduanera. Yo creo que éste es un cambio de signo en la integración económica regional sudamericana, debido a la tensión provocada por visiones y estrategias diferentes de inserción de la región en la economía internacional.

JUAN CARLOS DEL BELLO (Argentina): Yo diría que en el tema de competitividad tal como se planteó hoy, los factores genuinos y los factores espúreos están fuertemente vinculados a la noción de desarrollo y a los objetivos de una nación. Una cosa es la competitividad medida por el desempeño que se tiene en el comercio internacional, y otra cosa es enfrentar el problema del desarrollo. Creo que son dos cosas distintas.

Como decía el señor Velasco, en la actualidad o los países compiten o perecen. En este sentido, la competitividad aparece como un factor para el desarrollo, cobrando ahí especial interés e importancia el tema de los factores genuinos y de los factores espúreos. Habrá países que pueden competir adecuadamente en el mercado internacional sobre la base de una sobrevaluación del tipo de cambio o salarios bajos y esa será una fuente espúrea. El problema que se plantea es la sustentabilidad de esto, lo permanente o lo que tiene que ver con el desarrollo de largo plazo.

Haciendo una referencia a las exposiciones de esta mañana y más específicamente a la exposición de Armando Di Filippo, me parece que es muy inteligente el planteo de articular la noción de comercio y la de transnacionalización, contrastando dos lógicas: la lógica de las naciones y la lógica microeconómica.

Competitividad y apertura. Me parece que las interrogantes que plantea Zelada son correctas. La apertura unilateral no ha sido tanto una actitud voluntarista, ideológicamente fundada en el liberalismo, sino una decisión de política basada en las condiciones objetivas externas, y yo diría que también internas de los países. Esto ha derivado en un determinado tipo de apertura unilateral. Di Filippo apuesta y toma posición en el sentido de que la apertura unilateral es importante para el desarrollo de la competitividad, ya no solamente externa sino también interna. Este punto me parece interesante de debatir.

La interrogante es si la apertura unilateral conlleva necesariamente a un desmantelamiento del tejido interno y a un aumento en los niveles de desempleo. Esta es una pregunta que hay que contestar con evidencia empírica. Yo planteo que es temeraria la afirmación de que la apertura unilateral conlleve a estas dos consecuencias negativas.

La propia observación que hizo el representante del PREALCy corrobora esto, al señalar que de acuerdo a la evidencia empírica, en aquellos países que realizaron una apertura unilateral no se comprobó una relación de causalidad entre el impacto eventualmente negativo en el empleo y la apertura.

En relación a apertura e integración, me parece que Di Filippo plantea dos cosas interesantes que convendría retomarlas en el tercer día, cuando se hable de integración. Si hay una tendencia a crecientes niveles de apertura unilateral: ¿cual es la importancia que adquieren las discusiones sobre aranceles y sobre el arancel externo común?

Por otro lado, Di Filippo realza el tema de los acuerdos o de las interdependencias empresariales como un punto interesante que me parece que guarda relación con el desarrollo de la competitividad. En los países que forman parte de la región, los agentes económicos, viendo la inexorabilidad del proceso de integración más allá de las turbulencias y de los equilibrios macroeconómicos, son llevados a establecer distintos acuerdos interempresariales para ganar economías de escala y economías de especialización. Ello, al margen de las diferencias en estructuras arancelarias, al margen de la coordinación de las políticas macroeconómicas y de la fijación de un arancel externo común.

¿Esos acuerdos o relaciones interdependientes empresariales, son positivos o negativos? Esta es una pregunta que hay que hacerse, porque si los acuerdos son de naturaleza defensiva y tienden a cartelizar el mercado ampliado, estará por verse cuanto contribuirán a la competitividad.

También Di Filippo plantea el tema de la atracción de la inversión extranjera. Su razonamiento lleva a articular comercio con transnacionalización de la economía mundial y todos sabemos el rol que desempeñan las empresas transnacionales en el comercio. Hubo varios expositores que señalaron las estrategias de como ordenar la inversión extranjera. Uno podría decir que ya las "fuerzas del mercado" están haciendo un reordenamiento en la propia región, como por ejemplo, en el sector autromotriz dentro del Mercosur, sin que haya políticas selectivas o explícitas de parte del Estado.

La interrogante es cuáles serían los elementos de racionalidad económica para que las empresas transnacionales tendiesen a localizarse en esta región en un escenario mundial que, más que marchar hacia una liberalización, marcha a una cerrazón en bloques. Supongamos esa hipótesis que sería la de Quijano. Si marcha hacia una cerrazón o hacia la formación de bloques, no tienen justificación las inversiones extranjeras en la región, a menos que sea para explotar recursos naturales.

Estamos por lo tanto reforzando la especialización en "commodities" industriales o "commodities" agrícolas que no aseguran para nada -siendo esto una tesis de larga data- el desarrollo y bienestar de la población. Yo creo que ésta es una fuerte interrogante acerca del rol de la inversión extranjera.

Está también la interrogante respecto a los grupos económicos locales, porque uno podría decir que durante el largo período proteccionista no se desarrollaron prácticas shumpeterianas. Habría que ver si con la apertura unilateral y con una fuerte devaluación del tipo de cambio, como en el caso de Argentina entre 1985 y 1990, se habrán desarrollado prácticas shumpeterianas, es una gran duda. Digamos que el escenario a largo plazo no es negro, pero si gris oscuro.

Finalmente, en relación a esto está también el tema de que para ser competitivos en productos diferenciados, es necesario tener el acceso a nuevas tecnologías. La discusión en el

GATT acerca de la propiedad intelectual y las presiones que hay hacia un régimen de patentes de invención, tiende a fortalecer los monopolios de importación y una segmentación del mercado mundial en productos de alta densidad o intensidad tecnológica, que tampoco garantiza, en modo alguno, el acceso a las nuevas tecnologías. Tenemos entonces, problemas de ingreso de inversiones extranjeras directas y problemas de acceso a nuevas tecnologías.

Cuáles son las opciones de la integración con EEUU y con América Latina. Ambos escenarios diría yo que son escenarios gris oscuro. Yo creo que la iniciativa para las Américas después de un seminario reciente en FLACSO en Buenos Aires es más bien hojarasca, como en todo caso es hojarasca lo que se hablaba acerca de las políticas de la CEE hacia AL.

Me parece que lo más inteligente que podemos hacer es establecer interrogantes. Yo me interrogo sobre las políticas selectivas, que aparecen como una de las tablitas de salvamento. ¿Que quieren decir políticas selectivas sectoriales? ¿Las estamos calificando como transitorias? ¿Quienes fijarán la selectividad? ¿Serán los Estados que están quebrados y sujetos a los distintos "lobbies" de los grupos locales? ¿Quienes seleccionarán qué sectores deberán ser ofensivos y competitivos en el mercado internacional? ¿Es el Estado el que va a determinar tal selectividad o será una selectividad defensiva proteccionista? (Diciendo, por ejemplo: tenemos una industria de confección que en el marco de una apertura natural será destrozada, entonces mantendremos una barrera no para ganar competitividad, sino para mantenerla).

No me queda claro el tema de la política selectiva sectorial, sobre todo porque creo que hoy está en tela de juicio la discusión acerca de los complejos agroindustriales o industriales, de los encadenamientos y de cosas más transversales, etc. Puede haber políticas selectivas con mayores externalidades positivas, pero no sectoriales, eso es otra historia. Uno puede tener una política selectiva del Estado que premie -en un sistema de graduación impositiva deducible de la base imponible del impuesto a las ganancias- los contratos a los sistemas científico-tecnológicos.

Seguramente que los agentes económicos que estén en productos diferenciados harán estos contratos. Algunos optarán por productos cerámicos, otros optarán por nuevas aleaciones, otros elegirán rubros distintos a los de la selectividad tradicional, distintos a como lo hemos planteado, por lo menos, en el pasado. Bueno, creo haber planteado más que todo interrogantes. Sin embargo ellas contienen elementos que me parece no hay que dejar fuera de la discusion en este seminario. Gracias.

JOSE MANUEL QUIJANO (Uruguay): Yo coincido con muchas de las preguntas que hicieron Zelada y Del Bello y quisiera también dejar planteadas algunas interrogantes.

La primera se refiere a las experiencias de apertura que hemos tenido y sus efectos sobre la industrialización. Se podrá decir que la que intentó Argentina en el período de Martínez de Hoz no estuvo muy bien planteada o estuvo mal hecha, pero algunos pensamos osadamente, no siendo argentinos, que la industria argentina no se pudo recuperar desde aquella apertura hasta la fecha.

La otra experiencia que tenemos es la de Chile, y también osadamente hablo aquí de la experiencia chilena sin ser chileno, con la impresión de que la apertura ha sido mucho más

exitosa pero está mucho más volcada a la exportación de fruta de sobremesa, no precisamente de productos industriales. Por consiguiente, mi pregunta es acerca de los resultados de la apertura sobre la industrialización.

Una segunda pregunta está vinculada al tema de la apertura y de la especialización. Si yo interpreto bien las cosas que pasan, la tendencia es a no dejar que la especialización nos la imponga el mercado internacional y a buscar la formas de determinar, por políticas económicas, la especialización de la economía. Es el ejemplo de cualquiera de las economías exitosas.

Me pregunto si esas aperturas unilaterales indiscriminadas son, en definitiva, formas de ganar o de perder grados de libertad para el logro de una especialización? Mi impresión es que se pierden. Planteo entonces, estas dos interrogantes.

TEMA 4: POLITICAS, LOGROS Y OBSTACULOS EN LAS EXPERIENCIAS NACIONALES DE FORTALECIMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD

EXPERIENCIA DE ESPAÑA [1/]

Luis Velasco Rami (ESPAÑA)

Si alguno de ustedes ha estado en los últimos meses en España, habrá podido apreciar que la palabra competitividad tan endemoniada, ocupa el centro de la discusión, llegando incluso a la opinión pública. Se ha hablado de pacto de competitividad -de acuerdo entre los agentes sociales, gobierno y sector público, empresarios y sus organizaciones, y trabajadores y sus organizaciones- de cara al gran reto de 1993, es decir, a la formación del Mercado Unico Europeo. Ello forma parte del camino hacia un nuevo acontecimiento más importante y arriesgado para la economía española, como es la formación de una Unión Económica y Monetaria de Europa. La palabra competitividad está en la calle y ha sido objeto de discusión no solamente en el campo económico, sino más fundamentalmente en el campo político, lo que ha puesto en relieve un concepto que me parece muy oportuno de discutir y debatir en este momento.

Cualquiera referencia a la historia económica de España reciente, debe partir en mi opinión del año 1959. Este tránsito, en mi exposición, lo haré rápidamente. Uno de los puntos que ayer fue objeto de discusión es el de la apertura exterior de la economía española. Esta apertura que no fue rápida, fue una apertura negociada. La integración de España al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al GATT constituyeron elementos de una nueva política económica. Se concretó una política de apertura que en mi opinión y en opiniones más calificadas que la mía, constituyó un paso decisivo en el incremento de la productividad y competitividad española y en la evolución que después ha tenido la economía de España a partir del año 59.

Como primer elemento, me parece de interés resaltar que hubo una apertura negociada, no excesivamente rápida, con una serie de oscilaciones posteriores que yo personalmente viví por ser funcionario del Ministerio de Comercio. Evidentemente, cuando se liberaliza una economía frente al exterior, hay una serie de intereses internos muy poderosos que se oponen a ello. Digamos que ese proceso tiene una serie de avances y retrocesos, pero la tendencia general es perfectamente clara, no solamente en el terreno comercial, sino también en el terreno financiero y particularmente, en el terreno de la inversión extranjera.

Un segundo elemento importante es que España ha tenido la suerte de contar con vecinos ricos. Se ha hablado a veces de una renta locacional española. Ello se ha traducido por ejemplo, en que un incremento del paro (desempleo) muy fuerte -aparejado con el plan de estabilización de la economía española a partir del año 59- encontró una muy importante válvula de escape en la emigración de trabajadores españoles a las boyantes economías europeas.

1/ Versión grabada de la intervención verbal, que su autor por razones de tiempo no tuvo oportunidad de corregir.

Un tercer aspecto es la renta del turismo que España percibe, en gran parte por una política de fomento de la oferta. Colaboraron también como cuarto elemento, las inversiones de capital extranjero que, fundamentalmente, vía los países que entonces formaban la CEE empezaron a llegar a España. Ello permitió una situación de la balanza de pagos relativamente desahogada excepto en los últimos años (luego insistiré sobre esto).

Tradicionalmente, la economía española ha sido un ejemplo muy característico de que cuando el crecimiento es muy rápido, al cabo de algunos años se llega a una aceleración de precios, a una devaluación del tipo de cambio y al estrangulamiento tradicional del sector externo.

Como punto de partida, la apertura al exterior ha dado lugar a modificaciones muy importantes en la economía y en la sociedad española, desde esos años hasta el momento actual. Con luces y sombras, naturalmente.

Por una parte, el crecimiento muy rápido de la economía en todos estos años permitió que la renta per cápita española experimentase un aumento. Otro cambio se produjo en la estructura de la mano de obra, debido a su transferencia del sector agrario a los otros sectores. Naturalmente también se vió afectada la estructura del producto interno bruto con la misma tendencia. Hay después una caída del peso del sector industrial. En estos momentos el sector tiene una configuración siguiendo las pautas de los países más avanzados, evidentemente con diferencias.

También cabe destacar el veloz incremento de las exportaciones, más rápido en todos estos años que la expansión del comercio mundial. Así, la participación de la cuota española en el comercio internacional de exportación de mercancías ha aumentado. La balanza de pagos ha continuado siendo un factor de estrangulamiento, pero mucho menor, por los dos siguientes factores: i) incremento de las rentas (ingresos) generado en el turismo; y ii) aumento muy fuerte especialmente a partir del 81-82, de las entradas de capital extranjero. Esto permitió que a pesar de que la economía española tuviese un déficit comercial y en cuenta corriente muy importante, la balanza de pagos no se constituyera en los últimos años en el factor tradicional de estrangulamiento.

Frente a la gran apertura de la economía española y su dependencia creciente de lo que ocurre en el mercado mundial, hay sombras naturalmente. Las expongo simplemente: un desempleo todavía muy alto; un déficit comercial muy importante -el déficit español de mercancías en términos de producto interno bruto y en término per cápita está entre los tres más altos del mundo- un déficit en cuenta corriente que en los últimos años alcanza a un 3 por ciento del PIB. Una dependencia bastante notable de la importación de tecnología y de la inversión extranjera; y en general -y a pesar de los incrementos de la productividad, que es un elemento clave en la competitividad- se estima que la productividad española alcanza a un 70 o un 75 por ciento de la productividad media de los países más avanzados de la CEE. Es decir, en términos europeos es una productividad baja a pesar de que ha habido incremento en todos estos años.

La segunda parte de esta rápida visión se va a referir a políticas, logros y fracasos en relación con el tema de la competitividad de España. Partiendo del concepto que ayer se

expuso, es posible medir la competitividad de un país a través de la evolución no solamente de su balanza comercial sino también de su balanza de pagos.

He dividido las políticas en un par de apartados: el primero yo lo defino como "políticas que dependen del sector público". Me refiero a aquellas que fijan el marco en el cual se desarrolla la actuación de las empresas que tratan de buscar la mayor competitividad. El segundo apartado se refiere a aquellos puntos débiles que tienen las empresas españolas para afrontar ese reto de la competitividad dentro del marco global que fijan las políticas públicas.

Siguiendo con este esquema y para efectos analíticos, entre aquellas políticas que fija el sector público, distingo las globales y las de tipo sectorial. Todas ellas buscan -y ello es un objetivo ya explícitamente reconocido por los gobiernos españoles en los últimos años- un incremento o mejora de la competitividad, porque se estima que ese objetivo es imprescindible para la nueva situación dentro de la CEE.

Al interior de las políticas globales, hay algunas cuya realización por los gobiernos no necesita respaldo presupuestario; es decir, hay políticas que pueden fomentar la competitividad sin necesidad de utilizar recursos financieros, por lo menos, vía presupuesto. Paso a enumerarlas muy rápidamente: la apertura al exterior, me parece que esta medida no ha sido excesivamente rápida porque ha sido negociada, pero es fundamental para explicar el crecimiento y la transformación de la economía española en los últimos años.

Hay tres hitos. El de 1959: las políticas de apertura al exterior se aplican siempre formando parte de paquetes de políticas más amplias; el de 1970: cuando se comienza a aplicar un acuerdo comercial preferencial que dura seis años, negociado anteriormente con la CEE, que obliga a España a un nuevo desmantelamiento de protección arancelaria y comercial; y el más reciente, el de 1986: se concreta el ingreso de España a la CEE y se comienza a aplicar el período transitorio de siete años para el sector industrial, y de 10 años para determinados rubros del sector agrícola.

Este último aspecto permite al empresario tener un calendario programado de liberalización comercial, es decir todo agente económico sabe que España al llegar a fines de 1992, va a tener un arancel cero y una libre circulación de las mercancías dentro del territorio de la CEE, y también una tarifa común frente al exterior, que en general estará por debajo de la protección individual española antes de entrar en la CEE.

Es decir, hay un mensaje claro de apertura no solamente en el terreno comercial, sino que como todos saben la CEE cada vez tiene más competencia, y entonces hay una apertura general y conocida de la economía española. Los empresarios conocen perfectamente ese mensaje. Ellos saben que frente a eso no hay posibles maniobras para incurrir en proteccionismo, salvo algunas excepcionales cláusulas de salvaguardia que ocasionalmente se observan en la CEE.

Estas tres instancias o momentos del proceso de apertura me parecen fundamentales en el incremento de la productividad y competitividad de la economía española. Ha sido un proceso negociado, por lo tanto no unilateral, en general lento y en la última etapa con un calendario programado.

La economía española en mi opinión, no tuvo otra opción. Es decir, no hubo la posibilidad de mantenerse al margen de la CEE, en un país en que el 50 por ciento del comercio exterior se llevaba a cabo con los países de la CEE antes de entrar en ella. Es decir no cupo la posibilidad de políticas autárticas ni siquiera al margen de la CEE. Si se estaba de facto en la CEE era mucho mejor estar de yure, para gravitar en las mesas de las decisiones que afectaban a la economía española. Quiero decir entonces, que esa apertura no tuvo otra opción. Eso me parece también de interés de señalar.

Otro aspecto importante fue el carácter prioritario que se le dió a la política antiinflacionista en España. Se consideró un elemento central de la política económica el alinearse con las tasas de inflación de los países denominados centrales, es decir, aquellos que estaban en el sistema monetario europeo. Esta medida ha representado una base para el desarrollo de la competitividad precio, elemento constitutivo de la competitividad. Más, si se tiene en cuenta que no existirá en España la posibilidad de recurrir a una política tradicional como ha sido la de manejo del tipo de cambio.

Al entrar la peseta hace dos años, en junio, en el sistema monetario europeo, aún entrando en la banda ancha -es decir, con una oscilación de más menos 6 por ciento respecto del tipo de cambio central- las posibilidades de manejo del tipo de cambio se han tornado prácticamente inexistentes. El esfuerzo en el terreno de la competitividad precio ya no cabrá hacerlo por el precio del tipo de cambio, sino por los precios interiores, y por lo tanto por los costes interiores.

Incidentalmente, éste ha sido uno de los temas más debatidos en los últimos años en la política española. El tema de los costes salariales ha sido utilizado normalmente como arma arrojadiza entre el gobierno, la patronal y los sindicatos. En todo caso, todo el mundo está consciente que si el esfuerzo se va a hacer vía precios internos, y por lo tanto, costes internos, los costes salariales o más ampliamente los costes laborales pasan a ser un elemento absolutamente clave.

Otro elemento importante en la mejora de la competitividad española ha sido la inversión extranjera. Ella ha crecido enormemente en los últimos 4 a 5 años. España ha sido competitiva en un terreno crecientemente disputado, que es el de atraer inversión extranjera directa y de otras formas. Eso ha permitido que un país, con un déficit comercial en los últimos años de los más altos del mundo y con un déficit corriente del 3 % del PIB, haya saldado su balanza de pagos básica siempre con superavit y haya acumulado reservas en estos momentos por un cifra del orden de unos 60 mil millones de dólares, aproximadamente. Es decir, es un modelo que quizás tenga una excesiva dependencia de la inversión directa extranjera, pero la misma ha supuesto aportes importantes de ahorro y de transferencia tecnológica.

Otras políticas son: i) la generación de confianza para la inversión; ii) una política incipiente que ya está ganando importancia en la CEE, que es la política de defensa de la competencia. Es decir, tratar de combatir las posiciones monopólicas y tratar de que el mercado funcione de manera que permita la competencia. Si atendemos a analistas en estos temas como al norteamericano Michael Porter, el incrementar la competencia dentro de un país es un elemento clave para la competitividad de cara al exterior y para defender el mercado interior.

Con respecto a políticas sectoriales desde el gobierno o del sector público, éstas exigen recursos financieros asignados vía presupuesto. Muy suscintamente, la política que se ha llevado a cabo en España en los últimos años es de saneamiento y de reconversión, tanto en el sector financiero como en el sector industrial. Puesto que se ha heredado un potencial productivo importantísimo en sectores de industria básica y en sectores de industria crepusculares, se tiene que llevar a cabo y se hace una reconversión. Es decir una disminución de capacidad y una disminución de efectivos laborales en dichos sectores. Eso ha dado lugar a un aumento de la productividad y mejora de las cuentas de esas empresas.

Segundo, existen inversiones insuficientes todavía, sin duda, en capital físico y humano. Lo más importante quizás, es que se acepta ya por todos que esas inversiones en infraestructura física y en capital humano, educación y formación profesional, etc., constituyen un factor clave para la competitividad a nivel del país, a nivel sectorial y a nivel de las empresas.

Aparte de esas políticas del sector público que actúan de manera global o fundamentalmente sobre el segmento productivo, ha habido también políticas de incremento de la productividad en el sector comercial. Concretamente a través del fomento y promoción de la exportación, no valiendo la pena insistir en este tema que todos conocen.

A la manera de la mayor parte de los países europeos hay una serie de instrumentos de promoción de las exportaciones y de fomento de la salida al exterior de las empresas españolas. Ha ido lográndose poco a poco un cambio de una cierta importancia en este tema, que se traduce en los últimos años en un crecimiento rápido de las exportaciones españolas y en un cambio significativo en la estructura de estas exportaciones. Así, en el año 70 el peso principal de la exportación española correspondía a productos primarios (frutas y hortalizas y algunos minerales). Hoy día esos sectores suponen un 15 o un 18 por ciento del total de las exportaciones, siendo el resto productos de tecnologías más avanzadas y de mayor valor añadido.

Esas políticas de fomento de exportación de poco valen si no actuasen sobre una infraestructura competitiva. Si no existen productos exportables competitivos, la experiencia demuestra, por lo menos en el caso español, que las mejores políticas de fomento y de promoción de exportación actúan sobre una base muy débil.

Y concluyo con mi último apartado, que se refiere a las empresas privadas o públicas, es decir a los agentes que dentro del marco global de competitividad y de productividad que fija el sector público son los que deben desarrollar esa labor de competencia en los mercados internacionales o en los mercados interiores. En este caso apunto algunos signos débiles que existen en el sector empresarial español.

La empresa española, por razones históricas -aunque es un lastre que va siendo poco a poco superado- es una empresa que ha salido muy poco hacia el exterior. Estoy seguro que ustedes recordarán muchas empresas italianas con presencia importante en el extranjero -y digo Italia porque siempre nos comparamos- mientras que difícilmente recordarán empresas españolas salvo dos o tres que tienen proyección en América Latina y que son públicas. Italia, que tiene una población superior casi en un 50% a la española, exporta casi tres veces más que España.

Este es un factor importante. Las pocas empresas españolas que exportan, muestran altos índices de concentración. De una manera primitiva, de España se dice que existe la regla de 20 a 80, es decir que 20 empresas hacen el 80 por ciento de la exportación.

Si uno repasa la estructura de las empresas españolas que exportan, verá que hay una presencia importante de empresas multinacionales en el sector automoriz, el cual también importa mucho, generando a veces un saldo comercial negativo. Hay también empresas exportadoras de cemento y de petróleo refinado. Es decir, evidentemente no es una exportación de país tecnológicamente avanzado.

Precisamente uno de los problemas que enfrenta la economía española -dicho de una manera muy rudimentaria- es una situación intermedia entre la de aquellos países que basan su competitividad en los salarios (eso está dejado atrás en la economía española, no permitiendo actualmente los salarios competir con los países atrasados, afortunadamente) y no habiendo entrado todavía en aquellos segmentos de países con exportaciones tecnológicamente avanzadas. Ello es un factor de debilidad que interesa analizar en la estructura económica de las exportaciones.

La debilidad de la economía española es todavía mucho mayor en lo que se refiere a empresas que inviertan fuera. Aún así cabe reconocer que en los dos últimos años ha habido un incremento importante, especialmente por parte de empresas del sector financiero y de empresas públicas. En el caso de América Latina, esto es bien representativo. En suma, la cifra española de inversión externa y de internacionalización de la empresa española es todavía insuficiente, aunque va creciendo.

Concluyo señalando quizás lo que dije al principio. La experiencia demuestra que la apertura al exterior de la economía ha sido uno de los factores importantes en la modificación de la estructura económica española y en el incremento de la productividad y competitividad del país. Se trata de un objetivo ineludible para la economía española. Es decir, a partir del 1° de enero de 1993, la CEE entra en el mercado único europeo, con libre circulación, no solamente de productos sino de factores. Este será un terreno mucho más complejo cuantitativa y cualitativamente y supondrá muchos y mayores desafíos para las economías de los 12.

Esta gran transición supone que importantísimas parcelas de la soberanía económica de los países de los 12 se trasladarán a Bruselas. Naturalmente en eso consisten los procesos de integración, es decir, en traspasar parcelas de soberanía económica. De ahí la importancia que se da al tema de la competitividad, que hoy no sólo es habitual en la jerga de los economistas sino que resume de manera muy adecuada los enormes problemas y las enormes oportunidades que se le abren a la economía española a partir del 1 de enero de 1993. Nada más y muchas gracias.

COMENTARIO DE FRANCISCO ALBURQUERQUE (AECI, Consejo Nacional de Investigación Científica, España)

I. El largo proceso de apertura externa desde la segunda etapa de la dictadura franquista

En el análisis del crecimiento económico observado en España a lo largo de las tres últimas décadas, es posible distinguir tres períodos distintos, desde el punto de vista de las estrategias de apertura económica externa sustentadas.

Un primer período parte de finales de los años cincuenta cuando, constatado el agotamiento del modelo "duro" de la autarquía franquista, se inicia una apertura comercial al exterior, a fin de aprovechar el importante dinamismo económico de Europa Occidental en esos años. Durante esta fase, que se prolongará hasta la propia muerte del dictador, a mediados de los años setenta, una de las principales bases de acumulación radica en la elevada sobreexplotación de la mano de obra, dada la indefensión política y sindical bajo la dictadura.

Se trata, por consiguiente, de un proceso de apertura externa que tiene lugar de forma lenta y regulado por la intervención pública, desde la protección del mercado interno hasta el control de la organización del trabajo. Nos encontramos, si se pudiera hablar así, en una etapa decididamente "prefordista" o de "fordismo periférico", en la cual los mecanismos básicos de crecimiento, aparte de la citada sobreexplotación de la fuerza de trabajo y los consiguientes altos niveles de competitividad "espúrea", son:

a) Una muy importante emigración de mano de obra a Europa Occidental, que proporcionará posteriormente cuantiosas remesas, al tiempo que aliviará considerablemente la tensión económica y política interna.

b) La entrada de capitales extranjeros, que permitirá la renovación de parte de los obsoletos sistemas productivos internos; y

c) La importancia del turismo, que se convertirá en un elemento decisivo para equilibrar los recurrentes déficits comerciales en la balanza de pagos española de esos años.

El modelo de acumulación en ese período se sustenta, fundamentalmente, en los sectores industriales básicos de la siderurgia, automóvil, química básica, construcción naval, etc., representando en todos ellos el Instituto Nacional de Industria (INI) un papel decisivo. Progresivamente, la economía española se va integrando en la economía de la CE, de modo que, a mediados de los años setenta, la mayor parte de las exportaciones e importaciones españolas tienen como destino y origen, respectivamente, el área comunitaria europea.

La muy elevada vulnerabilidad energética (dada la extrema dependencia de las importaciones de petróleo) del modelo de crecimiento económico español en ese período es también un rasgo destacado del mismo, circunstancia ésta que dificultará el ajuste y la reestructuración tecnológica e industrial en los años setenta, tras el agotamiento del modelo de acumulación de postguerra.

II. La fase de transición hacia la integración en la CE

Un segundo período se abre precisamente en ese momento de la crisis industrial y la reconversión sectorial, lo que coincide, en lo político, con la fase de transición para reinstaurar la democracia, tras la muerte de Franco. Es el período del cambio y la modernización, que se apuntala firmemente con la victoria electoral del PSOE en 1982 y la entrada formal de España en la CE cuatro años más tarde, para concluir en 1992, abriendo una nueva fase de interrogantes, a partir de esa fecha, con la apuesta comunitaria por el Mercado Interior Europeo.

Durante este segundo período, el avance en la apertura económica externa se efectúa también de forma gradual, reforzando de manera consciente el proceso de aproximación hacia la Europa comunitaria. Del mismo modo, se lleva a cabo el desmontaje de los monopolios estatales y las diversas formas de intervención del anterior Estado, al tiempo que se avanza en la construcción del nuevo Estado de las Autonomías y se introducen los mecanismos de regulación específicamente "fordistas" basados en la evolución de las alzas salariales según los incrementos de productividad.

El pacto social entre las principales fuerzas democráticas facilitó el consenso político y económico necesario para abordar todas esas reformas, al tiempo que estimuló la muy fuerte entrada de capitales extranjeros, interesados en situar empresas filiales en una zona próxima a incorporarse al mercado comunitario, así como en participar en los importantes negocios especulativos en los ámbitos financiero e inmobiliario.

La introducción de innovaciones técnicas en el impulso de la agricultura de invernadero, aprovechando las excelentes condiciones climatológicas de algunas zonas del Sur de España; así como la continuación de los ingresos por turismo, aún con la constatación de serios desequilibrios ecológicos ocasionados por esta actividad durante la fase "desarrollista" anterior, son aspectos a destacar igualmente en este período, lo mismo que la realización de la reforma fiscal y el incremento de la eficacia en la gestión de la misma; junto al desarrollo del Estado Autonómico, que facilitó el fomento de iniciativas de desarrollo local en las diferentes regiones.

La reforma fiscal extendió ampliamente entre las clases medias y populares el impuesto sobre la renta de las personas físicas, actuando así, indirectamente, no sólo como un mecanismo de financiación del gasto público, sino de reforzamiento de la credibilidad del aparato estatal, en la medida en que desde esa instancia comenzaron a hacerse recurrentemente públicos los destinos de los ingresos recaudados y el debate político en torno a ellos.

De otra parte, también se aprovecharon mecanismos de blanqueo de dinero de las más diversas procedencias, incluidas las del narcotráfico, haciendo finalmente que la especulación inmobiliaria convirtiera en inaccesibles algunos de los bienes y derechos básicos como el del acceso a la vivienda. Conviene señalar, en todo caso, que el aumento de la especulación financiera e inmobiliaria, así como los escándalos relacionados con el logro del "dinero fácil", utilizando la mediación de los puestos de poder, enlaza con una larga tradición de capitalismo parasitario y rentista en España.

En suma, en el caso español, la inserción externa nunca se hizo de forma rápida. Asimismo, supo aprovechar las ventajas de cercanía a un polo dinámico como el de la Europa

comunitaria, accediendo a las inversiones extranjeras y a ciertos aportes de nuevas tecnologías. Tampoco buscó cualquier "nicho" o segmento de mercado, sino sectores con cierta importancia y capacidad de arrastre.

Por su parte, el PSOE utilizó un inicial respaldo social de sindicatos y otras fuerzas políticas de izquierda, paulatinamente sustituido por el apoyo electoral de las clases medias y altas acomodadas y rentistas, ciertos segmentos de población subsidiada (tercera edad) o mantenida en la alienación (amas de casa) y el pacto de gobeno (explícito o no) con los partidos nacionalistas burgueses catalán (CIU) y vasco (PNV).

Así pues, pese al intento de mostrar el caso español como ejemplificador de una transición democrática exitosa, lo cierto es que ésta posee demasiados claroscuros y no es, en mi opinión, de fácil trasplante a América Latina, a menos que se ignore la historia contemporánea de esa región.

III. Algunas conclusiones y problemas importantes de ese período

Aún con su gradualidad, la política de apertura externa se muestra insuficiente como estrategia de desarrollo. Las entradas de capitales extranjeros no garantizan la incorporación de las innovaciones técnicas e institucionales que se precisan para alcanzar la competitividad auténtica, basada en incrementos de productividad y no en el mantenimiento sostenido de los bajos salarios.

La muy escasa dedicación de recursos a la investigación y desarrollo (I+D) en España o la inadaptación de los contenidos de los planes de estudio de las universidades públicas españolas, aún sometidos al forcejeo corporativista de los cuerpos de funcionarios docentes más que a las necesidades de formación técnica y social de las nuevas promociones de universitarios, son sólo dos ejemplos elocuentes de tales disfunciones.

El éxito alcanzado en el manejo de los grandes agregados macroeconómicos (y sobre todo en el control de la inflación) no garantiza tampoco -en realidad no es- ninguna estrategia de desarrollo. Además, dicho éxito se basa en buena medida en la utilización de agregados estadísticos promedio, que ocultan más que muestran la complejidad de una realidad que no puede ser "reducida" a aquéllos.

El mantenimiento de los desequilibrios en cuanto a la distribución del ingreso (con una estimación oficial de ocho millones de pobres, esto es, casi la quinta parte de la población total), el auge de la economía informal, la frustración juvenil, la delincuencia y la drogadicción, son también resultados del modelo seguido.

Por último, la apuesta por el Mercado Interior Europeo, a lo que el Presidente González parece dedicar mucha mayor atención que a los problemas internos, posee también sus propias interrogantes.

IV. Las interrogantes de la apuesta comunitaria por la unión económica y monetaria y los desequilibrios territoriales en la CEE

La principal "idea-fuerza" del Acta Unica Europea (que entró en vigor en junio de 1987) no es nada nueva. Se trata de avanzar en la eliminación de las reglamentaciones nacionales que puedan limitar la libre circulación de mercancías y capitales en el espacio comunitario.

En dicho alegato a favor del liberalismo económico, justo en una época de predominio ideológico de tales planteameintos, la Comisión Europea creyó encontrar el princpal factor movilizador para la apuesta hacia el Mercado Interior Comunitario de 1933. Aunque ello no se señala, es preciso insistir en que también éso implica el reforzamiento de las tendencias hacia la monopolización económica y financiera en dicho proceso.

Y es que, en los momentos actuales, la apuesta por la constitución del Mercado Interior Europeo es parte del intento de los principales grupos económicos privados europeos por ampliar mercados mediante la eliminación de diversas restricciones que dificultan su entrada en sectores hasta ahora reservados al sector público (telecomunicaciones, energía, ferrocarriles, defensa, etc.), en algunos de los cuales se concentran además hoy las aplicaciones más prometedoras de las nuevas tecnologías.

Las cuatro medidas básicas de la Unión Económica y Monetaria de la CE, a las que parece confiarse la estrategia de desarrollo comunitaria en el inmediato futuro, insisten en los efectos benefactores que producirán:

a) la movilidad de los factores de producción
b) la flexibilidad salarial
c) la convergencia de las políticas económicas, y
d) la intensificación de las políticas de competencia.

A lo que hay que añadir las exigencias:

e) del establecimiento de tipos de cambio irrevocablemente fijos
f) de la fijación de techos vinculantes a los déficits públicos; y
g) la creación de un Banco Central Europeo para vigilar la estabilidad de precios.

La movilidad del factor trabajo enfrenta en la práctica numerosas barreras en la CE actual, en la que existen al menos nueve idiomas diferentes e importantes diferencias culturales. Como sabemos, ya se dio una muy importante emigración Sur-Norte en Europa Occidental durante la fase de expansión económica de los años sesenta, lo cual, si bien constituyó un importante alivio de graves problemas en regiones periféricas pobres del entorno de la CE, agudizó en ellas la falta de mano de obra joven y calificada, sirviendo en las regiones industrializadas receptoras como elemento de contención de alzas salariales, lo que permitió mayores beneficios y posibilidades de inversión en estas regiones, utilizándose progresivamente tecnologías cada vez más intensivas en capital que, a mediano plazo, disminuyeron la necesidad de mano de obra.

En otras palabras, la experiencia histórica reciente acerca de los movimientos del factor trabajo en la Europa comunitaria no muestra los efectos beneficiosos que se suponen respecto a la nivelación de los desequilibrios regionales en la CE.

En realidad, este tipo de medida, además de constituir un mero enunciado irreal tomado de la teoría económica neoclásica, va en contra de otras políticas de la propia Comisión Europea en la práctica. La crisis económica desencadenada en los años setenta llevó consigo la reducción de la movilidad laboral y, desde entonces, las condiciones para esa movilidad se han endurecido, no solamente para personas de terceros países, sino incluso para personas de los países comunitarios.

Por lo que se refiere a la movilidad del capital, también la experiencia histórica contradice la teoría económica neoclásica que toma como referencia el Informe Delors en el que se basan estas presunciones. En el Libro Blanco sobre el Mercado Interior (1985) ya se advertía del riesgo de que personas y capitales se dirigieran hacia las áreas con mayores ventajas económicas, con lo que aumentarían los desequilibrios regionales, amenazándose la cohesión económica y social.

En relación con la medida de la flexibilidad salarial hay que recordar, igualmente, que las ventajas relativas de los bajos salarios son cada vez menores en las modernas empresas, en las que el valor estratégico es la incorporación de información y valor añadido tecnológico, lo que requiere mano de obra cualificada, escasa en las regiones periféricas.

La tercera medida alude a la necesidad de incrementar la convergencia económica, aunque es necesario aclarar la distinta interpretación de este concepto, según se trate de portavoces de los países menos desarrollados de la CE o de los países más desarrollados. En el caso de los países comunitarios más pobres, por convergencia económica se entienden las medidas orientadas a la mayor cohesión económica y social entre las distintas regiones comunitarias, tales como las destinadas a disminuir las importantes diferencias estructurales existentes, o las que intentan paliar las grandes diferencias en los niveles de vida.

Pero los países más desarrollados en la CE suelen entender por convergencia económica la aproximación de las políticas económicas en la lucha contra los déficits presupuestarios, es decir, se trata de compartir prioritariamente la política anti-inflacionaria, lo que equivale al establecimiento de políticas restrictivas que van contra las políticas de crecimiento necesarias para lograr aminorar los importantes desequilibrios estructurales existentes entre regiones.

Finalmente, por política de competencia suele entenderse la intensificación de la desregulación estatal y el impulso de la liberalización económica. Pero, si bien es cierto que dicha liberalización ha logrado un resquebrajamiento saludable de muchas reglamentaciones e instituciones restrictivas, también lo es que ello no puede aplicarse de forma dogmática sin atentar, al mismo tiempo, contra la construcción de la Europa social o sin afectar a tareas estratégicas que debe cumplir el Estado en el fomento de las actividades productivas, en el logro de una interacción creativa junto a los agentes privados o en la aportación de los necesarios servicios de apoyo a la producción, entre otras, tal como nos lo muestran las experiencias exitosas de desarrollo en Japón y el Sudeste asiático.

De ahí que, desde la perspectiva del desarrollo intrarregional, la aplicación ortodoxa de una "política de competencia" podría conducir a la eliminación de las diferentes ayudas e incentivos para el impulso del crecimiento y desarrollo de las regiones más atrasadas.

La recomendación relativa al establecimiento de techos vinculantes a los déficits públicos corresponde igualmente a una visión exclusivamente "monetarista", que propugna la subordinación de la política fiscal y del gasto público a la política monetaria, lo que es tanto como olvidar las diferentes situaciones regionales y de cada Estado.

Dicha imposición de un techo vinculante al déficit público, sin entrar en detalle sobre los componentes del gasto público o los objetivos que atiende dicho gasto, supone una limitación del poder de los Parlamentos estatales y regionales en la determinación de sus políticas presupuestarias.

Claro está que razones de coherencia respecto a la moneda común requerirán el establecimiento de mecanismos de corrección de los déficits presupuestarios en el caso de fuertes desequilibrios básicos. Pero ello no puede invalidar el legítimo recurso al endeudamiento de las regiones con fines de inversión productiva o social, esto es, con objetivos de crecimiento y desarrollo.

Por otro lado, la creación de un Banco Central Europeo independiente del poder político, con la misión de vigilar la estabilidad de precios es, sin duda, un aspecto decisivo de la unión monetaria. Pero, como ya se ha señalado, el establecimiento de una política monetaria única en el espacio comunitario, dirigida fundamentalmente a la lucha contra la inflación, no ofrece garantías suficientes para el logro del objetivo de disminuir los graves desequilibrios existentes entre las regiones europeas y que el propio avance de la integración comunitaria no ha logrado aminorar.

En conclusión, los planteamientos propagandísticos en favor de la construcción del Mercado Interior Europeo parecen ignorar que el incremento de los niveles de monopolización económica que ello conlleva, establecerá frenos importantes a la supuesta caída de precios que se derivará del mismo. Tampoco se señala el profundo alcance de la desindustrialización productiva que ello conlleva, ni se plantean con la urgencia necesaria las exigencias medioambientales del tipo actual de desarrollo.

En pocas palabras, sin discusión alguna sobre las estrategias posibles de desarrollo, se nos ha sumado al proyecto comunitario sin saber muy exactamente si ello incluye algo más que la estrategia de monopolización de los principales grupos privados europeos. Y sin criticar, desde luego, que tal proyecto del Mercado Interior Europeo es intrínsecamente insolidario, no solamente respecto a la inmigración potencial que se amontona en sus fronteras de forma creciente, sino respecto a la ausencia total de una visión global de la problemática del desarrollo mundial.

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA EN LA PROMOCION DE LA COMPETITIVIDAD

Renato Baumann (CEPAL)

La competitividad se ha convertido en un tema central de discusión, en la mayoría de los debates sobre política económica. Las diferentes formas de medirla, los distintos enfoques y políticas apropiadas para promoverla, las características específicas de cada país que afectan a la competitividad y, quizás más que nada, las diversas maneras de definirla, son apenas algunos de los ingredientes que tornan tan complejo este debate.

Como lo han expresado Tavares/ Haguenauer/ Machado (1990), el concepto de competitividad no debe confundirse con algunos de sus efectos, como la rentabilidad y el desempeño exportador, ni con los factores que conducen a acrecentar la competitividad, como la actualización tecnológica, ni con medidas que se derivan de la acción gubernamental, como las políticas de tipos de cambio, subvenciones y controles de sueldos y precios, entre otras. El concepto de competitividad debe, por otra parte, permitir diferentes niveles de agregación sectorial. Está de más decir, y de estas observaciones se desprende que el número de conceptos que es posible proponer es bastante considerable.

En este trabajo no entraremos en esa discusión y por lo tanto no optaremos por ninguna definición específica. Nuestro propósito es, más bien, presentar algunas características básicas de la reciente experiencia brasileña, haciendo hincapié en las medidas gubernamentales que han contribuido a conformar la estructura productiva y a estimular la competitividad.

Antes de evaluar las principales medidas adoptadas recientemente es importante comprender el clima económico existente, el cual tuvo dos características básicas sin precedentes: una estructura productiva profundamente integrada y un marco macroeconómico muy inestable. La sección siguiente trata de la primera característica mencionada. Las condiciones macroeconómicas prevalecientes pueden resumirse en una variación negativa de 8% de la producción industrial en 1990, junto a un aumento de más de 1.800% del índice de precios al consumidor el mismo año.

I. CAMBIOS CUALITATIVOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

Desde mediados de los años 50 hasta fines de los años 70, el crecimiento económico en Brasil estuvo influenciado por la intervención directa del Estado a través de políticas industriales claramente definidas. Políticas macroeconómicas expansivas, reformas institucionales y participación directa del Estado en el sector productivo contribuyeron a delinear una estructura productiva bastante integrada. Este proceso se profundizó aún más a fines de los años 70, cuando un nuevo ciclo de inversiones públicas y privadas posibilitó una mayor verticalización de la producción.

Como importador neto de petróleo, Brasil resultó fuertemente afectado por la crisis de comienzos de los años 70. Las importaciones totales se duplicaron entre 1973 y 1974, lo que se tradujo en un déficit comercial de magnitud sin precedentes. En lugar de un ajuste recesivo, se optó por un enfoque que combinaba crecimiento con deuda.

La expansión de la capacidad productiva resultante de los grandes proyectos sectoriales implementados después de 1975 entró en pleno funcionamiento a comienzos del decenio siguiente, posibilitando con una capacidad básica acrecentada, que se hiciese frente a las dificultades de importación que de otro modo habrían limitado a la economía brasileña a partir de 1979 en adelante. El mejoramiento de la producción de petróleo crudo submarino, la ampliación del sector siderúrgico, el perfeccionamiento del sistema de telecomunicaciones, la ampliación del sector petroquímico, el incremento de la producción de metales no ferrosos, celulosa, papel, cemento, fertilizantes, bienes de capital, así como el programa de energía nuclear, la adopción de una estricta protección de mercado para los productores nacionales de elementos de informática, la construcción de grandes centrales de energía hidroeléctrica, etc., fueron altas prioridades de las políticas económicas diseñadas durante la segunda mitad de los años 70.

Los mecanismos utilizados para llevar a cabo una política industrial tan activa fueron múltiples. Según Suzigan (1978), a fines de los años 70 era posible identificar programas de nacionalización, programas sectoriales, coordinación central de las políticas de adquisición gubernamental y definición de criterios básicos para la adquisición de bienes de capital por parte de las empresas públicas, creación de nuevas empresas estatales, e incentivos fiscales y financieros de apoyo a empresas pequeñas y medianas, junto al otorgamiento de crédito preferencial a sectores prioritarios y otros incentivos a las empresas nacionales.

Dos resultados importantes de dicha política fueron que el índice de nacionalización de los proyectos industriales -medido por la proporción de equipos producidos internamente- aumentó a más de 3/4 a fines del decenio, con efectos multiplicadores obvios desde el punto de vista de los estímulos a la demanda y de los incentivos al mejoramiento técnico.

En segundo lugar, se lograron nuevas ventajas comparativas a través de la producción sistemática y en gran escala de sectores hasta entonces explorados marginalmente, como la celulosa y los metales no ferrosos.

En el Cuadro 1 se muestra basándose en estimaciones de las divisiones CIIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas) la forma en que las estructuras del valor agregado industrial y de las exportaciones industriales cambiaron en el período pertinente. Se desprende claramente de las cifras del Cuadro, que el peso relativo de las industrias de bienes de consumo salarial (alimentos elaborados, bebidas, tabaco, textiles, vestuario y calzado) se redujo en el valor agregado industrial durante este período, aumentando su participación la industria de productos químicos y la de maquinaria y equipo. Más aún, la composición de las exportaciones industriales resultó también afectada significativamente: la participación en 1988 de los bienes salariales basados en recursos naturales, se redujo a menos de la tercera parte de su peso relativo en 1970; más del 60% del valor industrial exportado en 1988 correspondió a productos de las industrias de metales básicos, productos químicos y maquinaria y equipo.

Se ha estimado (Castro/Souza, 1985) que como consecuencia de la expansión y diversificación de la producción después de la ejecución de los grandes proyectos, en sólo seis de dichos sectores -petróleo, metales no ferrosos, productos químicos, fertilizantes, celulosa y papel y productos siderúrgicos- la economía de divisas definida como el valor combinado de la sustitución de importaciones y de la ampliación de las exportaciones llegó en 1984 a US$ 7 mil

millones, lo cual representó un 27% de las exportaciones totales del país en ese año. El aspecto principal que debe tenerse en cuenta es que a comienzos del decenio de 1980, la economía brasileña tenía un historial reciente de fuerte intervención estatal, un marco institucional para la formulación de políticas industriales y una capacidad productiva sin precedentes. He aquí el punto de partida para la evaluación de las políticas más recientes.

Cuadro 1 Brasil: Composición porcentual del valor agregado industrial y de las exportaciones industriales
1970 / 1980 / 1988

Fabricación de	Participación % en el valor agregado			Participación % en exportac. industriales		
	1970	1980	1988	1970	1980	1988
Alimentos, bebidas y tabaco	16	14	14	75	48	22
Textiles, ropa y cueros	13	12	10	4	8	11
Madera y productos de madera, incluidos los muebles	4	4	4	6	2	2
Papel y productos de papel, imprenta y editoriales	7	6	6	0	3	5
Productos químicos y caucho, petróleo, carbón y productos plásticos	18	20	24	3	8	13
Productos minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y el carbón	6	6	6	0	1	1
Metales básicos	8	7	8	5	6	21
Productos metálicos maquinaria y equipo	28	30	26	5	23	25
Otros product. manuf.	0	1	2	2	1	0
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Datos procesados por la Unidad CET/CEPAL, proporcionados por R. Bielschowsky.

II MACROPOLITICAS CON EFECTOS EN LA COMPETITIVIDAD

A diferencia de lo ocurrido en los tres decenios anteriores, las políticas industriales en los años 80 se tornaron mucho más pasivas. La estructura institucional básica no varió considerablemente durante la mayor parte del decenio, pero la inestabilidad económica general y, por primera vez en el período de la postguerra, la falta de políticas bien definidas y de largo plazo, originaron una nueva situación en que el Estado no logró orientar la inversión industrial. Las políticas macroeconómicas más que las políticas industriales proporcionaron las señales pertinentes por las que hubo que guiarse.

II.1 Políticas de precios

Un mecanismo importante en la reciente política económica brasileña, que tuvo marcadas consecuencias en la competitividad de la producción nacional, fue sin duda la política de precios. Por lo menos dos aspectos de dicha política merecen destacarse: la influencia de los organismos de control de precios y el papel de las tarifas públicas (reprimidas).

El sistema de control de precios que caracterizó a la política económica brasileña en las últimas tres décadas se remonta a 1967. Los fuertes aumentos de precios de mediados de los años 60 se tradujeron en leyes más estrictas que las que estaban en vigor desde los años 30 y en la creación de una red admnistrativa que cumpliría un importante papel en los años siguientes. La piedra angular de dicho sistema fue el CIP (Consejo Interministerial de Precios), cuya actividad básica estuvo orientada hacia la supervisión de los márgenes de ganancia.

A fines de los años 70, los organismos de control de precios también participaron en la promoción de consorcios industriales (Fritsch/Franco, 1991a). Como el estilo de competitividad en Brasil permitía que grandes empresas extranjeras pudiesen actuar junto a empresas nacionales pequeñas, se dió por sentado que debían ser estimuladas las fusiones y adquisiciones entre empresas nacionales como un medio para lograr mayores escalas de producción y estimular la competencia. Cuando ello no fue posible de llevar a la práctica, se alentó la formación de consorcios de otro tipo y el CIP patrocinó acuerdos sectoriales mediante los cuales las empresas de una cadena productiva convenían, como grupo, determinados márgenes de utilidad. El resultado de ese método parece haber sido, según varios analistas, un mayor grado de concentración industrial favorecido por barreras institucionales al ingreso en varios mercados, formación de oligopolios y una demanda constante de reglamentación económica.

Las políticas de precios del gobierno fueron también decisivas para la competitividad, en el sentido de que las tarifas públicas a menudo se reprimieron en términos reales con el propósito de contrarrestar las presiones inflacionarias. Dada la fuerte presencia del sector público en el suministro de insumos básicos, ello significó también la reducción de las estructuras de costos de varios sectores productivos (disminuyendo al mismo tiempo el atractivo de invertir en esos sectores básicos y aumentando la carga de la deuda de las empresas estatales participantes en el proceso).

El Cuadro 2 muestra la evolución del precio real de las tarifas públicas (tarifas deflacionadas por el índice de precios al consumidor, IPCA) para ocho insumos básicos, en el último decenio.

La racionalidad de la administración antinflacionaria de las tarifas públicas, se basó en el considerable peso de estos productos en la estructura de costos de varios sectores y los mecanismos de transmisión de precios que existían en una estructura productiva verticalizada como la de la economía brasileña. Al mismo tiempo, sin embargo, siendo esos productos básicos suministrados por las empresas públicas, todo desfase de precios significaba una mayor subvención a los productores privados, contribuyendo al déficit del sector público. Mientras más tiempo estuviese en funcionamiento este mecanismo, mayor sería el monto de las subvenciones y más alto el porcentaje necesario de corrección de los precios (y por ende, más intensa la presión inflacionaria que seguiría a la recuperación de los niveles de los precios reales).

Cuadro 2 Brasil: Precio real de las tarifas públicas 1980/1988

Años	Electri-cidad	Telecomu-nicacio-nes	Petról. Diesel	Petról. Combus-tible	Prod. de acero	Tarif. Posta-les	Tarif. ferro-viarias	Tarif. Portua rias
1979	100	100	100	100	100	100	100	100
1980	84	85	84	253	117	78	90	76
1981	91	86	107	246	124	96	98	91
1982	90	80	106	245	120	94	95	101
1983	88	69	119	302	141	67	91	87
1984	87	62	149	363	147	57	93	82
1985	104	49	100	262	146	54	108	120
1986	93	48	66	164	91	56	62	68
1987	122	47	77	202	100	68	93	86
1988	118	47	80	176	95	58	105	83

Fuente: IPEA (1989), p.175

Durante el decenio de los 80, observamos que se reprimieron sistemáticamente algunas tarifas públicas, como los costos de las telecomunicaciones [1/], las tarifas postales y los precios de los fletes de transporte. En el caso de los productos siderúrgicos y de los insumos energéticos se dió una configuración variada, es decir, aumento de los precios reales hasta 1984 (en su mayor parte como consecuencia de los mayores precios del petróleo) y una caída sistemática en los últimos años, como reflejo de la orientación general de las políticas de precios.

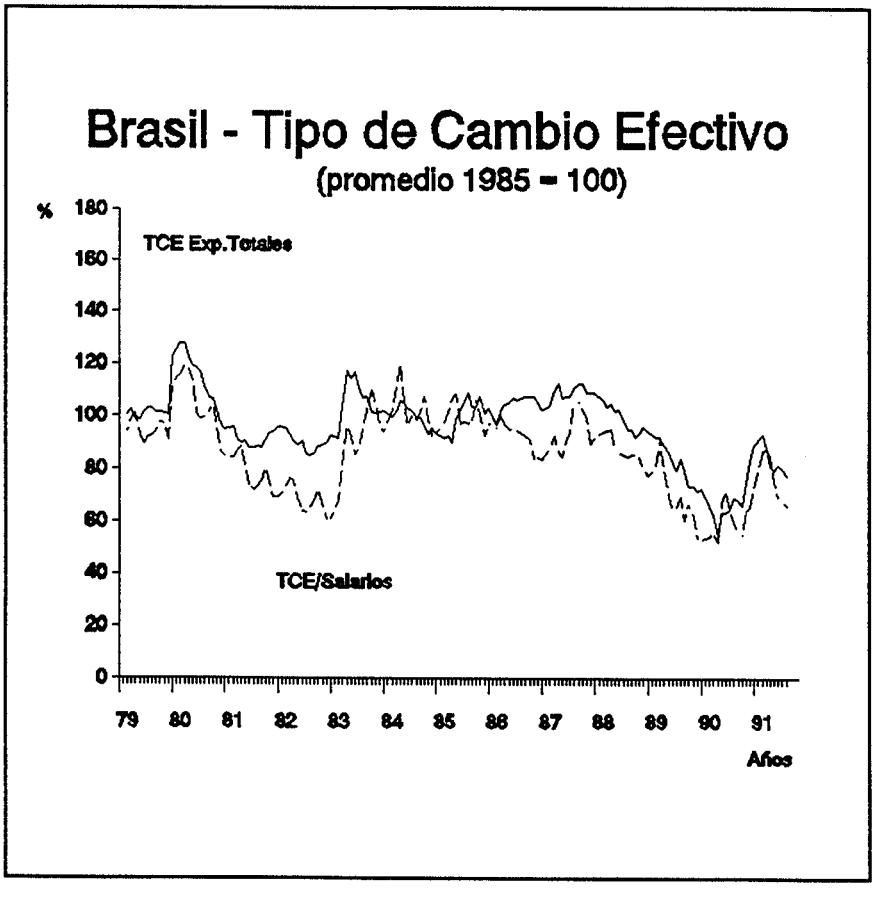
Las tarifas eléctricas disminuyeron considerablemente hasta 1984, con una configuración menos definida en la segunda mitad del decenio. El punto que merece destacarse de estas cifras es que durante el período, la competitividad de la producción nacional se benefició de precios públicos reprimidos.

La competitividad de la producción interna en Brasil se benefició también de las políticas salariales y de las políticas de tipo de cambio. La necesidad de que el comportamiento

de las exportaciones permitiese los superávits comerciales requeridos para hacer frente a las limitaciones financieras externas -que caracterizaron las relaciones económicas del país con el resto del mundo durante el decenio de los 80- hizo que la creación de condiciones favorables para el sector de exportación fuese una meta constante de las políticas económicas.

Como se muestra en el gráfico 1 [2/], el nivel del tipo de cambio efectivo real -medido en relación con los niveles de precios de los diez socios comerciales más importantes- atravesó un período agitado entre 1980 y 1983, pero mostró variaciones relativamente pequeñas desde entonces hasta 1988, disminuyendo pronunciadamente en los dos años siguientes. Se observa una trayectoria bastante similar en la relación entre el tipo de cambio efectivo y los salarios.

Ello refuerza el argumento de que las políticas nacionales respecto a precios contribuyeron positivamente a estimular la competitividad de la producción interna durante la mayor parte del último decenio. Otros aspectos de las macropolíticas que contribuyeron a mejorar la competitividad de la producción interna están asociados a la protección contra las importaciones competitivas y al otorgamiento de incentivos a las exportaciones.



II.2 Políticas comerciales

II.2.1 *Protección contra las importaciones*

Como se demuestra más arriba, las activas políticas comerciales adoptadas en Brasil tuvieron como respaldo un sistema gradual de ajuste del tipo de cambio, el cual estuvo vigente desde diciembre de 1969. Esta es una de las características que diferenciaron la experiencia brasileña de gestión del tipo de cambio respecto de la experiencia de otros países de América Latina en los últimos dos decenios: el coeficiente menor de variación del tipo de cambio indica que los agentes económicos pudieron hacer frente a señales del mercado muchísimo más estables en la economía brasileña.[3/]

Otra característica de las políticas brasileñas de comercio exterior fue el uso frecuente de mecanismos protectores. Desde comienzos del decenio de los 50 los encargados de formular las políticas aplicaron un criterio deliberado de protección de la industria nacional contra la competencia de las importaciones. En 1967, un intento de corta duración por compensar el sesgo antiexportador del régimen comercial se tradujo en un experimento de reducción de los aranceles y en la formulación de un sistema bastante complejo de promoción de las exportaciones.

Un segundo cambio importante de las políticas comerciales ocurrió después de 1974: como reacción a la primera crisis del petróleo se aumentaron los aranceles mediante la aplicación de una sobretasa arancelaria temporal y entró en vigencia una lista de importaciones prohibidas. Además, se adoptó anualmente un "presupuesto de importaciones", política según la cual todos los organismos públicos y todas las empresas debían someter a la aprobación de las autoridades económicas centrales sus necesidades de importación previstas para el año siguiente.

Las estimaciones de las importaciones afectadas por algunas de las barreras no arancelarias más importantes señalan que éstas alcanzaron a alrededor de 20 a 25% de las importaciones de productos manufacturados en la segunda mitad del decenio de 1970 (Guimaraes, D'Authouguia (1988). Este sistema de controles no arancelarios experimentó variaciones bastante limitadas y duró incluso hasta 1990.

La estructura y los mecanismos de fijación de los aranceles nominales básicos, estuvieron en vigencia durante treinta años desde 1957, cuando la ley 3244 estableció este arancel y creó el organismo público que estaría encargado de ponerlo en práctica, es decir, la Comisión de Política Aduanera (CPA). La CPA tuvo a su cargo la autorización de las importaciones de artículos específicos en virtud de regímenes de importación especiales; además, por intermedio de sus funcionarios debió negociar concesiones comerciales bilaterales, coordinar los mecanismos establecidos por los códigos de subsidios y antidumping, y definir los nuevos niveles de aranceles.

El arancel de 1957 permaneció inalterado hasta 1987, cuando el gobierno inició un proceso de reformulación de toda la política comercial, con cambios considerables del arancel, reducción del número de artículos de la lista de importación prohibida y una administración más flexible de los programas de importación. En 1988 la política comercial fue objeto de una

serie de cambios nuevos y significativos. Se eliminaron varios regímenes especiales de importación, así como muchos impuestos indirectos sobre los bienes importados, modificándose al mismo tiempo todo el arancel.

Al año siguiente y nuevamente en 1990 y en 1991 hubo sucesivas reducciones del arancel nominal. La tasa arancelaria media bajó de 51% antes de 1988 (con valores extremos de 0-105) a 35% (dentro de los límites de 0-85) después de la reforma de 1989. En 1990 se efectuaron nuevos cambios arancelarios que supusieron reducciones de los aranceles aplicados a productos de los sectores agrícola y textil, a los insumos y bienes de capital, a los alimentos y a algunos productos elaborados internamente. En 1991 otra vez se produjeron cambios, acompañados esta vez de señales de una ulterior eliminación gradual de los niveles arancelarios, pudiendo preverse que el nivel medio bajaría de 32% en 1991 a 14% en 1994.

En las numerosas publicaciones sobre política comercial en Brasil, rara vez se ha analizado la estructura arancelaria, y menos aún el proceso de determinación de los niveles del arancel. Ello se debe en parte al hecho de que la protección no arancelaria y varios regímenes especiales de importación han sido mucho más poderosos que las tasas arancelarias nominales. El análisis de los procesos que se han sometido a la CPA exigiendo cambios nominales de los aranceles, parece de todos modos útil pues indica la distribución sectorial de los beneficios de estos cambios.

Una investigación de los productos considerados en los procesos analizados por la CPA entre 1980 y 1988 -clasificación de 8 dígitos- (Baumann, 1990.a) reveló que en cada uno de esos años los aumentos de las tasas arancelarias nominales fueron bastante limitados, mientras las exenciones y reducciones arancelarias representaron el 94% del total de casos analizados. Esto refleja el nivel inicial excesivo de las tarifas arancelarias nominales y la efectividad de otras barreras a las importaciones: de un total de 2665 casos, sólo se otorgaron aumentos de aranceles a 169 productos, lo que sugiere que las restricciones no arancelarias fueron suficientemente restrictivas, para que pocos productores nacionales se sintiesen amenazados por la competencia de las importaciones y apelasen solicitando aumentos de las tasas arancelarias.

Evaluando la concentración sectorial de las reducciones y de las exenciones concedidas, es posible percibir qué industrias se beneficiaron con este proceso de protección administrada. En el período 1980-88 los productos químicos orgánicos fueron el sector más beneficiado, representando más de una quinta parte del número total de productos que obtuvieron una rebaja de aranceles. También fueron notorias las concesiones otorgadas a los fertilizantes y al hierro y acero.

En el caso de las importaciones de materias primas, alimentos y bienes intermedios (productos químicos, petroquímicos, fertilizantes y acero) las reducciones y exenciones arancelarias se otorgaron sobre la base de un equilibrio entre oferta y demanda: estas concesiones se otorgaron sólo cuando se supuso que las importaciones complementarían a la producción nacional.

Las decisiones de la CPA estuvieron estrechamente coordinadas con las de otros organismos gubernamentales,[4/] como por ejemplo en el caso de los productos químicos, petroquímicos, agrotóxicos y farmacéuticos, cada proyecto tuvo que ser aprobado por el

"Consejo de Desarrollo Industrial" (CDI). Los ejemplos de múltiples organismos gubernamentales que influyeron en sectores específicos son abundantes. Ello produjo una red de mecanismos protectores entrelazados. Las barreras a la entrada actuales en varios sectores se añaden a la protección establecida por la CPA, lo cual significa que las importaciones competitivas de la producción nacional dificilmente podrían amenazar la posición en el mercado de las empresas ya establecidas (Baumann, 1988): los permisos discrecionales de importación han favorecido a la competitividad pero a un costo considerable desde el punto de vista de los ingresos tributarios que se han dejado de percibir y de la concentración resultante en la estructura del mercado.

II.2.2 *Incentivos a la exportación*

Las políticas restrictivas de importación han sido parte de la estategia de industrialización desde sus primeras etapas. Sin embargo, desde fines de los años 60 ha habido una clara preocupación por reducir la predisposición contraria al intercambio comercial inducida por las políticas de importación. El argumento oficial ha sido siempre que los mecanismos de control de las importaciones eran inevitables -debido a las presiones de la balanza de pagos [5/]- y que era necesario compensar las distorsiones que dichos mecanismos impondrían al comercio.[6/] Desde fines de los años 60, se otorgó un alto grado de prioridad a los incentivos a la exportación, incorporándolos aún en la constitución del país.

La promoción de las exportaciones comprendió numerosos aspectos, desde la acción directa de los organismos del gobierno hasta un fuerte estímulo proporcionado por la gestión del tipo de cambio. La estructura de los incentivos a la exportación fue también bastante diversificada, comprendiendo varios tipos de incentivos fiscales y financieros, y diferentes grados de subvenciones implícitas.

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, la estructura de los incentivos fiscales y financieros a las exportaciones se concibieron de manera de beneficiar relativamente más las exportaciones de algunos sectores (no tradicionales). La evidencia empírica de que se dispone sugiere que la distribución sectorial de los incentivos pudo haber contribuido a la diversificación de las exportaciones (Paula Pinto,1984).

En cuanto a los efectos de la promoción de las exportaciones en la competitividad, debe examinarse específicamente un mecanismo que originalmente estaba destinado a estimular a las empresas nacionales de la industria automotriz para que generaran una balanza neta positiva, en lo que a la situación cambiaria se refiere, mediante el otorgamiento de incentivos para que importasen los insumos necesarios para su proceso productivo. En los últimos años esta política ha afectado a varios sectores industriales y a diversas empresas nacionales de distinto tamaño. El programa de la Comisión para la Concesión de Beneficios Fiscales y Programas Especiales de Exportación (BEFIEX), duró entre 1972 y 1990, y las exportaciones hechas en virtud de estos contratos correspondieron en 1987 a aproximadamente la mitad del valor total de las exportaciones de bienes manufacturados.

La esencia del programa era hacer que las empresas firmasen un contrato a mediano plazo en virtud del cual se las autorizaba a importar, libre de impuestos y barreras administrativas, un monto correspondiente hasta de una tercera parte del valor de las

exportaciones (debiendo reflejar un mejoramiento de los resultados, en el caso de las empresas que ya exportaban) y estipulando que la empresa debía presentar una balance neto positivo de divisas cada año (incluidas todas sus transacciones comerciales y financieras) e invertir una cantidad determinada en la compra de equipos producidos en el país.

Unas 400 empresas se beneficiaron de este mecanismo durante los dos decenios de su vigencia. Sin embargo, un análisis detallado (Baumann, 1990.a) reveló que hubo un incremento del número de solicitantes después de 1980 cuando la facilidad de acceso preferencial a las importaciones se tornó especialmente atractiva, y aunque el programa logró bastante éxito desde el punto de vista de generar el superávit cambiario para el cual se concibió originalmente,[7/] ello se logró a un costo considerable, no sólo en cuanto a los ingresos fiscales no recaudados, sino también en lo que respecta a inducir el establecimiento de estructuras de mercado concentradas en varios sectores. Incluso en industrias bastante competitivas, las empresas formaron consorcios con el fin de alcanzar el tamaño requerido para firmar un contrato BEFIEX, y ello parece haber significado una barrera a la entrada, con lo que se beneficiaron las empresas más grandes de cada sector.[8/]

Desde el punto de vista de la competitividad, vale la pena insistir en que los incentivos de BEFIEX aunque representaron un margen considerable de reducción de los costos de inversión, no fueron suficientes para inducir el establecimiento de nuevas unidades productivas en un número importante: los hechos señalan que el efecto principal de esos incentivos a la inversión fue el aumento de la capacidad de las empresas ya instaladas y la modernización de las líneas de producción en varios sectores, dando de ese modo respaldo a la rentabilidad, sin una variación importante del volumen de inversión en relación a las ventas totales.

En el gráfico 2 [9/] se presenta la magnitud y trayectoria de todo el conjunto de incentivos a la exportación de bienes manufacturados en Brasil.

Los incentivos se incrementaron notoriamente durante los años 70. Las presiones del exterior causaron una baja en 1980, pero el empeoramiento de las condiciones del intercambio comercial se tradujo pronto en la reanudación de los incentivos a un ritmo aún más intenso, alcanzando a comienzos del decenio de 1980 porcentajes bastante elevados como porcentaje del valor de las exportaciónes.[10/] En la segunda mitad de este último decenio la curva se hizo más plana, con un componente de subvención casi inexistente (es decir, los incentivos comprendieron fundamentalmente rebajas de impuestos y financiamiento a mediano y largo plazo).

A pesar de la magnitud de los incentivos, y no obstante las señales de que ellos han logrado influir en la composición sectorial de las exportaciones, debe recalcarse (como lo mencionan Fritsch y Franco, 1991.b) que en los análisis econométricos de la experiencia brasileña, apuntan a menudo otros factores como explicativos de las exportaciones industriales.

Entre ellos se destacan la demanda externa y su complementación con el ciclo económico nacional, así como la "competitividad estructural," que se refleja en el tamaño de las empresas, la propiedad del capital, las estrategias tecnológicas, las economías de escala, etc.

El punto pertinente que debe subrayarse respecto de estos diversos indicadores es que cualquiera que sea su intensidad específica y las formas en que han influído en la

competitividad, debe insistirse en el hecho de que ciertamente contribuyeron a crear un clima económico favorable que dio lugar a un mejoramiento uniforme de los índices de competitividad en Brasil durante los años 70 y hasta por lo menos mediados de los años 80, a pesar de la recesión interna que se produjo a comienzos del último decenio (Matesco, 1988).

Estas orientaciones genéricas de las políticas evidentemente se empalmaron con estímulos sectoriales específicos de diversos tipos, los que se examinan brevemente en la sección siguiente.

III. MICROPOLITICAS Y POLITICAS SECTORIALES: REGLAMENTACION DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL

Está más allá del alcance de este trabajo examinar todas las políticas sectoriales que se han puesto en práctica en los últimos dos decenios. Entre otras razones, baste recordar la propia diversidad de formas de intervención que se aplicaron. A menudo y con diferente intensidad, se adoptaron estructuras institucionales específicas, que iban desde la creación de empresas estatales a organismos reguladores específicos en función de los sectores, condiciones especiales para importar, incentivos de crédito y otras formas de estímulo económico.

Se podría obtener una visión concisa del grado de intervención a nivel sectorial considerando: i) la amplitud en que los mecanismos reglamentarios explícitos (incluído el otorgamiento de licencias de capacidad) y la falta de acceso a incentivos fiscales, financieros y relacionados con las adquisiciones, los que constituyeron limitaciones de alto, mediano o bajo grado a la movilidad y la competitividad de dichos sectores, y ii) la magnitud de los incentivos fiscales, de crédito y relacionados con las adquisiciones que se otorgaron a cada sector. En el cuadro 3 se resume la información, y se ponderan los sectores según su aporte al valor agregado de las manufacturas en 1989.

Cuadro 3 Brasil: Magnitud de la reglamentación y la promoción en la industria manufacturera. Año 1989. (Medida como porcentaje del valor agregado total de la industria)

(En porcentajes)

	Alta	Moderada	Baja	No clasif.
Reglamentación	26.2	28.6	41.2	4.0
Promoción	21.6	42.2	32.2	4.0

Fuente: Banco Mundial (1989), cuadro 3.2, p. 30

Según las cifras del Cuadro 3 los sectores que representaban alrededor de 55% del valor agregado industrial estaban sujetos a barreras al ingreso reglamentarias y promocionales en 1989. El resultado fue sin duda una notoria asimetría entre las empresas promovidas y las no promovidas y el establecimiento de considerables barreras a la entrada.

En el caso de algunos sectores, los principales mecanismos de políticas son fácilmente identificables, como la autoridad del CDI con respecto a las industrias química y petroquímica, la reglamentación del sector siderúrgico por Siderurgia Brasileña, S.A.(SIDERBRAS), la reglamentación de los proyectos en la industria de minerales no ferrosos por el Consejo de Minerales No Ferrosos y de Siderurgia (CONSIDER). Se detectaron indicadores de política de reglamentación en sectores tan diversos como la molienda de trigo, los productos de papel, el material ferroviario, los equipos eléctricos y otros (Banco Mundial, 1989). Aparte de los monopolios estatales, como la producción de petróleo, la industria en que se usó con mayor intensidad la autoridad reglamentaria fue en la informática.

Las primeras inquietudes por definir una política sectorial sobre la informática se remontan a 1971, con la creación de un grupo de trabajo vinculado al establecimiento de un computador nacional para las operaciones navales. De ahí en adelante los lineamientos básicos de la política sectorial han estado siempre fuertemente influidos por la preocupación por la seguridad nacional. El modelo brasileño básico con respecto a la informática pone de relieve la capacidad tecnológica de los productores del país y la reserva de mercado para las empresas nacionales (definidas como aquellas empresas cuyo control tecnológico y de decisiones está en manos del capital nacional).

El mecanismo principal adoptado en 1976 ha sido la reserva de mercado para las empresas nacionales, a través del control previo de la importación de elementos de informática, incluidas las piezas y repuestos. Además, los productores multinacionales estaban limitados al mercado de grandes sistemas de procesamiento de datos. En 1984 un paso importante fue la promulgación de la Ley de Informática, cuyo objetivo fue promover el desarrollo científico y tecnológico del sector, asegurando la concesión de incentivos preferenciales a las empresas nacionales y determinando un plazo (hasta 1994) para la reserva del mercado.

No corresponde aquí evaluar esa política específica, tema bastante controvertido. Para los fines presentes parece suficiente referirse a algunos de los resultados principales, como el hecho de que en 1987 el 57% del mercado nacional de computadores y equipos periféricos fuese atendido por empresas nacionales; al capital nacional correspondió el 40% de la producción de equipos para informática. Otro indicador positivo, mencionado a menudo es el número de empleos que atañen a los trabajadores altamente calificados (Dupas/Suzigan, 1988).

La contribución neta de la ley de informática a la competitividad del sistema productivo brasileño es un debate sin fin. Los efectos positivos mencionados en el párrafo anterior a menudo resultan limitados por las consecuencias presumiblemente perjudiciales de frenar el acceso del resto de los productores nacionales de bienes no informáticos a la tecnología y a los equipos importados y actualizados.

Una observación final respecto a los incentivos sectoriales es que la identificación precisa de todos los mecanismos que afectan a cada sector no es una tarea trivial. Se ha demostrado (Baumann, 1988) que algunos sectores podrían haberse beneficiado simultáneamente de los incentivos otorgados por diversos organismos de gobierno. La estimación del costo fiscal de dicho sistema es sólo una aproximación; en 1985, se calculó que el costo fiscal de sólo cuatro organismos, a saber, BEFIEX, CPA, CDI y CONSIDER, tendría un valor de más de 0.5% del PIB.

Otra componente de las políticas que sin duda ha contribuido a mejorar la competitividad, pero que no es considerada entre las macropolíticas, es aquella puesta en práctica por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, (BNDES).

Las empresas brasileñas por lo general han financiado sus proyectos de inversión con utilidades no distribuidas y con financiamiento del BNDES, único proveedor de préstamos a la industria, a mediano o largo plazo, orientados a grupos específicos y subvencionados. El banco ha cumplido un papel importante en la formulación de las políticas industriales,[11/] reforzando a menudo la concesión de incentivos fiscales por otros organismos estatales y otorgando a veces créditos con un considerable componente implícito de subvención, al igual que a comienzos del decenio de 1980.[12/]

Finalmente, podría hacerse referencia a la creación en 1985, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, para la coordinación de todas las iniciativas públicas en estos dos campos. Las condiciones de la economía brasileña desde entonces y, más aún, las restricciones fiscales del gobierno han contribuido ciertamente a su limitado desempeño.

IV LOS CAMBIOS MAS RECIENTES

El escenario ha cambiado algo desde 1990. Los deficientes resultados económicos de los años 80 condujeron a diagnosticar que Brasil se rezagaba con respecto a otras economías en vías de industrialización más dinámicas. Además, la necesidad de aumentar el grado de apertura de la economía se convirtió en un tema de consenso cada vez mayor entre empresarios, académicos y funcionarios de gobierno.

El clima de políticas descrito anteriormente cambió por lo menos en dos direcciones. Por una parte, la reforma administrativa redujo pronunciadamente el grado de intervención institucional, mediante la eliminación de varios incentivos o incluso por medio de la extinción de algunos organismos. Estas decisiones del gobierno se vieron fortalecidas por la nueva prohibición constitucional de otorgar subvenciones.

Las políticas de intercambio comercial variaron también sustancialmente. Para comenzar, el sistema de ajuste gradual del tipo de cambio fue reemplazado por uno de "flotación sucia", debiendo el tipo de cambio ser determinado por el mercado, pero cumpliendo el Banco Central un papel importante en ese proceso. Se eliminaron además los incentivos a la exportación, excepto algunas rebajas de impuestos (al valor agregado) y algunos tipos de financiamiento de las exportaciones (a tasas cercanas a las del mercado).

En cuanto a las importaciones, las reducciones de las tasas arancelarias nominales, junto a la eliminación de los regímenes especiales de importación, se tradujeron en un sistema más transparente que señalaba una tendencia a un decrecimiento futuro de las barreras al comercio. Sin embargo, se ha sostenido que el hecho de que la mayoría de las barreras no arancelarias que fueron substituidas por tasas arancelarias se refiriesen a bienes de consumo y no a bienes de producción (Fritsch/Franco, 1991,b) hace pensar sobre la posibilidad de que las actuales políticas comerciales podrían estar provocando una predisposición contraria al intercambio comercial, oculta aún por la recesión económica del país que reduce la demanda de importaciones.

La evaluación de los esquemas de promoción de exportaciones del tipo BEFIEX tienden a recalcar el alto costo fiscal, sus características discrecionarias y las distorsiones que el clima económico general ha introducido en su administración (como lo ilustra el alto número de empresas relativamente pequeñas con programas BEFIEX). Parecería, no obstante, que estos y otros aspectos negativos, no deberían ser un argumento para desarmar el mecanismo totalmente. Quizás debiera estudiarse la posibilidad de rehacerlo como un mecanismo automático (es decir, no discrecionario) que pudiese recuperar el atractivo de inducir a las empresas (principalmente a las multinacionales) a presentar un saldo de divisas neto positivo, tanto más cuando las condiciones del comercio internacional se presentan cada vez más administradas y las estructuras productivas adquieren una perspectiva global.

En las pautas para una política industrial y de comercio exterior que hizo circular el gobierno en junio de 1990 se incluyeron otros hechos nuevos y pertinentes. Aparte del anuncio de una reforma más acelerada del arancel de importación, la política incluyó diversas otras medidas pertinentes, desde el punto de vista de su efecto en la competitividad:

a) El índice de nacionalización exigido para el financiamiento por el BNDES o para la compra de equipos por el sector público se redujo de 85% a 70%;
b) Se propuso adelantar a 1992 el plazo para la reserva de mercado en informática;
c) Se instauró un programa brasileño de calidad y productividad, cuyo objeto era mejorar la competitividad de los bienes y servicios mediante la formación de recursos humanos, la motivación sistemática del sector productivo, la creación y difusión de métodos de mejoramiento tecnológico, la adecuación de la infraestructura tecnológica y el establecimiento de redes de información tecnológica;
d) Se enviarían al Congreso proyectos de ley para reglamentar el código de propiedad industrial y la legislación antimonopolios;
e) Se reglamentarían los grupos ejecutores de políticas sectoriales;
f) El financiamiento de la investigación y desarrollo tecnológico debería aumentar de 0.5% del PIB en 1989 hasta llegar a 1.3% del PIB en 1994, con un incremento considerable del aporte del sector privado;
g) Se deberían simplificar los procedimientos administrativos con respecto a la inscripción de nuevas empresas y a la operación de agentes privados, principalmente en el sector de comercio exterior;
h) Se estableció un programa de competitividad industrial, que comprendió subprogramas sectoriales específicos orientados a la identificación de productos, mercados y servicios que pudiesen ampliar los efectos positivos del uso de nuevas tecnologías;
i) Se otorgarían más recursos y mayor autonomía a SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa)

En febrero de 1991, junto con un nuevo programa de estabilización, el gobierno anunció nuevas medidas que directa o indirectamente afectarían a la competitividad de la producción interna. Se prohibieron los contratos indexados, se centralizó la administración de los recursos presupuestarios del gobierno, se congelaron una vez más los precios y salarios (excepto el tipo de cambio y las tasas de interés). Se ajustaron las tarifas públicas en proporciones considerables y hubo una tentativa de alargar los plazos de los contratos financieros, dando origen a la creación de fondos destinados a inversiones de largo plazo en proyectos sociales.

Huelga decir que estos conjuntos de medidas recientes se tradujeron en una situación bastante diferente a la que se observó en los dos decenios anteriores, cuando el clima macroeconómico favoreció una orientación intervencionista de las inversiones industriales.

V COMENTARIOS FINALES Y EL PAPEL DE LA INTEGRACION REGIONAL

El objetivo de este trabajo ha sido presentar la evolución reciente de las principales políticas que han afectado la competitividad de la producción brasileña. Parece bastante evidente que se han logrado avances importantes ya sea directamente -mediante políticas sectoriales- e indirectamente, como resultado de políticas macroeconómicas que han generado un clima favorable, contribuyendo a que se haya experimentado una competitividad sostenida de los productos y servicios del país durante largo tiempo, incluso en períodos de adversidad macroeconómica.

Debiese también haber quedado claro que la lógica subyacente en la formulación de las políticas ha cambiado en cierta medida en los últimos dos años, debido a varios factores determinantes (la mayoría de ellos relacionados con las penurias económicas del sector público) así como debido a los cambios ocurridos en la concepción misma del papel que deben cumplir los sectores público y privado.

Examinado desde un punto de vista de la región, los logros obtenidos resultan impresionantes, pues han permitido al país beneficiarse explorando intensivamente ganancias de escala, que han sido posibles por el gran tamaño del mercado interno y por la dinámica actividad exportadora.

Lo que es menos claro es el próximo paso a dar. Al igual que en otros países latinoamericanos, el diagnóstico a menudo apunta a la decreciente competitividad de la estructura productiva y a la necesidad de una actualización tecnológica. Ello difícilmente podría alcanzarse repitiendo los modelos de política anteriores, debido, entre otras razones, a la falta de recursos públicos. Al mismo tiempo, se hace hincapié en el hecho de que el intercambio comercial internacional tiende a asumir nuevas características, de acuerdo con las cuales las estructuras productivas integradas cumplen una función central.

Estas ideas a menudo inducen a reconsiderar -sobre nuevas bases- los posibles beneficios que podrían lograrse de la integración regional, si se crean las condiciones para que los países participantes establezcan en forma común ventajas comparativas dinámicas, basadas principalmente, en el caso de Brasil y Argentina, en la adopción de cambios tecnológicos en los sectores productores primarios y en la producción eficiente de nuevas manufacturas cercanas a las fronteras tecnológicas. Si se concibe en términos genéricos, teniendo en cuenta las relaciones intersectoriales en cada economía, una estructura de mercado integrado podrían generar efectos multiplicadores, ampliando los estímulos de la demanda y la difusión del progreso tecnológico.

NOTAS

1/ No está claro a este nivel de agregación, hasta qué punto la baja de los precios reales refleja una tendencia universal asociada con el perfeccionamiento técnico, o refleja la influencia de las políticas de precios públicos nacionales.

2/ El gráfico 1 se basa en datos presentados en IPEA, Boletim Conjuntural No. 15, octubre de 1991

3/ Este punto se ilustra y analiza en Baumann (1990b).

4/ Las decisiones fueron tomadas por un poder colegiado compuesto de 15 miembros, de los cuales trece representaban a diferentes organismos de gobierno.

5/ Determinadas, entre otras cosas, por la considerable presencia de capital extranjero en el sector industrial: hay una demanda estructuralmente determinada de divisas para

permitir un mayor componente de importación en la producción y para la remesa de las utilidades.

6/ Este argumento tiene respaldo empírico: se han encontrado coeficientes de correlación por rangos pertinentes (Baumann, 1985) entre las tasas efectivas de protección y las tasas efectivas de promoción de las exportaciones sectoriales en 1973 (0.63) y en 1977 (0.72), lo que parece indicar que los incentivos se concibieron principalmente para neutralizar el sesgo antiexportador de las políticas de importaciones.

7/ No sólo aumentaron notoriamente los ingresos de exportación y el balance neto de divisas del programa, sino que además la relación entre las importaciones de bienes de capital y las importaciones de insumos por unidad de exportación se mantuvo muy por debajo de la regla legal de tres a uno.

8/ Las empresas del programa BEFIEX fueron en general 5 veces más grandes que el tamaño medio de las empresas de cada sector (Baumann,R. 1990).

9/ Basado en datos presentados en Baumann, 1990 b.

10/ Nótese que esta curva refleja los incentivos definidos en la legislación, con un criterio "potencial". Las series con los incentivos efectivamente desembolsados, muestra sin embargo, una trayectoria muy similar (véase Baumann, 1990).

11/ Véase en Banco Mundial (1989), una evaluación del papel del BNDES en el finaciamiento de proyectos industriales.

12/ La incertidumbre asociada con la alta inflación acortó el vencimiento de la mayoría de las transacciones financieras. Al comparar con las condiciones del mercado, los costos efectivos de transacción del BNDES y el vencimiento a más largo plazo de su financiamiento revelarían un importante componente de subvención.

REFERENCIAS

Baumann, R. (1985) "Exportações e Crescimento Industrial no Brasil, INPES/IPEA", Monografía No. 33, Río de Janeiro.

_____/ (1988) "Uma Avaliação da Estrutura dos Incentivos ao Investimento na Indústria Brasileira", mimeo.

_____/ (1990a) "A political Economy Analysis of Import Tariff Policy in Brazil 1980-88", mimeo.

_____/ (1990b) "Ajuste Externo - Experiência Recente e Perspectivas para a Proxima Decada, en IPEA/IPLAN, Para a Decada de 90 - Prioridades e Perspectivas de Políticas Publicas, vol. 2, Brasilia.

Barata de Paula Pinto, M. (1984) "Efeitos Alocativos da Política de Promocão de Exportacões: Uma Reavaliacão", Pesquisas e Planejamento Econômico , vol. 14, No. 2.

Castro, A.B.; F.E.P. Souza (1985) A Economia Brasileira em Marcha Forçada, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

Dupas, G.; W. Suzigan (1988) A Nova Articulação da Economia Mundial e as Opções para o Brasil: Estratégia Industrial e Modernização Tecnológica, mimeo.

Fritsch, W; G. Franco (1991a) "Competition and Industrial Policies in a Technologically Dependent Economy: The Emerging Issues for Brazil", Revista Brasileira de Economia, vol. 45, No. 1, pp. 69-90.

_____/ (1991b) "Trade Policy Issues in Brazil in the 1990s", informe presentado en la UNCTAD Conference Trade Policies for Developing Countries in the 1990s, mimeo.

Guimaraes, E; A.L. D'Authouguia (1988) "Descrição e Avaliação das Barreiras Não-Tarifárias no Brasil", IPEA/INPES, mimeo.

IPEA (1989) Perspectivas da Economia Brasileira, Rio de Janeiro.

Matesco, V. (1988) "As Novas Diretrizes da Política Industrial: Relatório do Seminário", IPEA/INPES, Serie EPICO.

Suzigan, W. (1978) "Política Industrial no Brasil", en W. Suzigan (ed.), Indústria: Política, Instituções e Desenvolvimento, IPEA/INPES, Monografia No. 28, Rio de Janeiro.

Tavares de Araujo, J.; L. Haguenauer; J.B.M. Machado (1990) "Proteção, Competitividade e Desempenho Exportador da Economia Brasileira nos Anos 80", Pensamento Iberoamericano, No. 17, pp. 13-38.

The World Bank (1989 Industrial Regulatory Policy and Investment Incentives in Brazil, mimeo.

COMENTARIO DE WILSON SUZIGAN (Universidad de Campinas)

Mi comentario va a centrarse en algunos temas que Renato Baumann examinó al final de su exposición. Haré algunas consideraciones sobre la situación actual de la industria brasileña, particularmente sobre las tendencias recientes de la producción e inversión, comparándolas con las del período de crecimiento acelerado de los 70 y planteando a continuación algunos problemas estructurales que se pueden identificar en la industria del Brasil de hoy. Consideraré también las políticas recientes que están siendo implementadas en relación a la apertura e inserción internacional de la industria.

Con respecto a la situación actual de la industria brasileña se observa una pérdida de dinamismo de la producción, la que entre 1980 y 1990 creció sólo un 3.6 por ciento en el total del período. Si se considera separadamente a la industria manufacturera, entonces se aprecia una reducción del producto industrial entre 1980 y 1990. El ritmo de aumento de la productividad de la industria en Brasil cayó drásticamente en los años 80. Entre 1980 y 1990, la productividad de la industria aumentó en total entre 3.0 y 3.5 por ciento. En el período anterior, la tasa de crecimiento anual fue entre 3.5 y 4.0 por ciento anual. Otra característica de los años 80 fue que la industria se abrió al mercado internacional. Brasil es un ejemplo de una apertura asimétrica: se abrió al mercado internacional a través de las exportaciones de manufacturas. Este resultado en gran parte puede atribuirse a los incentivos y subsidios que crecieron sustancialmente en los años 80, especialmente durante la primera parte de la década.

Es importante mencionar también con respecto a esta apertura, que ella fue definida basándose fundamentalmente en las industrias más dinámicas, de acuerdo al patrón de crecimiento prevaleciente hasta el fin de los años 70. Estas industrias se caracterizaron por ser intensivas en recursos naturales, en energía y en mano de obra barata. Otra característica del desempeño de la industria brasileña en los años 80 fue la reducción de la inversión. La tasa media de inversión relativa al PIB de Brasil en los años 70 alcanzó a porcentajes cercanos al 24 por ciento. Este porcentaje cayó en los años 80 a cerca del 17.50 %, y en 1990 no es más que un 16 % del PIB.

Finalmente, cabe mencionar que durante los años 80 se redujo el esfuerzo de incorporación de progreso técnico en la industria. El principal fondo de financiamiento para investigación y desarrollo, que contaba con recursos del orden de 250 millones dólares por año a finales de los 70 e inicios de los 80, en 1989-1990 no poseía más que 50 a 55 millones de dólares. El nivel de los gastos en investigación y desarrollo en Brasil, comparativamente con el nivel de los gastos de los países desarrollados es muy bajo, cercano al 0.7 por ciento, considerando que los gastos en ciencia y tecnología son más amplios que los gastos en investigación y desarrollo. Para tener una idea, el gasto en ciencia y tecnología por habitante en Brasil no supera los tres dólares por año. En el caso de los países industrializados, este gasto es de 346 dólares por habitante.

Otra característica es que la aplicación de los recursos en tecnología industrial en Brasil es mucho más baja que la que se observa en los países desarrollados. En Brasil, la densidad tecnológica de los gastos en investigación y desarrollo es de 1.3 mientras que en los países desarrollados ella alcanza a 3.0. El coeficiente mencionado mide la relación entre el total de gastos en investigación y desarrollo dedicados a tecnología industrial sobre el total del PIB generado en la industria. Estas son en síntesis, las tendencias de la industria de Brasil en los años 80. Hay también algunas características estructurales que quiero muy rápidamente resumir.

Para empezar, está el atraso tecnológico generalizado de la industria brasileña. Hay sólo algunas industrias menos atrasadas tecnológicamente. Este fenómeno se mide por el desfase de los equipos. Las industrias de bienes de consumo como textiles, calzado y confecciones son las más atrasadas. Hay algunas estimaciones de que ese atraso es de cerca de 20 años en promedio en los equipos de la industria textil, siendo similar en las industrias de calzado. Hay claro, una heterogeneidad entre empresas de un mismo sector, como por ejemplo en la industria textil algunas empresas tecnológicamente actualizadas y competitivas están presentes en el mercado internacional, pero en general, esta industria está muy atrasada. Lo mismo es en el caso de industrias que son más modernas, como la siderurgia, la industria de celulosa, papel y la petroquímica donde hay un atraso en la incorporación de equipos de automatización industrial. Este atraso se mide también por una baja incorporación de innovaciones gerenciales y organizacionales, que son un requisito necesario y previo para la incorporación de equipos más modernos. También se manifiesta por una baja participación de las empresas en los gastos en investigación y desarrollo en Brasil.

En algunos sectores se observa una tasa de inversión en investigación y desarrollo relativamente alta en relación al total de las ventas, próxima al nivel internacional, pero ellos constituyen una excepción como es el caso de la industria de partes y piezas automotrices y la industria de la informática que invierte el 5% del total de las ventas. En general, el total de gastos en investigación y desarrollo de las empresas es muy bajo. Otra característica estructural es el desequilibrio en la estructura productiva, entre distintos segmentos y sectores de la industria. Paradójicamente con la situación de crisis de la industria brasileña de más de una década, algunas empresas están operando con un nivel de utilización de capacidad extremadamente elevado porque presentan un coeficiente de exportación también extremadamente elevado. Por ejemplo en acero bruto, celulosa y petroquímica, sectores básicos de cadenas productivas muy grandes, la industria está operando con niveles de utilización de capacidad muy altos. En estos sectores se concentró básicamente la capacidad exportadora y la apertura de la industria al mercado internacional. Esto se observa también en algunos de los segmentos de la industria de bienes de consumo como textiles y especialmente en los bienes intermedios de la industria textil.

Hay también un problema estructural en la infraestructura. Brasil no ha invertido o ha invertido muy poco en los años 80, en energía, en transporte, en puertos y en comunicaciones, estableciéndose entonces una situación de atraso, de ineficiencia y de costos elevados en casi todos estos sectores de infraestructura. Ello evidentemente repercute en forma muy negativa sobre la competitividad de la industria. Hay un ejemplo que ilustra este tipo de problema, como es el costo de los servicios portuarios. El costo de poner un container en un navío en un puerto como Santos está estimado en cerca de 250 dólares, y este costo debe compararse con aproximadamente 90 dólares en el puerto de Amberes, Bélgica y 130 dólares en Rotterdam, Holanda.

He querido muy resumidamente dar un panorama general de la situación de la industria. Quiero ahora discutir sobre los temas de la apertura de la economía brasileña y de la necesidad de apoyo y de fomento por parte del Estado para la reconversión y para actividades de investigación y desarrollo.

Los temas a discutir son:

Primero, la apertura de la economía y su sincronización con las medidas de fomento a la reconversión y a la investigación y desarrollo.
Segundo, el dilema entre crecimiento basado más en el mercado interno u opción de crecimiento más abierto al mercado internacional. En el caso de Brasil, este tema se plantea de una manera clara, dado que se trata de una economía continental con una población de 150 millones de personas y un mercado interno que todavía está la etapa potencial de ser desarrollado.
Tercero, definición del patrón de inserción internacional.
Cuarto, definición del patrón de incorporación de progreso técnico.
Quinto, definición de las condicionantes más generales de la competitividad, a través de los sectores de infraestructura.

Con respecto a la apertura versus fomento. La apertura de Brasil ha sido unilateral, rápida, no negociada y muy amplia. Ha incluído tanto la apertura comercial como la apertura tecnológica, la inversión directa de capital extranjero e incluso la apertura de sectores que poseían una protección específica, como es el caso de la informática, que Renato ha mencionado. Este proceso tuvo problemas hasta fines de septiembre u octubre debido a la articulación entre los diferentes instrumentos de protección. Por ejemplo, la rebaja de los aranceles empezó en marzo del año pasado y prosiguió durante el 91; al mismo tiempo, el gobierno permitió que el tipo de cambio permaneciese sobrevaluado. La protección, transparente en cuanto a los aranceles, en verdad fue menor, porque hubo una sobrevaluación del cruzeiro hasta fines de septiembre de este año.

Opciones entre crecimiento, mercado interno y exportaciones. Creo que el crecimiento con distribución de ingreso en Brasil, es impostergable. Es necesario que Brasil defina una política para mejorar la distribución del ingreso, no sólo por problemas sociales sino también por cuestiones ligadas al propio proceso de modernización. El estudio que hicimos en la Universidad de Campinas recientemente, muestra que en varios sectores como textiles y calzados, la modernización ha sido postergada porque a las empresas les ha resultado aún competitivo mantener equipos obsoletos, dado el bajo costo de la mano de obra.

El programa de competitividad industrial que Renato mencionó, hizo una opción por el crecimiento a través de las exportaciones de los sectores que ya tenían una posición consolidada en el mercado internacional. O sea, se ha optado por un crecimiento a través de las exportaciones de sectores que poseían ventajas comparativas reveladas. Estamos, por lo tanto, definiendo un patrón de inserción que es pasivo, sin una tentativa de penetrar en sectores de nuevas tecnologías o más intensivos en tecnologías, pudiendo adoptarse esta opción conjuntamente con la intención de mejorar la calidad y mejorar también la incorporación de progreso técnico en los sectores ya competitivos en el mercado internacional. Para esto, los requisitos en términos de incorporación de progreso técnico quedarían limitados a mejorar la capacidad de producir y no la capacidad de innovar. Para que ello sea posible, es necesario que haya algún desarrollo en las industrias de nuevas tecnologías,

centrándose en los sectores generadores y difusores del progreso técnico. Para que estos sectores se desarrollen sería necesario avanzar en el patrón de incorporación de progreso técnico, incorporando la capacidad de innovar.

La capacidad de innovar, hoy en Brasil es extremadamente limitada por deficiencias en la infraestructura de ciencia y tecnología y también por deficiencias serias en el sistema educacional. Este sistema pasa en Brasil por una crisis muy grave, viéndose también dificultada la tarea de incorporar el progreso técnico por la ausencia total de cualquier instrumento o criterio para proteger las empresas nacionales innovadoras. Por el contrario, la apertura incluye el acceso de las empresas multinacionales a todos los mercados de nuevas tecnologías. Por último entre los condicionantes generales de la competitividad, la infraestructura continúa totalmente desfasada, ineficiente, con perspectivas de insuficiencia en el sumunistro de energía eléctrica para la industria. Hay también pérdidas muy grandes en términos de transporte y dificultades muy serias en comunicaciones. Gracias.

EXPERIENCIA DE ARGENTINA RECIENTE [1/]

Juan Carlos Del Bello (Argentina)

Introducción

Usualmente una nota introductoria constituye una presentación del propósito del documento y una indicación sobre la secuencia lógica de las materias y temas tratados. En este caso se trata de una introducción heterodoxa, porque más que una presentación es una advertencia al lector, motivada por la siguiente interrogante: ¿es posible tratar las políticas de desarrollo de la competitividad en un país que lleva una década de estanflación y ha transitado recientemente por episodios hiperinflacionarios, que han implicado la quiebra del Estado y la pérdida de su capacidad de regulación de la economía, entre otras consecuencias?

En principio la respuesta es afirmativa, sin embargo el tratamiento de los componentes "naturales" del funcionamiento de un sistema de producción capitalista: los equilibrios macroeconómicos, el "normal" funcionamiento de los mercados, etc., adquiere mayor importancia respecto a los temas clave para el desarrollo de ventajas competitivas, como son la formación de recursos humanos, el desarrollo de actividades científico- tecnológicas y todos aquellos elementos que hacen a la construcción de eficiencia dinámica. En definitiva, Argentina padece dificultades tan severas en el funcionamiento de su economía, que la tarea central para estimular el desarrollo de ventajas competitivas radica en lograr primero los equilibrios macroeconómicos básicos.

Prevenido el lector de que en este trabajo se prestará mucha atención a las materias "convencionales" propias de todo país civilizado, seguidamente se explicita la noción de competitividad que se utiliza en el trabajo, luego se describe en forma concisa la macroeconomía argentina para posteriormente entrar de lleno en el análisis de las políticas de fortalecimiento de la competitividad de la producción argentina, los obstáculos y logros alcanzados y las tareas pendientes.

1. El concepto de competitividad

Es convencional que la competitividad de una economía se mida por su desempeño en el comercio internacional, en particular a través del aumento de la participación de las exportaciones en el mercado internacional. Sin embargo, la medida de competitividad no da cuenta de los factores explicativos de la performance exportadora.

1/ El presente trabajo ha sido preparado para el Seminario sobre "Políticas de fortalecimiento de la competitividad y nuevos desafíos para la integración regional", organizado por ILPES-AECI. Las opiniones son estrictamente personales.

Hasta hace muy poco tiempo atrás, los esfuerzos analíticos tendientes a explicar la competitividad o no competitividad de una economía se centraron en los aspectos macroeconómicos, en particular en los relativos al costo interno de los factores (especialmente el costo salarial) o al tipo de cambio de paridad (v.g. la escuela de Brookings, en relación al déficit comercial americano, analizado en Chudnovsky, 1989).

Cuando las recomendaciones de política económica para la mejora de la competitividad derivadas de ese enfoque, específicamente la devaluación del tipo de cambio o la reducción de los salarios, no provocaron el impacto positivo esperado, surgieron entonces otras explicaciones vinculadas con factores estructurales o sistémicos: nivel de profesionales y técnicos, desarrollo de tecnologías de procesos (v.g. Japón), etc. Porter (1990), se cuestiona sobre la aplicación del concepto de competitividad a las naciones, ya que sostiene que los que compiten internacionalmente son empresas y sectores y que la Nación, como territorio económico en el que se localizan los agentes económicos, tiene atributos que fomentan o no las ventajas competitivas.

Muchas firmas son competitivas internacionalmente a través de inversiones externas y su éxito internacional redundará en beneficios a su Nación de origen siempre y cuando se incremente la productividad global de la economía. Lo que importa a nivel de Nación es este último concepto, o sea alcanzar la más alta productividad media de sus recursos de trabajo y capital. Si se vinculan los factores explicativos de las ventajas competitivas sostenibles de empresas y sectores con los objetivos de mejora de la productividad del trabajo y el capital de una Nación, se concluye que el denominador común son la calidad y características de los productos y la eficiencia con que se producen. Porter y muchos otros especialistas sostienen que estos elementos son mucho más importantes que las políticas gubernamentales de protección, promoción de las exportaciones y las subvenciones y que el desafío a largo plazo es cómo desarrollar ventajas competitivas sobre la base de salarios y precios altos.

La CEPAL (1990), Porter (1990) y otros autores coinciden en señalar que la posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad, que simultáneamente tiendan a una mayor equidad social y que puedan ser sostenidos, dependerá básicamente de factores estructurales. La experiencia internacional muestra que el éxito competitivo en el doble sentido antes planteado obedece a un conjunto de factores que operan sinérgicamente en el funcionamiento global del sistema económico, constituyendo una base sólida para el desarrollo de competitividad internacional. Se comparte entonces una "noción sistémica", en el sentido que aun cuando puedan existir esfuerzos individuales importantes, la competitividad de una nación obedecería a un sistema constituido por los agentes económicos, la infraestructura física, el sistema educativo y de ciencia y tecnología, los sistemas de distribución y comercialización, las instituciones, el marco jurídico, etc. (Kosacoff, 1991)

Este conjunto sistémico de factores es lo que posibilita que una economía aumente su participación en los mercados internacionales, compita con los productos importados y mejore sistemáticamente la productividad de los factores y la distribución del ingreso. El logro de una competitividad genuina y sostenible en el largo plazo requiere de esfuerzos sistemáticos para adquirir ventajas competitivas, esto es desatar un proceso endógeno continuo que conjuga a agentes privados y políticas gubernamentales. En lo genuino de ese esfuerzo radicará la sustentabilidad de las ventajas competitivas adquiridas.

Argentina registró un notable crecimiento de sus exportaciones en la segunda mitad de los años ochenta, ¿acaso cabe caracterizar este hecho como desarrollo de ventajas competitivas?, evidentemente que no, porque no generó simultáneamente crecimiento del producto y elevación del nivel de vida de la población. Esa posición en el mercado internacional fue posible por los bajos salarios, la sobredevaluación del tipo de cambio y la recesión del mercado interno. En síntesis, formas de competitividad "espúreas", no sustentables en el largo plazo.

El desarrollo de ventajas competitivas no implica que la Nación sea competitiva en todo y que necesariamente el óptimo sea lograr superávit comercial. Habrá franjas en que lo más saludable será perder posiciones y directamente aprovisionarse desde el exterior. "La búsqueda de la competitividad en forma de superávit comercial, moneda débil o bajos costos unitarios de mano de obra está plagada de trampas y peligros" (Porter, p. 32).

2. Estancamiento e hiperinflación en la Argentina de los años 80

El desarrollo económico argentino de postguerra se caracterizó por la industrialización sustitutiva de importaciones, de manera análoga a la mayor parte de los países en desarrollo. Este modelo se basó en una combinación de rentas naturales y cuasi-rentas políticas, hipótesis que explica el estancamiento y la alta inflación argentina, más adecuadamente que las tesis del estatismo omnipresente o la dependencia (Llach, 1990). Las cuasi-rentas políticas derivadas de formas diversas de promociones, protecciones o privilegios, que derivaron en la cooptación del sistema administrativo público (la otra cara del deterioro de dicho sistema), se agotaron en los años 1970 y definitivamente perecieron a partir de la crisis de la deuda externa, no siendo sustituídas por cuasi-rentas tecnológicas o shumpeterianas.

En una economía cerrada a las importaciones, con un mercado laboral con abundancia del factor trabajo (modelo de Baumol), la acumulación de capital en el sector industrial basada en la absorción de la renta agraria, financió los aumentos de salarios, generando crisis recurrentes, sólo resolubles con un fuerte esfuerzo exportador y la introducción de cambio técnico. Tal resolución no tuvo lugar en la Argentina, entonces el modelo mercado-internista generó choques estanflacionarios y a partir de 1975 una megainflación, potenciada por la crisis de la deuda externa que cerró el ingreso del financiamiento externo del modelo. Finalmente se desembocó a mediados de 1989 en episodios hiperinflacionarios, la quiebra del Estado y la nula capacidad regulatoria del sistema económico. Esta no es historia pasada, ya que el país continúa transitando por un desfiladero, al borde del precipicio hiperinflacionario. Hablar entonces de competitividad en Argentina, remite a la transformación estructural de su economía, a cambios traumáticos, de shock, con baja o nula gradualidad y adaptación de los agentes económicos y la población en general.

3. Políticas y logros del fortalecimiento de la competitividad derivados del Plan de Convertibilidad

3.1 *Equilibrios macroeconómicos*

La hiperinflación de mediados de 1989 y los intentos fracasados de estabilización del año 1990, condujeron a cambios en el equipo económico y a la adopción de un programa de hiperestabilización en marzo de 1991: el Plan de Convertibilidad del Austral. El núcleo central

de dicho programa económico es un régimen monetario y cambiario que hizo posible la estabilización de facto. La historia de las hiperinflaciones enseña que no ha sido posible salir de ellas sin un régimen de tipo de cambio fijo o un sistema de flotación administrado por el Estado.

En Argentina se optó por un programa extremo, a través de la convertibilidad explícita del 100% de los recursos monetarios existentes con fijación permanente del tipo de cambio. A seis meses del lanzamiento del Plan de Convertibilidad, diversos indicadores económicos muestran resultados favorables. El desempeño de la economía registra las menores tasas de inflación de los últimos treinta años, una recuperación del nivel de actividad que hace presumir un crecimiento del producto del orden del 4-5% en 1991 y del producto manufacturero superior al 10%, una mejora notable de la ocupación y un descenso del desempleo abierto al 6.5%. No obstante los resultados precitados, intrínsicamente el Plan de Convertibilidad presenta un riesgo muy grande: el atraso cambiario, resultado de la inflexibilidad a la baja de los precios internos y al carácter permanente del nivel del tipo de cambio.

La única solución contra las presiones revaluatorias propias de un programa de estabilización y más agudas aún en un programa extremo como la convertibilidad, es el aumento de la productividad global de la economía. Hasta el presente las presiones inflacionarias y revaluatorias se han resuelto medianamente bien, básicamente porque a diferencia de planes anteriores de estabilización, el Plan de Convertibilidad logró una caída notable de las tasas internas de interés, lo cual ha impedido el surgimiento de una "burbuja especulativa" por el usual arbitraje tasas/dólar. Se monetizó la economía, se redujeron los costos financieros, mejoró el poder adquisitivo y se reactivó la producción.

Hoy es posible afirmar que buena parte de los economistas argentinos asignan al Plan de Convertibilidad una buena chance para alcanzar una definitiva estabilidad macroeconómica, aun cuando se reconoce la fragilidad de la situación fiscal y las perturbaciones de la estructura de precios relativos. El programa económico de hiperestabilización constituye la principal herramienta para el fortalecimiento de la competitividad de la producción argentina: lograr un marco de estabilidad macroeconómica.

3.2 *Reinicio de un ciclo de inversión*

Mientras que entre 1970 y 1980 la inversión representó alrededor del 21% del PBI, en la década "perdida" de los años 1980 la inversión cayó en forma abrupta hasta descender a los niveles más bajos del siglo: 9% en 1989 y 7.5% en 1990. La competitividad de una economía depende de sus niveles de inversión. El proceso de desinversión registrado entre 1981 y 1990 ha afectado severamente la competitividad de la producción argentina. El envejecimiento del parque de maquinaria es generalizado. Se estima que el 62% del stock de maquinaria y equipo y el 74% del capital reproductivo en su conjunto tienen una antiguedad superior a los 10 años y que la edad promedio del capital reproductivo aumentó entre 1980 y 1991 de 14.2 años a 18.5.

Aun cuando existan empresas que hayan mejorado sustancialmente sus niveles de inversión en los últimos tiempos, el diagnóstico es representativo del promedio del país y la posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual. Uno de los resultados

más exitosos del Plan de Convertibilidad ha sido el aumento de la inversión bruta fija. En los primeros nueve meses de 1991 se habría incrementado en aproximadamente un 35% y, de continuar esta tendencia, el incremento total del año sería superior al 40%.

La recuperación de la inversión se sustenta en los siguientes indicadores:

* Importaciones de bienes de capital: En los primeros ocho meses de 1991 registraron un aumento del 93% respecto a igual período del año anterior.

* Producción de máquinas-herramientas: Las ventas de estos bienes de capital de origen nacional se incrementaron en un 48.5% respecto de 1990.

* Automotores para carga y pasajeros: Las ventas al mercado interno de los vehículos con capacidad de carga de hasta 1.5OO kgs. aumentaron en un 24% y los vehículos con capacidad de carga superior a 1.500 kgs. el 31%.

* Construcción: Se registró un aumento generalizado de las ventas de insumos para la construcción, que en el caso específico del cemento alcanza al 22%.

Estos logros obedecen sin duda a las siguientes políticas:

a) La sustancial caída en la tasa de inflación y, consecuentemente, el surgimiento de expectativas favorables a la estabilización de la economía;
b) La caída de las tasas de interés y eliminación de la "burbuja especulativa" común en la Argentina de los años 1980: el arbitraje permanente tipo de cambio/tasa de interés doméstica.
c) Eliminación de la fuga de capitales, propia de la década anterior y fuertemente vinculada a la sobredevaluación del tipo de cambio.
d) Reducción significativa de los aranceles para insumos, materias primas y bienes de capital (el arancel mayor para insumos es del 13%) y eliminación de todo tipo de restricciones cuantitativas y no tarifarias a la importación.

Si bien el notable incremento de la inversión en 1991 permite retornar a coeficientes de inversión sobre el producto de dos dígitos, el nivel aún es efímero en comparación a los estándares internacionales. En conclusión, otro de los logros del Plan de Convertibilidad en cuanto al fortalecimiento de la competitividad de la economía ha sido el restablecimiento parcial de los equilibrios macroeconmicos y el reinicio de un ciclo de inversión de capital. Antes de ingresar de lleno al análisis de las reformas que afectan la competitividad de las exportaciones, conviene presentar en forma concisa dos herramientas clave de la actual política económica: apertura de la economía y acuerdos sectoriales de producción y precios.

3.3 *Apertura de la economía*

La política comercial externa desde 1987 se caracteriza por niveles crecientes de reducción de los aranceles y de la dispersión de la estructura arancelaria, simultáneamente con la eliminación de las barreras no-tarifarias. Cabe destacar que la política de importaciones generalmente se caracterizó por el predominio de prohibiciones absolutas a la importación en algunos sectores, consulta previa a los fabricantes locales en la gran mayoría y derechos

específicos. El Gobierno terminó de concretar la eliminación del régimen de consulta previa (principal barrera no tarifaria), luego eliminó los derechos específicos, de gran importancia en las importaciones de electrónica de consumo, electrodomésticos, textiles y confección.

En 1990 hubo un breve período de régimen de arancel único del 22%, que luego fue nuevamente desdoblado para mejorar la protección efectiva. Con el Plan de Convertibilidad se determinó una estructura arancelaria de 0% para bienes de capital no producidos en el país, 11% para bienes intermedios y 22% para bienes de consumo. Recientemente se elevó el primer nivel precitado al 5% y el segundo al 13%. Además rige un arancel diferencial del 35% para vehículos automotores, con un régimen de cupo de importación que representa alrededor del 10% del consumo nacional aparente. El régimen automotriz se está revisando y eventualmente podría elevarse el cupo a un tercio del consumo total anual con arancel del 45%.

El eje de la nueva política de importaciones es el régimen antidumping, que se está perfeccionando a través de la reglamentación del artículo 715 del Código Aduanero. Actualmente rige un sistema basado en el análisis de registros de necesidades de importación, que son declaraciones de intención de importar y que en la práctica no han coincidido con las importaciones efectivas. Este sistema no ha sido eficaz para investigar prácticas comerciales desleales, que permitieran aplicar derechos antidumping o compensatorios. El nuevo sistema se basará en la publicación de la información de los despachos de importación librados a consumo, que permitirá a los interesados investigar las prácticas de dumping con base en información cierta sobre precios declarados por los importadores, aranceles y otros datos de las operaciones. Los plazos establecidos para la publicación serían de 7 días hábiles para el área metropolitana y 30 días para el resto del país. El problema de este sistema es su carácter ex-post, o sea que la eventual aplicación de derechos antidumping tendrá lugar con posterioridad a la importación efectiva.

También es necesario señalar que si bien la apertura de la economía en los términos planteados ha sido muy importante para emitir fuertes señales respecto a la dirección de la nueva política económica, el sistema vigente es insuficiente para contrarrestar algunos fenómenos que pueden afectar injustamente determinadas producciones debido a factores coyunturales (saldos de temporada, estacionalidad), orígenes de economías centralizadas cuya producción no responde a criterios de mercado, zonas económicas beneficiadas por subsidios explícitos como no aparentes, bienes no sujetos a estándares de calidad, sanidad o técnicos internacionalmente aceptables, mercaderías usadas o en desuso en su origen, entre otras circunstancias. En muchos de estos casos, los mecanismos antidumping o compensatorios existentes pueden resultar inocuos por imposibilidad de comprobación o por su activación ex-post facto como se mencionó antes.

Cabría examinar la adopción de políticas alternativas que no afecten los niveles de aranceles establecidos. Una opción es determinar derechos específicos de manera más racional que en el pasado, instrumento previsto en las normas del GATT. Otra opción es adoptar el sistema chileno de valores aduaneros mínimos y aplicación de sobretasas, que es más flexible que el sistema antidumping institucionalizado ya que fija derechos provisionales durante la etapa probatoria y a diferencia de los derechos antidumping o compensatorios, las sobretasas se aplican a todo origen.

3.4 *Desindexación de precios*

Como ya se ha señalado, uno de los problemas centrales de un programa de hiperestabilización es contener la inercia inflacionaria instantánea y de corto plazo, provocada por la pérdida de noción de los precios a partir de la desaparición de la moneda nacional, las prácticas indexatorias de todo régimen de alta inflación y fijación de márgenes de comercialización preventivos. La evolución de los precios minoristas y mayoristas desde fines de 1988, o sea desde los meses previos al estallido hiperinflacionario y hasta abril de 1991 cuando se aplicó el Plan de Convertibilidad, revela que los primeros han crecido más que proporcionalmente respecto de los segundos, alterándose notablemente la estructura de precios relativos. La comparación de precios relativos entre abril de 1990, base que se considera razonable por el nivel del tipo de cambio real, y abril de 1991, revela que los precios minoristas de los bienes crecieron 54% en dólares y los de los servicios privados 133%, contra 23% de los mayoristas (industriales).

Los principales instrumentos de política adoptados fueron: a) prohibición por ley de las prácticas de indexación de precios; y b) acuerdos de producción y precios en sectores industriales clave. La prohibición de indexar fue determinada en la propia Ley de Convertibilidad del Austral y en el decreto reglamentario. Primero, se determinó retrotraer los precios de los principales servicios privados (alquileres, sistemas de medicina prepaga, educación privada, garages, etc.) a los valores en dólares de abril de 1990, con el propósito de lograr una deflación de precios en el segmento de servicios privados. Segundo, se prohibió a partir del 1 de abril de 1991 todo tipo de ajuste de precios de bienes y servicios, mediante sistemas automáticos (v.g. la variación de los precios al consumidor del mes inmediato anterior, con el propósito de "cortar" con la inflación inercial).

Los resultados de esta política se aprecian en la caída de la inflación minorista en los meses siguientes a la aplicación del Plan de Convertibilidad. El índice de precios al consumidor de febrero de 1991 había sido de 27% y el de marzo se redujo a 11% (se habían tomado medidas en la última quincena de marzo para atenuar el incremento de precios), en abril la inflación descendió a 5.5% y en mayo al 2.8%, hasta alcanzar el 1.8% y 1.4% en septiembre y octubre, respectivamente. No obstante, la deflación de los servicios privados fue prácticamente nula. Esto significa que el resultado principal del instrumento de desindexación de servicios fue la eliminación de indexaciones posteriores.

En cuanto a la política aplicada a los precios industriales, el instrumento fue la concertación entre el Estado y los principales sectores productivos formadores de precios (siderurgia y otras industrias de insumos difundidos, automotores y electrodomésticos). Específicamente, el sector privado en cada sector se comprometió a alcanzar determinados niveles de producción, disminuyendo los precios en proporciones que oscilaron entre el 5, 10 y 20%, según los casos, mientras que el Gobierno se planteó profundizar la apertura de la economía por el lado de las importaciones y restablecer los beneficios fiscales a las exportaciones (que habían sido suspendidos en virtud de la emergencia económica declarada con la hiperinflación) y eliminar los impuestos internos que gravaban los productos.

El resultado fue espectacular: los precios al por mayor cayeron de 37.9% en febrero a 0.4% en marzo, 1.4% en abril y desde junio los precios mayoristas no superaron el medio punto porcentual mensual o sea los niveles internacionales. En varios segmentos industriales

se produjo deflación de precios (productos metálicos, maquinaria, papel, etc.) que compensó los incrementos de productos agropecuarios, como cereales, frutas, verduras y carnes, que son de fuerte estacionalidad y responden rápidamente a la mejora del poder adquisitivo del salario que resulta naturalmente de los programas de estabilización.

En síntesis, el eje de la política económica es estabilizar la economía simultáneamente con estimular un proceso de inversión que coloque al país nuevamente en un sendero de crecimiento, con estabilidad. En un contexto de eliminación de las principales distorsiones que históricamente han desembocado en estanflación.

4. Políticas de aumento del tipo de cambio efectivo de exportación

Si bien las tasas mensuales de inflación se redujeron significativamente, no se produjo una efectiva deflación de precios, por lo cual el tipo de cambio real está cayendo a una velocidad no muy alta. Si a esto se añade el hecho de que el nivel fijado para el tipo de cambio en el momento de lanzamiento del Plan de Convertibilidad no reflejó todo el deterioro de la paridad registrada en 1990, el problema del "atraso" cambiario planteado en el punto 3 debe ser considerado como una posible traba para el fortalecimiento de la competitividad argentina.

El nivel de dolarización de la economía argentina (se estima que más del 70% de los precios están expresados en dólares) no permite generar ganancias significativas del tipo de cambio real a través de devaluación nominal. En teoría la devaluación del tipo de cambio procura que los precios de los bienes que se exportan o que compiten con los importados aumenten más que los salarios, tarifas y en general todos los bienes que no son objeto de comercio internacional. Empero, en el caso argentino, la última experiencia devaluatoria (ocurrida entre diciembre de 1990 y marzo de 1991) mostró un resultado opuesto: los bienes y servicios al consumidor "trasladaron" la devaluación a los precios en una proporción mayor que los mercados agropecuarios e industriales (Llach, 1991). La principal razón explicativa de esta anomalía es la destrucción de la moneda nacional, propio de una experiencia hiperinflacionaria, que ha hecho perder a los consumidores la noción de los precios.

En definitiva, en Argentina la verdadera solución a los desequilibrios de precios relativos no es la devaluación, sino la reforma y cambio estructural de la economía, tarea que se ha venido soslayando desde hace años. La devaluación en la práctica constituye un espejismo de mejora de la competitividad, que oculta y pospone encarar las transformaciones estructurales de la economía.

Por último, el Plan de Convertibilidad no permite una devaluación nominal de la moneda nacional y su abandono implicaría un altísimo riesgo de pérdida de control de la estabilidad, por lo cual el margen de política económica para la mejora del tipo de cambio efectivo de exportación se concentra en el aumento fiscal del tipo de cambio y en la disminución del "costo argentino". O sea la mejora por el lado del "numerador" en el primer caso y por el "denominador" en el segundo, que en otras palabras implica encarar las reformas estructurales pendientes. Es decir, el fortalecimiento de la competitividad de la producción argentina se basa en los componentes básicos de un sistema competitivo: conseguir una mejora sustancial, cualitativa y cuantitativa de la inversión y disminuir el "costo argentino", factores imprescindibles para promover una efectiva competencia interna y para acercarse a los niveles

de productividad y de precios internacionales, para de ese modo evitar reiterar los ciclos estanflacionarios clásicos del modelo mercado internista rentístico de postguerra.

Se trata entonces de encarar las reformas estructurales para transformar la economía argentina: flexibilización del mercado laboral, reforma del sistema de transporte de carga terrestre, puertos y aeropuertos, desregulaciones diversas etc. En forma complementaria, bajar la presión impositiva sobre ciertos costos locales y por medio de aumentos fiscales mejorar el tipo de cambio real efectivo. Estos aspectos configuran parte de una política de gran generalidad, de importantes efectos propulsores y generadores de externalidades positivas.

4.1 *Aumentos fiscales del tipo de cambio*

La consolidación de la estabilidad macroeconómica y la mejora en la situación fiscal ha permitido que gradualmente se restablecieran los retornos impositivos a los exportadores. Los reembolsos (devolución total o parcial de los importes abonados en concepto de tributos diversos que gravan la producción del bien a exportar), que diferenciaban tres tasas sobre el valor FOB y consistía en un régimen automático que liquidaba a los exportadores a partir del embarque de la mercadería y la negociación de las divisas provenientes de la operación de exportación, fueron suspendidos a partir de mayo de 1989, con sucesivos retornos y suspensiones. Desde entonces la devolución de impuestos se abonó mediante un título público, denominado BOCREX. Recientemente se restituyó la devolución en efectivo de los reembolsos.

La devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) tributado por las mercaderías exportadas también consistía en un régimen de devolución automática a los exportadores. Este régimen "de recupero" se interrumpió desde fines del año 1988, originando una deuda del Estado con los exportadores que también fue saldada con la entrega de BOCREX. Además, durante el período en que estuvo en vigencia el recupero se realizaba por períodos mensuales vencidos, en general a los 90 días de realizada la exportación, con lo cual la pérdida financiera por el régimen de alta inflación era significativa. Ahora, la devolución del IVA es en efectivo y automática. Las exportaciones estaban gravadas con una tasa del 3%. Mediante el decreto de desregulación de octubre de 1991, se eliminó este tributo. Finalmente, también fue eliminada la tasa del 2% sobre fletes de exportación para el Fondo Nacional de Marina Mercante. En síntesis, a medida que el programa económico va consolidando los equilibrios macroeconómicos y la performance fiscal, se va mejorando el tipo de cambio efectivo real a través de "aumentos" fiscales.

4.2 *Disminución de los costos*

Seguidamente se analizan las principales reformas estructurales que se están encarando, de fuerte impacto en la disminución del "costo argentino".

a) Flexibilización laboral

El régimen laboral argentino se caracteriza por: i) generar costos laborales relativamente altos en comparación con otras economías de similar nivel de desarrollo; y ii) presentar obstáculos al aumento de la productividad.

Entre los primeros se destacan: i) el régimen de accidentes de trabajo, que ha generado una industria del juicio, mediante la cual los empleadores enfrentan constantemente demandas por accidentes diversos, que inhiben la incorporación de nuevos trabajadores y la ampliación de turnos de trabajo; ii) negociaciones salariales por rama de actividad, que generan rigideces al limitar las negociaciones salariales por empresa u oficio; y iii) elevadas cargas, en concepto de obras sociales, asignaciones familiares, jubilaciones y otros conceptos.

Entre las trabas a la productividad cabe señalar: i) las cláusulas de convenios colectivos que afectan la productividad: número de trabajadores para atender una cantidad determinada de máquinas, número mínimo de trabajadores para operar remolcadores portuarios o para tareas de estiba, etc; ii) el carácter permanente (tiempo indeterminado) de los contratos de trabajo, que imposibilita la ocupación transitoria; y iii) inexistencia de mecanismos de tratamiento especial para empresas y/o actividades en situaciones de crisis.

La reforma laboral en marcha tiende a adaptar el mercado de trabajo a una economía más abierta. Esto significa relaciones laborales más flexibles, diametralmente diferentes al modelo rígido propio del modelo mercado-internista. El 14/11/91 el Congreso de la Nación sancionó la Ley Nacional de Empleo, que establece modalidades de contrato temporario de personal, fija topes para las indemnizaciones por despido injustificado y al mismo tiempo crea un sistema de prestaciones por desempleo y establece pautas para regularizar el empleo no registrado.

El efecto inmediato de las nuevas modalidades de contratación laboral es la caída del costo laboral, ya que la posibilidad de celebrar contratos por tiempo determinado está asociado a que el empleador sea eximido del pago del 50% de las contribuciones patronales a las cajas de jubilaciones y de asignaciones y subsidios familiares. No todas las empresas estarán en condiciones de realizar esta clase de contratos, ya que el régimen prevé que aquéllas que hayan despedido personal en los últimos seis meses, los puestos vacantes no podrán ser cubiertos por personal contratado por tiempo determinado, salvo acuerdo con el sindicato respectivo. Tampoco gozarán del beneficio los empleadores que cuenten con trabajadores "en negro" (empleo no registrado).

Con el propósito de propiciar el empleo registrado, se establece un plazo de 90 días para que los empleadores puedan registrar espontáneamente a los trabajadores no registrados, con la exención del pago de aportes, contribuciones, multas y recargos adeudados (blanqueo). Se estima que alrededor del 25% del empleo en Argentina es no registrado, de manera que la regularización del empleo no registrado contribuiría a la mejora del sistema de seguridad social (salud y jubilaciones), compensando la reducción de aportes por el segmento de trabajadores con contrato por tiempo determinado.

Por otra parte, se establece que el número total de trabajadores contratados por tiempo determinado no podrá superar el 30% del plantel total permanente de cada establecimiento. A su vez, los empleadores están obligados a informar a la asociación sindical correspondiente la situación contractual de todo el personal. Por otro lado, mediante decretos del Poder Ejecutivo, se estableció que las mejoras salariales deben ligarse a la productividad, como forma de eliminar la indexación salarial por costo de vida. Además, se flexibilizó el régimen de negociación salarial al permitir los acuerdos salariales por empresa u oficio.

La reforma laboral en curso facilita la adaptación de las unidades productivas a un contexto de una economía más abierta, capaz de responder a los desafios del cambio tecnológico y la agudización de la competencia en el comercio internacional. Todavía no han sido sancionadas las reformas del régimen de accidentes de trabajo y aún restan por realizar cambios en el esquema clásico de negociación de los convenios colectivos, en aquellas materias que afectan la productividad, en particular las rigideces de la movilidad de los trabajadores dentro de la empresa debido a cambios económicos, tecnológicos u organizativos (v.g. polivalencia funcional).

Un modelo laboral competitivo debería cumplir con dos requisitos fundamentales: adaptabilidad productiva y equidad distributiva. En los párrafos anteriores se han enfatizado los aspectos vinculados con la adaptabilidad productiva; la equidad distributiva dependerá de un conjunto de factores, entre los que sobresalen:

i) Los efectos sobre el nivel de empleo, o sea la creación de nuevos empleos fruto de la flexibilidad de contratación, en especial la promoción de la ocupación de jóvenes.

ii) Las mejoras salariales en base a la participación de los trabajadores en los aumentos de productividad y su vinculación con el costo de vida (salario real o poder adquisitivo del salario).

iii) La capacidad de negociación global de los sindicatos, que con la reforma ven disminuidos sus poderes (p.e. negociación global por rama de actividad).

b) Régimen tarifario de energía eléctrica y gas

Sin duda, las tarifas de gas y de energía eléctrica son claves para la competitividad de la producción argentina. Actualmente el sistema tarifario argentino descoloca a la industria local. A septiembre de 1991, el precio de la energía eléctrica se situaba en 0.0632 US$/kwh, contra 0.0307 en Brasil, 0.0536 en Chile y 0.0513 en México. Mientras en Chile la tarifa de gas es del orden de US$ 0.45 por MTBU, en Argentina es de US$ 3.

Es parte de la política económica actual revertir esta situación, lo cual es sumamente complejo ya que el Gobierno está empeñado en alcanzar un superávit fiscal genuino, eliminar el déficit de las empresas públicas y privatizar la prestación de estos servicios.

Actualmente están siendo tratados en el Senado de la Nación los marcos regulatorios del gas y de la energía eléctrica, que imponen cambios drásticos en el conjunto de los aspectos esenciales del sector eléctrico (propiedad, integración del sistema, concepción regulatoria, sistema tarifario, estructura empresarial, expansión futura, etc.) y del negocio de distribución del gas natural. Desde el punto de vista de la competitividad de la producción argentina, el objetivo central es asegurar tarifas de servicios básicos a valores competitivos y alentar la inversión en esos sectores para asegurar el suministro a largo plazo.

En esta dirección, el modelo de privatizaciones en el marco del programa económico en vigencia procura seleccionar los mejores operadores privados, priorizando la propuesta de inversión y la tarifa de "salida", quedando en lugar secundario el precio a pagar. Debe advertirse que en la empresa de servicios eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) que

cubre aproximadamente el 25% de la demanda total de energía eléctrica, un conjunto de grupos generadores que suman 1.049 MW tienen una antigüedad entre 29 y 27 años en operación, es decir, tienen su vida útil normal superada. En 1990, la sumatoria de indisponibilidad programada y forzada de equipos en el parque de generación térmica alcanzó la alarmante cifra del 48.9%. Por otra parte, se estima que la empresa enfrenta una evasión anual de 1.950 millones de KWH que representan unos 330 millones de dólares, a lo que se agregan saldos a cobrar por más de 570 millones de dólares, equivalente a seis meses de facturación.

Los datos consignados dan una idea del orden de magnitud de la crisis de la economía argentina, de manera tal que para alcanzar una economía madura y eficiente, abierta al mundo, es absolutamente imprescindible que insumos como el gas y la electricidad se suministren a valores internacionales equivalentes a los que rigen en países con similar dotación de recursos energéticos. En el caso del servicio eléctrico del gran Buenos Aires, la privatización consiste en la venta de las centrales termoeléctricas y la privatización de la red de distribución en dos zonas, con el propósito de evitar el traspaso de un mercado monopólico a un solo operador y conseguir la participación de un mayor número de interesados en la privatización.

La preocupación de las autoridades gubernamentales se concentra en las futuras tarifas eléctricas, ya que si bien las tarifas actuales son superiores a las internacionales, el deterioro de la prestación del servicio imposibilita sostener el régimen tarifario actual, sobre todo en el marco de privatizaciones en curso. Las alternativas que se analizan es el incremento en los consumos domiciliarios y una reducción en los industriales, modificando también la carga impositiva actual, que son del orden del 81% sobre el importe tarifado en el caso de la Provincia de Buenos Aires.

El mismo problema acontece en gas. En este caso el sector se seccionará en tres áreas (producción, transporte y distribución). El Estado fijará por dos años el precio que se pagará a productores y regulará durante 35 años las tarifas que se apliquen a las otras dos áreas. Más específicamente, el Estado pretende fijar en un dólar el MTBU como retribución a quienes produzcan y tres dólares el MTBU para quienes distribuyan a las industrias consumidoras.

c) Régimen de transporte portuario

Buenos Aires es el principal puerto del país a pesar de que su importancia viene disminuyendo, por el crecimiento de los puertos privados que concentran una elevada proporción de las cargas de productos agrícolas y de "commodities" industriales (aluminio y siderurgia).

Los costos operativos del puerto de Buenos Aires se estiman en 5 veces superiores al de Santos de Brasil, tres veces los de Barcelona y Rotterdam y dos veces los de New York. Entre los principales factores que inciden en el nivel de costos se destacan los relativos al remolque (40% del total) y al uso de puerto (30%).

Las razones que explican el nivel global de los costos son básicamente la prestación de servicios en condiciones oligopólicas para el remolque, la falta de inversiones que se verifica en la obsolescencia de las instalaciones portuarias y los problemas de escala (la operación de contenedores es inferior al 10% de las operaciones de Hong Kong). Recientemente se

adoptaron medidas de desregulación de practicaje y pilotaje y liberación de bandera, que presumiblemente contribuirá a un descenso en tiempos y costos de operación; además también se ampliaron los horarios de depósitos portuarios. Asimismo, el Congreso de la Nación está analizando una nueva Ley de Puertos, que prevé el traspaso de instalaciones portuarias a las provincias y una mayor desregulación del funcionamiento de los puertos privados.

d) Régimen de transporte terrestre y aéreo

En general el transporte terrestre ha estado fuertemente regulado y el tráfico cubierto por pocas compañías. En el transcurso de 1991 se desreguló el sistema de transporte internacional que anteriormente estaba reservado a firmas con una flota de vehículos grande. Específicamente, por acuerdos bilaterales con países limítrofes se ha facilitado el ingreso al tráfico internacional de cargas de fleteros o pequeñas empresas excluidas hasta entonces. Los primeros resultados provisorios indicarían una caída próxima al 30% de los fletes entre Argentina/Brasil. Asimismo, se desreguló el tráfico interprovincial, eliminando asi una barrera a la competencia, que se hacía sentir sobre todo en el transporte de granos.

En materia de transporte aéreo, las tarifas internacionales están mayoritariamente acordadas por IATA en un tarifario internacional, de modo que las mejoras en el abaratamiento de fletes externos son limitadas. No así en cuanto a los fletes aéreos internos, espacio que aún no ha sido suficientemente ocupado, porque continúa siendo fuertemente regulado (específicamente por ley se establece que ningún transportador extranjero puede cobrar tarifas inferiores a las de la aerolínea de bandera). De todos modos las tarifas de cargas de Argentina son comparables con las de países límitrofes, como Chile.

Sí, no son competitivos los servicios en Aeropuerto, ya que existe un monopolio de hecho del movimiento de carga. Al impedir responsabilidad unificada del manejo de cargas, se atenta contra criterios de eficiencia que beneficiarían al cargador. Esta es una reforma pendiente, o sea la eliminación del monopolio de los servicios. En cuanto a la Aduana, el funcionamiento general de la misma ha sido un factor restrictivo sobre el funcionamiento de la política de comercio exterior. Por ejemplo, restricciones horarias determinan requerimientos de habilitaciones que encarecen sobre todo embarques de valores más reducidos o cargas que requieren alta frecuencia de embarques. Actualmente se está encarando una profunda reforma del sistema aduanero.

5. Reformas y políticas pendientes para el desarrollo de la competitividad de la producción argentina

Las políticas en curso analizadas mejoran las condiciones del entorno, fundamentales para el incremento de la productividad, pero son insuficientes a la luz de las transformaciones de la economía mundial, para acrecentar el progreso técnico y la calificación de los recursos humanos. En este punto se insistirá sobre estos temas, aunque conviene previamente tratar una reforma pendiente que por su naturaleza es básica para el funcionamiento de un sistema económico en un país civilizado: contar con un sistema financiero moderno.

5.1 *La reforma del sistema financiero*

El desarrollo y consolidación de ventajas competitivas de la producción está fuertemente asociada a un sistema financiero que opere en condiciones de eficiencia y eficacia. Si bien se ha avanzado en el perfeccionamiento del mercado de capitales, a través de la Ley de Obligaciones Negociables, la supresión de la nominatividad de las acciones y otras reformas está posibilitando cierto despegue del mercado de capitales, a pesar de que resta por hacerse la reforma del sistema bancario.

En primer lugar, el nivel de encajes es muy alto, a raíz de las políticas monetarias asociadas al programa de estabilización, lo cual reduce la capacidad prestable de las entidades bancarias.

Segundo, el sistema bancario tiene profundas ineficiencias, altos costos de intermediación, problemas de carteras irrecuperables en la banca oficial y distorsiones de la banca provincial que ha financiado los déficits y desenvolvimiento de las administraciones provinciales.

Tercero, a medida que se afirme la estabilidad, será necesario resolver los problemas derivados de la naturaleza bimonetaria del sistema financiero, ya que tiende a sostener tasas de interés internas por recursos externos superiores a las prevalecientes en los mercados internacionales. Actualmente, la participación de los depósitos en australes y en dólares son prácticamente equivalentes en el total de depósitos, pero es perceptible el diferencial de tasas de captación de recursos y de préstamos en las dos monedas, lo cual revela la persistencia de una alta evaluación del riesgo de mantenerse en moneda nacional.

No obstante la notable reducción de las tasas de interés, es una materia pendiente la convergencia de las tasas de interés reales con las vigentes en el mercado internacional. La reforma del sistema, con elementos de desregulación, permitiría a los agentes económicos recurrir a los mercados externos en sustitución de los nacionales y facilitar la reducción de las diferencias de tasas de interés y otras condiciones, en la medida que el riesgo país disminuya, pero dejaría con mayor exposición a las empresas medianas y pequeñas, a menos que se desarrollen simultáneamente regímenes específicos de financiamiento de las PYMES.

La construcción de ventajas competitivas es un fenómeno sistémico en el que participan todos los agentes económicos. Bien, la reforma del sistema financiero argentino contribuirá a la construcción de tales ventajas, cuando asegure una flexibilidad financiera creciente a los agentes económicos, con servicios y costos competitivos de transacción.

5.2 *Sistema de educación, ciencia y tecnología*

Como señala Porter, la prosperidad no se hereda, las ventajas competitivas se crean. Este experto estadounidense, a partir del análisis de los patrones exitosos de competitividad de diez naciones, ha arribado a la misma conclusión que especialistas latinoamericanos (Katz, Fanjzylber, por citar algunos): la clave es la creación y asimilación de conocimientos. Las ventajas competitivas son alcanzadas por "actos de innovación": incorporación de nuevas innovaciones, de nuevos caminos para hacer las cosas. En otras palabras, lo central son las

inversiones en habilidades y conocimientos, más que en activos físicos, aprovechando oportunidades de mercados e identificando mercados ignorados por otros competidores.

Es claro que estos factores no son los únicos que explican el mantenimiento de ventajas competitivas. Como se ha mencionado al principio de este trabajo hay casos de ventajas alcanzadas no basadas en diferencias de productividad, sino en factores "espúreos", como los bajos salarios y tipos de cambio alto. También son importantes las formas de comercio contractualizado, los intercambios intrafirma y las formas de competencia prevalecientes a escala internacional. Sin embargo, en la actualidad hay consenso en términos de jerarquizar entre todos los factores, aquéllos que permiten sustentar en el tiempo las ventajas competitivas relativas y en esta línea los factores vinculados a la creatividad y a la innovación, a las rentas-tecnológicas y shumpeterianas son las principales. Más aún, cuando el paradigma tecnológico se modifica transformando las estructuras productivas a través de un conjunto de innovaciones mayores que configuran un nuevo sendero de innovaciones incrementales.

El paradigma tecnológico de postguerra se sustentó en los costos relativos bajos de la energía y la organización fordista de los procesos técnicos de producción. El paradigma tecnológico de los años noventa está determinado por el impacto difundido de las nuevas tecnologías microelectrónicas, de nuevos materiales y biotecnología y las formas de producción flexibles, que tienden a reducir los costos, los requerimientos de energía y las otras restricciones que encontró el patrón tecnológico-productivo de la postguerra.

El nuevo patrón tecno-productivo articula más fuertemente el vínculo entre ciencia y tecnología, haciendo menos nítida la frontera entre ambas. A su vez, es estrecha y directa la vinculación entre las ventajas competitivas y la actividad científica y tecnológica. Esta constatación fortalece el rol del Estado y las políticas gubernamentales en materia de formación de recursos humanos e investigación científica. Se ha afirmado que es insuficiente mejorar la infraestructura física, la prestación eficiente de servicios básicos, o el propio fortalecimiento del poder regulatorio del Estado. El Estado debe adoptar una actitud activa en la formación integral de recursos humanos y en el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas, para que los agentes económicos puedan asimilar las nuevas tecnologías, discriminar entre diferentes opciones tecnológicas y crear capacidades de generación de tecnologías en áreas en las que el país pueda generar eficiencia dinámica y aprovechar nuevas oportunidades del mercado internacional.

El problema que enfrentan los países en desarrollo en este campo es enorme, por los puntos de ruptura que significa la discontinuidad del cambio de paradigma tecnológico, que relativizan las capacidades desarrolladas con anterioridad a través de procesos graduales y acumulativos de aprendizaje tecnológico.

Argentina históricamente se caracterizó como uno de los países de América Latina de mayor desarrollo cultural y educativo, "ventaja" relativa que no fue capitalizada suficientemente por las distorsiones y obstáculos en que derivó el modelo mercado-internista. Por otra parte, hubo un fuerte divorcio entre la política tecnológica y el desarrollo de recursos humanos, que ahora no es tolerable en el nuevo paradigma tecno-productivo. Como el sistema educativo reacciona lentamente a los cambios, la problemática no es sencilla de resolver, sobre todo en un contexto de ajuste estructural y de desfinanciamiento del sector público.

La asignación de recursos presupuestarios a capacitación, investigación y difusión tecnológica por encima del promedio del incremento del presupuesto global, puede ser considerado como una reasignación de recursos públicos hacia las empresas en forma de I&D, que se traducirá en un incremento en la productividad y reducción de costos o mejora en el ingreso unitario. Lamentablemente, recién en estos momentos, específicamente con el presupuesto nacional de 1992, comienza a preverse y privilegiarse mayores asignaciones presupuestarias, con este propósito. A su vez, no se han elaborado políticas articuladas de educación, ciencia y tecnología para el fortalecimiento de la competitividad de la producción argentina. Sí pueden observarse esfuerzos parciales de los organismos de ciencia y técnica para vincularse más estrechamente con los agentes económicos. La Universidad Nacional de Buenos Aires, con la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la Unión Industrial Argentina y la Confederación General de la Industria, constituyeron una sociedad anónima bajo la denominación de UBATEC, especializada en la vinculación de la universidad más importante del país con los agentes económicos.

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, organismo nacional especializado en tecnología agropecuaria, financiado a través del 1.5% de las exportaciones agropecuarias tradicionales, ha creado una Unidad de Vinculación Tecnológica mediante la cual concreta acuerdos de desarrollo y transferencia de tecnología con empresas privadas de semillas, productos biotecnológicos, maquinaria agrícola y otros insumos.

Las iniciativas comentadas a título ilustrativo son de gran importancia, pero su impacto podría ser mayor si estuvieran enmarcadas en una política activa y explícita de las máximas jerarquías gubernamentales en educación, ciencia y tecnología. En conclusión, ésta es una materia pendiente.

Alcanzados los equilibros macroeconómicos y contruídas las "ecoestructuras" que afectan la competitividad global de una Nación (estructura de los mercados de capitales y trabajo, sistema de educación e investigación, sistema impositivo, sistema de comercio exterior, etc.), las empresas dependerán sobre todo de las prácticas de gestión tecnológica, de comercio, producción y management, de su capacidad para renovar estructuras e innovar en un sentido amplio. Las empresas argentinas, en general desacostumbradas a prácticas innovativas, tendrán que modificar sus rutinas, concentrándose en el núcleo de sus negocios, organizándose en forma flexible, construyendo redes de subcontratación, mejorando continuamente productos y procesos, sistemas y organización.

En resumen, sólo a través de esfuerzos tecnológicos endógenos en ingeniería de productos y de procesos, en organización de plantas y relaciones de subcontratación, aumentando la calificación de personal de producción y de comercialización y aprovechando las oportunidades que se presenten en el mercado internacional, se podrá desarrollar y sostener eficiencia dinámica en el largo plazo.

6. El papel de la integración regional en el desarrollo de ventajas competitivas

A escala mundial se observa una fuerte tendencia a la constitución de bloques económicos, que responden por un lado a un patrón de creciente integración inter e intrasectorial y, por otro lado, a nuevas modalidades en que se manifiesta la competencia entre

países y regiones. Los países latinoamericanos están revalorizando a la integración que ha sido una idea de larga data y que dió lugar a diversos esquemas y asociaciones, con resultados relativamente pobres.

En el caso latinoamericano, son muy importantes los avances institucionales de México, para alcanzar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, extensible a Canadá. En el cono sur, a excepción de Chile que estaría más interesado en una asociación privilegiada con EEUU, el resto está comprometido en la creación del MERCOSUR. El significado del mercado ampliado por la constitución de una zona de libre comercio a establecerse en 1995 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es clave para el desarrollo de ventajas competitivas. Dicho mercado reuniría una población cercana a los 180 millones de habitantes con un producto global de 400 millones de dólares anuales.

Se trata de un mercado potencialmente favorable para desarrollar competitividad externa, en tanto "trampolín" a una participación sustentable en el comercio mundial global. Los acuerdos esencialmente comerciales y los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil, constituyeron la base para adoptar un programa más pragmático y ambicioso. La eliminación total de aranceles y otras barreras comerciales y la adopción de un arancel externo común como nivel de protección uniforme frente a terceros proveedores son el núcleo rígido de los resultados esperados con el programa de integración. Ya se pueden observar resultados favorables en las corrientes de comercio y en el comportamiento de los agentes económicos.

La importancia relativa del MERCOSUR en las exportaciones e importaciones de Argentina ya alcanzan un porcentaje de 16% del total de su comercio exterior. Por su parte, los agentes económicos, conscientes de la inexorabilidad de la integración a pesar de los desequilibrios macroeconómicos de los países más grandes, están avanzando en la reestructuración de sus empresas y establecimientos, a través de la constitución de joint-ventures, asociaciaciones de comercialización y reconversión de la producción en busca de economías de especialización y escala. Por cierto que en este proceso de reestructuración del sector privado es protagonista el núcleo oligopólico de la economía, o sea las empresas de capital extranjero (especialmente aquéllas que tienen varias filiales en la región) y los grandes grupos económicos nacionales.

Una encuesta de Price Waterhouse acerca de la posición actual de las empresas en relación al MERCOSUR revela que sólo el 1% de las empresas brasileñas consultadas estima que la integración no funcionará, mientras que todas las empresas argentinas sostienen que sí habrá integración. En el caso de las empresas argentinas, el 25.6% estaba preparando algún plan estratégico ante la integración y el 21% estaba implantando alternativas seleccionndas. Estos porcentajes son bastante inferiores en Brasil, 12.3% y 9.4% respectivamente, lo cual indica que la preocupación central de las firmas brasileñas es la competencia con terceros países, que se vincula con la administración de la apertura global de esa economía.

La velocidad de la dinámica de la integración contrasta con las incertidumbres de la asociación entre economías de diferente tamaño relativo y con distintos timing en sus políticas de estabilización macroeconómica, lo cual genera incertidumbres. La volatilidad extrema entre las paridades relativas, en función de la inestabilidad cambiaria, constituye uno de los principales problemas a resolver. A éstos se agregan las asimetrías preexistentes. Por ejemplo, entre los reclamos argentinos a Brasil se destacan: el subsidio al sector agrícola mediante

financiamiento concesional, el financiamiento con tasas de interés subsidiadas a la producción y comercialización externa de bienes de capital y las bajísimas tarifas eléctricas, cuyo desfasaje reconocido por las autoridades brasileñas es del orden de un 40%. Las dificultades de las economías son la explicación de los nulos o escasos esfuerzos de coordinación de políticas, lo cual es perjudicial para la marcha del programa. Incluso, los emprendimientos del sector privado arriba comentados, pueden más bien responder a estrategias defensivas frente a las consecuencias de ajustes recesivos.

En síntesis, la constitución de un bloque regional, de un mercado ampliado, es en sí mismo un instrumento de política económica clave para el fortalecimiento de la competitividad de la producción argentina. Es una oportunidad a aprovechar de gran significación, sobre todo en un contexto en que la economía mundial registra signos de recesión. Sin embargo, estamos lejos de sacar el máximo provecho de esta iniciativa, por la ausencia de instrumentos de armonización de políticas macroeconómicas, lo cual dificulta la racionalidad del proceso de integración. A su vez, se añaden las asimetrías previas y las que resultan de las políticas de reforma estructural: reformas arancelarias notablemente dispares, políticas cambiarias que generan aguda volatilidad de las paridades, políticas de apertura con velocidades distintas (gradual en Brasil, rápida en Argentina), etc.

Si los países del MERCOSUR, más específicamente Brasil y Argentina logran estabilizar sus economías, deberían centrar su preocupación en la coordinación de sus políticas macroeconómicas de modo que no discriminen en contra de la integración y del diseño de una política cambiaria congruente con la política comercial, especialmente arancelaria.

En resumen, la oportunidad de constituir el MERCOSUR es clave para el desarrollo y fortalecimiento de la competitividad estructural de los países miembros, empero la marcha del proceso de integración continuará siendo tortuoso por las dificultades con que los países han arribado a este proceso de constitución de un mercado ampliado.

7. Reflexiones sobre políticas activas de fortalecimiento de la competitividad y modelo de largo plazo

En la etapa sustitutiva de importaciones, el debate sobre política industrial estaba centrado en los instrumentos de política de carácter sectorial y, más en general, en el tema de la selectividad. Más específicamente, el Estado se reservaba el rol de determinar los sectores o ramas industriales cuyo desarrollo local era conveniente desde una perspectiva de crecimiento de largo plazo. El desarrollo industrial selectivo descansaba en múltiples instrumentos de protección, promoción y, en general, privilegio. Fue usual en ese entonces la adopción de regímenes de promoción industrial sectoriales basados en fuertes incentivos fiscales, tales como el diferimiento y desgravación de impuestos a las ganancias, al valor agregado, a las importaciones, etc.

A partir de la crisis de la deuda externa, agotado el modelo sustitutivo de importaciones, se pasó a un modelo de promoción de exportaciones manufactureras, a partir de la sobredevaluación del tipo de cambio e incentivos fiscales a la producción exportable. A diferencia de la etapa sustitutiva, la selectividad sectorial tuvo un papel más desteñido. La crisis fiscal y de endeudamiento externo, el estancamiento económico y la alta inflación agotaron

también el modelo proexportador sustentado en una estructura de precios relativos que no garantizaba los equilibrios macroeconómicos.

En la actualidad se observan los logros de una política de hiperestabilización. A su vez, el programa macroeconómico tiende a la ejecución de un conjunto de reformas estructurales que simultáneamente posibiliten un marco macroeconómico estable y el crecimiento económico. A partir de esta nueva situación cabe interrogarse sobre dos cuestiones: a) cuál es la naturaleza de una nueva política para la producción, superadora de los agotados modelos mercado-internista y exportador "espúreo"; y b) cuál es el modelo de largo plazo, al que podría apuntar la Argentina, considerando el potencial de recursos naturales y humanos, el tejido industrial existente y la tendencia a la globalización de la economía mundial a través de la constitución de bloques regionales.

Algunas reflexiones en relación al primer interrogante. Primero, no hay duda de la necesidad de políticas activas y explícitas, aun cuando algunos expertos, como Porter, no atribuyan a las políticas gubernamentales un papel crucial en el desarrollo de ventajas competitivas.

Segundo, el alcance de las políticas no puede restringirse a la industria, sino que deben ser más globales, abarcativas del sector primario y atendiendo a la noción de complejos productivos inter e intrasectoriales.

Tercero, a partir de la experiencia nacional e internacional son cuestionables los instrumentos clásicos de política basados en protecciones, subvenciones y otras medidas que tratan de reducir los costos relativos de las empresas en comparación con los de sus rivales internacionales y que en definitiva retardan los cambios estructurales necesarios y no fomentan prácticas innovadoras. Las políticas a privilegiar serían aquéllas con mayores efectos propulsores y difusores de externalidades positivas sobre la economía en su conjunto, tales como las políticas que se vienen impulsando actualmente y las pendientes a las que se hizo referencia en el acápite anterior.

Cuarto, existiría un ámbito acotado para políticas selectivas, tendientes a enfatizar las mencionadas en el párrafo anterior, a fin de construir un modelo de desarrollo económico que tienda a resolver la naturaleza estructural del subdesarrollo argentino y esto es materia relativa al segundo interrogante arriba planteado.

La historia económica argentina del Siglo XX revela la incapacidad estructural de pasar de un modelo de "crecimiento horizontal" de sus sectores productivos, a un modelo integral. Hasta la crisis de los años treinta, el sector agropecuario pampeano se desarrolló notablemente pero no gestó un modelo que integrara hacia atrás y hacia adelante producciones que posibilitaran generar mayor valor agregado. A partir de entonces y en especial en la postguerra, la industrialización sustitutiva de importaciones concentrada en la producción de bienes de consumo, metalmecánicos y de capital, tampoco condujo a un sistema productivo más integrado. En un caso la inexistencia de políticas industriales activas, derivada del paradigma dominante en ese entonces, no derivó en crecimiento autosostenido y en el otro, la naturaleza cerrada y sobreprotegida del desarrollo manufacturero fue el obstáculo a una mayor integración eficiente (Katz, 1991).

Hoy, la dinámica de la economía argentina (fruto de la crisis y agotamiento del mercado-internismo, la cooptación del Estado y el poder de los lobbies, la crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste recesivo) ha conducido a una estructura productiva sustentada en "commodities" agrarios e industriales de uso difundido (petroquímicos, pulpa y papel, aceites comestibles, siderurgia, etc.). Esta especialización "fisiológica" de la economía argentina plantea el interrogante de si aún con las reformas estructurales realizadas y en un contexto macroeconómico estable, se garantiza el crecimiento de largo plazo.

La duda se justifica por lo siguiente: la dinámica de la economía y el comercio internacional se sustenta crecientemente en los productos diferenciados, de mayor valor agregado, que son intensivos en tecnología, que contienen directa o indirectamente crecientes niveles de I & D (maquinaria específica, "especialidades", diseño, servicio, marca, moda, etc.), mientras que la demanda mundial de "commodities" agropecuarios registra un estancamiento cuasi-crónico y los "commodities" industriales padecen de problemas diversos: mercado mundial sobreofertado en algunos casos, reestructuraciones traumáticas en otros, etc. En definitiva se trata de productos fuertemente dependientes de los costos de los factores y de la competencia de precios y el viejo problema del deterioro de los términos de intercambio está presente tanto en el segmento de los "commodities" agrarios como industriales.

En este contexto, las crisis estructurales de balanza de pagos se reafirmarían, dada las condiciones más abiertas de la economía respecto a la importación, lo cual haría inviable en el mediano y largo plazo la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sistemático. Como en el modelo sustitutivo, reaparecerían las crisis recurrentes de balanza de pagos, ya no por el crecimiento mercado-internista sino por la mayor apertura e integración a la economía mundial.

El desafío entonces consiste en transitar a una estructura productiva más integrada, no en el sentido de la integración vertical absoluta del modelo de industrialización sustitutiva, sino de encarar la producción de productos diferenciados. Por ejemplo, "especialidades" sobre la base de las ventajas naturales en "commodities". A partir de la producción eficiente de insumos industriales de uso difundido, el desafío es incursionar en producciones más intensivas en valor agregado, como la química fina, los nuevos materiales, los papeles, aceros y aluminios especiales, las agroindustrias de contenido tecnológico, etc. (Katz, 1991). La tarea entonces es librarse del chaleco de fuerza que representan las ventajas competitivas en base a factores naturales. Estimular la producción de bienes diferenciados, que se caracterizan por la mayor intensidad de uso de recursos humanos calificados, de esfuerzos de ingeniería de diseño del producto, por una producción discontinua y mayores economías de especialización y "scope".

En la dirección de un modelo como el descrito, puede afirmarse la insuficiencia de la evolución de las fuerzas del mercado y la necesidad de políticas activas explícitas, de naturaleza selectiva, pero diferente a la selectividad sectorial del modelo mercado-internista. No se trata de seleccionar sectores, sino de priorizar el apoyo y desarrollo selectivo a actividades productivas con mayores externalidades positivas. Todos los países apoyan selectivamente actividades específicas, en forma directa o indirecta, explícita o implícita. De lo que se trata es de que los estímulos tradicionales, como subvenciones permanentes, protecciones que obstruyen la competencia con rivales extranjeros en el país, compras estatales garantizadas, que en definitiva distorsionan la asignación de recursos y a la larga no mejoran la productividad media de la economía, sean sustituídos por el fomento de actividades impulsadas por la innovación. Herramientas tales como el financiamiento estatal a la incorporación de cambio

técnico, vinculación con los organismos de ciencia y tecnología, desarrollo de sistemas integrales de calidad o la promoción de exportaciones con alto valor agregado, tienen mayor impacto, no en el corto plazo, sino en el largo plazo.

Son políticas selectivas, que conjuntamente con la creación de un espacio nacional en el que prevalezcan los equilibrios macroeconómicos y el desarrollo de la principal fuente de competitividad: los recursos humanos, dan fruto lentamente. Sus resultados no son palpables en la coyuntura y por lo tanto el mayor enemigo es no caer en las fórmulas facilistas de gran impacto en el corto plazo, como la devaluación del tipo de cambio, el retraso de los salarios o las subvenciones y protecciones.

En resumen, la economía argentina está transitando por una profunda transformación estructural. La política económica en curso ha logrado estabilizar la economía, reiniciar un proceso de inversión y operar sobre algunos de los componentes básicos de funcionamiento eficiente de una economía de mercado "civilizada". Múltiples son las reformas pendientes y, más aún, las políticas explícitas para el fortalecimiento de la competitividad estructural de la economía en línea con la experiencia internacional actual y con un modelo de desarrollo viable de largo plazo, fundamental para construir ventajas competitivas y eficiencia dinámica sustentable en factores genuinos, que simultáneamente generen justicia social y equidad distributiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CEPAL (1990) Transformación productiva con equidad, Santiago, Chile.

CHUDNOVSKY, Daniel (1989) El déficit comercial y la competitividad de la industria y de las empresas transnacionales de los Estados Unidos, Centro de Economía Internacional, DT 07/89, enero, Buenos Aires.

KATZ, Jorge (1991) Reflexiones en torno al modelo de largo plazo de la Argentina contemporánea (mimeo), Buenos Aires.

KOSACOFF, Bernardo (1991) Industrialización, competitividad e inserción externa (mimeo), Buenos Aires.

LLACH, Juan José (1990) Política de ingresos en la década de los noventa, Revista Techint, Buenos Aires.

LLACH, Juan José (1991) El espejismo de la devaluación, La Nación, junio.

OECD (1988) Economic Outlook, junio, París.

PORTER, Michael (1990) Las ventajas competitivas de las naciones. Ed. Vergara, Buenos Aires.

COMENTARIO DE ALFREDO ERIC CALCAGNO (Argentina):

Ante todo, deseo felicitar a Juan Carlos Del Bello por su excelente trabajo. Plantea lúcidamente en sus partes introductoria y de conclusión el problema teórico de la competitividad, abocándose en los demás puntos a una presentación concisa de la política económica argentina. Mis comentarios serán de dos clases. Unos se referirán al concepto de competitividad, considerado en dos modelos globales de desarrollo (el neoliberal y el social de economía mixta). Más que circunscribirme al texto de Del Bello, lo tomaré como punto de partida de algunas reflexiones. El segundo tipo de comentarios atañe a aspectos específicos de la situación argentina. Dado lo muy limitado del tiempo, ahora desarrollaré el primer tema; el segundo sería materia de observaciones cortas y preguntas en el debate de la tarde.

1. Para que la noción de competitividad adquiera sentido, es indispensable determinar en qué modelo global se inserta. Sobre este tema deseo formular dos observaciones.

La primera es que existe una multiplicidad de modelos posibles, cada uno con distintas bases de sustentación ideológica y que en América Latina conducen a diferentes tipos de país. La índole de estos modelos es política: la primera definición, que raramente se hace explícita, consiste en la determinación de cuáles serán los grupos sociales a los que se beneficiará y a cuáles se perjudicará. No es cierto que exista una suerte de fatalidad técnica, que obligue a adoptar determinadas orientaciones e instrumentos. Se trata de una opción política.

La segunda observación -ligada a la anterior- consiste en la distinción entre objetivos e instrumentos. En muchos de los actuales planteos de política económica, estamos asistiendo a un escamoteo de las discusiones de fondo: cuál es el proyecto de país deseable, cuáles serán los mecanismos para lograrlos y cuáles serán los beneficios que obtendrá y las cargas que soportará cada grupo social. Para eludir ese debate substancial, se eleva a la categoría de objetivos, lo que sólo son instrumentos. Así, no se toma como meta la eliminación de la pobreza, o la industrialización del país, o la autonomía nacional para decidir su futuro, sino el equilibrio fiscal, el superávit de comercio exterior y la apertura comercial y financiera externa. De ese modo, se obvia el debate sobre la naturaleza y consecuencias de los instrumentos, haciéndolos aparecer como objetivos indiscutibles, y se ignora a los verdaderos objetivos.

2. Ubicado así el tema, consideraré a la competitividad como un instrumento, dentro de un modelo neoliberal y de otro social de economía mixta. En cada caso, me referiré a cuál es la norma básica, los requisitos, los instrumentos, la función del Estado, la relevancia de los problemas y los peligros que encierra cada alternativa. Por supuesto, casi nunca se dan estos modelos en "estado puro"; pero siempre hay un esquema dominante.

a) *La norma básica*

En el modelo neoliberal, la norma básica es ser competitivo en las exportaciones. Ello traslada el eje a la política internacional, y condiciona la inserción externa y las políticas de deuda externa, de tipo de cambio y arancelaria.

En el modelo social de economía mixta, el concepto de competitividad se confunde con el de desarrollo. Es la competitividad estructural o sistémica, que se basa en economías externas, en un fuerte mercado interno y en avances organizativos y tecnológicos. También condiciona

la política internacional, privilegiando la integración latinoamericana e impidiendo el drenaje de recursos hacia el exterior.

b) *Los requisitos*

En cuanto a los requisitos, la doctrina económica neoliberal sostiene que los equilibrios que considera fundamentales a obtenerse por medio del ajuste estructural, son condiciones previas para una política de equidad y de expansión productiva. En particular, en los países en donde existieron altas tasas de inflación, la primera preocupación consiste en lograr la estabilidad de precios. Se privilegian los equilibrios fiscal y externo, la apertura externa y una reforma estructural basada en la acción del mercado, que quite atribuciones y ámbito de acción al Estado. Así se provocaría una política de inversiones y se facilitaría una inserción internacional, que estimularía la afluencia de capitales. Ese sería el basamento de la competitividad.

En cambio, en el modelo social de economía mixta, se reconoce que existen desequilibrios que deben suprimirse, pero no son los mismos que en el modelo neoliberal y deben atacarse simultáneamente. Son los existentes entre importaciones y exportaciones; entre la inversión y el ahorro bruto interno; entre la capacidad productiva utilizada y la instalada; entre la demanda y la oferta de trabajo; entre los ingresos fiscales y los gastos públicos indispensables para financiar el proyecto nacional. La competitividad surgiría así del aumento de la productividad media de la economía, en sociedades relativamente homegéneas.

c) *Los instrumentos*

En el modelo neoliberal, la competitividad se impulsaría por la desregulación y la apertura a las importaciones. Se supone que al desaparecer las trabas estatales y ciertas normas de la legislación laboral, la acción de las leyes del mercado hará crecer la producción y la productividad. La eliminación de barreras a los productos importados obligaría a las empresas locales a mejorar su productividad para subsistir. Las reglas del juego son las normas del mercado; sin embargo, esta pauta no se aplica al tipo de cambio ni a la fijación de salarios. En efecto: frecuentemente se mantiene un tipo de cambio fijo o controlado como eje de la política antiinflacionaria. En lo que respecta a los salarios, se los comprime por diversos mecanismos; por ejemplo, no se homologan aquellos incrementos que no correspondan a un aumento de la productividad. Esta última norma encierra una falacia, ya que se están comparando salarios en términos nominales, con productividad en términos reales (lo correcto, si no hay aumentos de productividad, sería mantener los salarios reales, es decir, reajustarlos por la inflación; en caso contrario, debería probarse una disminución de la productividad).

En el modelo social de economía mixta, más que descansar en los automatismos que potenciaría la desregulación, se le asigna al Estado una activa labor en el desarrollo de la infraestructura, en la investigación tecnológica, en la educación y otros servicios sociales, en la provisión de crédito para la inversión a tasas razonables y a largo plazo, en especial a las empresas pequeñas y medianas carentes de vinculaciones financieras internacionales. Se insiste en la complementariedad entre inversiones públicas y privadas, más que en su supuesto carácter sustitutivo, y se les asigna también una importante función a determinadas empresas públicas. Se es mucho más cauto en la apertura a importaciones; se piensa en el ejemplo de Corea, en donde los bienes que competían con la industria nacional y los productos no esenciales y

suntuarios, integraban una "lista negativa" de importaciones prohibidas o cuotificadas, al tiempo que se imponían a las empresas nacionales protegidas normas de calidad y precios.

En este modelo se sostiene que la apertura importadora como esquema para aumentar la productividad presenta riesgos muy serios, ya que expone a la producción nacional de manera inmediata, de tal modo que la puede hacer desaparecer a breve plazo. En tanto, las políticas que eventualmente se lleven a cabo para el desarrollo de la competitividad estructural, no darán frutos antes de varios años. Esta asimetría es agravada en casos como el argentino, en donde existe atraso cambiario y en donde la industria nacional aún está sumida en una situación de descapitalización, de difícil acceso al crédito y con un mercado interno duramente golpeado, no sólo por el estancamiento y la regresión del ingreso nacional, sino por su distribución sumamente desfavorable para los asalariados.

No se trata de descartar a los productos diferenciados para la exportación o estratos sofisticados del mercado interno; pero un porcentaje muchísimo mayor de la producción podría destinarse a satisfacer la demanda interna de la gran mayoría de la población, que presenta necesidades insatisfechas. Naturalmente, esto supondría una redistribución del ingreso, no como hipotético resultado del crecimiento de una economía dual (teoría del "chorreo"), sino como una medida simultánea y un factor que impulsa un proceso de crecimiento volcado hacia la satisfacción de las necesidades básicas.

Los pasos necesarios para lograr una "competitividad estructural o sistémica" no difieren de los obvios de un desarrollo integrado; las inversiones específicas para desarrollar una capacidad exportadora en alguna área específica son muy pequeñas comparadas con la inversión total que debe desarrollar un país en cualquier esquema de desarrollo (más o menos extravertido, más o menos volcado al mercado interno): caminos, educación, salud, vivienda, industrias básicas, servicios públicos, energía. Cuando en nombre de la competitividad internacional se desindustrializa, se cierran plantas porque supuestamente "no son competitivas a nivel internacional", se está reduciendo la productividad media del país, ya que esa planta, por "ineficiente" que sea respecto de una japonesa, tiene una productividad muy superior a la media de la economía.

Engrosando los servicios informales a expensas del empleo industrial (aún del de una industria nacida con proteccionismo) no se mejora la productividad de la economía, sino que se dilapida capital físico y humano, calificaciones que tardaron décadas en formarse, se deshacen relaciones interindustriales, se atenta, en definitiva, en contra de la productividad media de la economía y de su "competitividad estructural o sistémica". No se trata, por supuesto, de favorecer el inmovilismo o dar una protección infinita para la industria interna, sino de poner las cosas en una justa perspectiva, en sus órdenes de magnitud. No debe subestimarse la importancia de ramas volcadas en una proporción más o menos importante a la exportación, sino recordar que, en especial en los países de la región relativamente "grandes", la parte extravertida de la industria y de la economía en general será siempre pequeña en relación con el total. ¿Acaso vamos a "integrarnos" reduciendo unilateralmente las barreras aduaneras (e incidentalmente, fijando tipos de cambio atrasados), condenando a gran parte de la industria, con la esperanza de que eso facilite la generación de competitividad internacional?

Aún si se lograra con ese esquema producir en algunos empresarios un "shock" de inversiones para ser "competitivos" (lo que no está asegurado), y se le facilitara la importación

de insumos, es probable que el balance entre las industrias sacrificadas y la mejora de productividad en las que subsistan signifique una reducción de la productividad media de la economía: habría más "competitividad" a secas de algunas empresas, o aún del país (puesto que se exportaría más), pero menos productividad de la economía, y acaso menos "competitividad sistémica".

Además de los efectos estructurales negativos que puede generar una apertura indiscriminada a las importaciones con tipos de cambio atrasados, este hecho puede generar en muy poco tiempo problemas en la balanza comercial. El país se está abriendo a las importaciones, antes de generar nueva capacidad exportable. Se introduciría así una dependencia excesiva sobre entradas de capital que han demostrado en el pasado ser sumamente volátiles.

d) *Función del Estado*

De acuerdo con el esquema neoliberal, la Nación y la sociedad sufren por las ineficiencias y los despilfarros del Estado. El déficit fiscal es el culpable de la inflación y, por extensión, del bajo nivel de vida de la población. El Estado dilapida los fondos fiscales y existe forzosamente una ineficiencia en la prestación de los servicios públicos que sufre toda la población. En el caso particular de las empresas públicas, son corruptas e ineficientes y a ellas se les imputa la mayor parte del déficit fiscal. Por eso, corresponde venderlas, aún a precios muy bajos. También hay que vender las empresas públicas que generan beneficios o pueden generarlos, para cubrir los déficit fiscales. En síntesis, el Estado debe quedar relegado a sus funciones de cuidar el orden público, administrar justicia, velar por la defensa nacional, y eventualmente también atender situaciones de pobreza con óptica asistencialista.

Con esa orientación, comenzó a substituirse el criterio de servicio público por el de operación comercial. La diferencia es substancial. En la tesis del servicio público, se trata de asegurar una función del Estado, sobre la base de una ideología del interés general y de las necesidades colectivas, que se satisfacen por los equipamientos comunitarios. Constituyen una parte esencial del proceso de democratización, pues permiten el ejercicio real de los derechos económicos y sociales, sobre una base de igualdad. En la óptica comercial, el usuario debe pagar el precio de mercado del servicio que utiliza; las reglas del juego son las de la empresa capitalista. "El imperativo de rentabilidad privilegia la demanda solvente". Si existen diferencias por la pobreza relativa de algunos usuarios, se las compensa con subvenciones todo lo individualizadas que sea posible, que suplan las desigualdades sociales de partida; en cambio, la pobreza absoluta excluye del mercado. De tal modo, según este esquema, se respeta la jerarquía de méritos y se impide la acción ineficiente del Estado; y el mercado concurrencial es el mejor asignador de recursos.

En el modelo social de economía mixta se reivindica al Estado como eje de una política de desarrollo, en especial con respecto a la planificación global, la moneda, el comercio exterior, la energía y los servicios públicos. Para cumplir con estas tareas deberá tener las potestades necesarias: no se trata de achicarlo ni de agrandarlo, como si el tamaño fuera un bien en sí mismo, sino de hacerlo capaz de cumplir con sus funciones del mejor modo posible.

Con respecto a la opción entre servicios públicos y operaciones comerciales, en esta óptica se sostiene que tal discusión es propia de los países desarrollados, ya que en América Latina

carece de sentido: la lógica del mercado excluye absolutamente de los servicios públicos transformados en comerciales al 21% de los habitantes que vive en la indigencia, y permite un acceso muy restringido al siguiente 23%, que está en situación de pobreza. La alternativa no es entonces la existencia o no de subvenciones para compensar desigualdades menores de "pobres relativos", sino la consagración de sociedades duales, con la marginación de una parte importante de la población y una verdadera "reproducción ampliada" de las desigualdades.

"La competitividad genuina está basada en agentes privados y en políticas gubernamentales", dice Juan Carlos del Bello, pero no debe ignorarse el significado de las empresas públicas exportadoras en varios países latinoamericanos para las cuentas fiscales y externas. La privatización de tales empresas urgida por necesidades fiscales de corto plazo para pagar parte de los intereses de la deuda pública, estaría privando al país de un importante instrumento para su desarrollo: cuando el Estado recibe directamente una parte importante de las divisas de exportación, se logra una mejor manejo macroeconómico; en aquellos casos -como en Brasil y Argentina-, en que esto no ocurrió, existió una fragilidad mucho mayor en el mercado cambiario y en las cuentas públicas y hasta llegaron a situaciones de hiperinflación. Así, en el caso de las áreas petroleras argentinas, su venta significa enajenar una importante fuente de recursos futuros, contra el pago de algunos meses de intereses, perdiendo un instrumento de política macroeconómica.

e) *Relevancia de problemas*

En los dos modelos globales se privilegian e ignoran ciertos problemas. Así, la soberanía nacional y la distribución del ingreso son relegados por el modelo neoliberal y puestos en primer plano por el social de economía de mixta.

Soberanía nacional. En el modelo neoliberal, se presenta a la soberanía nacional como un valor anticuado, propio del siglo pasado, que ha sido superado por el progreso técnico, el cambio de escala en la producción y la interdependencia entre las naciones. En síntesis, está pasada de moda. Existen un orden y un mercado mundiales en los que hay que integrarse, respetando sus jerarquías, que es imposible modificar, y fuera de los cuales sólo queda el atraso. Se concluye que en el futuro, las tecnologías y las formas culturales de convivencia se generarán en el ámbito supranacional, y que su ejecución y adaptación será regional y local. En consecuencia, el ámbito nacional quedará vaciado de significación y de función. De allí que se considere como normal la intervencion del F.M.I. en la política económica interna, al punto que el presupuesto nacional de varios países es aprobado en el F.M.I. antes que en los parlamentos nacionales; que en la venta de áreas petroleras y de empresas de servicios públicos básicos se considere ante todo el aporte fiscal y no la cesión de soberanía sobre recursos naturales y servicios clave, que en algunos casos hacen a la unidad nacional.

En cambio, en el modelo social de economía mixta, se considera a la soberanía nacional como el atributo esencial del Estado, por el cual puede hacer respetar las decisiones nacionales frente a los demás países. Su fortalecimiento es fundamental para que la sociedad pueda elaborar y cumplir su propio proyecto nacional. Se reafirma la soberanía nacional sobre los recursos naturales, y en las relaciones internacionales se privilegia la integración latinoamericana. No consiste sólo en las facultades jurídicas que implica su ejercicio, sino también en la posibilidades prácticas de ejercitarlo.

Salarios. En el modelo neoliberal, se supone que por lo menos durante el período de ajuste antiinflacionario y en las primeras etapas del crecimiento, los salarios reales se deben comprimir. Con posterioridad, se espera que el crecimiento económico mejorará el empleo y finalmente las remuneraciones. El salario se computa como un costo a controlar más que como un factor de expansión del mercado. También se argumenta que una mejora de la participación de los asalariados en el ingreso tenderá a incrementar el consumo global y a disminuir el ahorro y luego la inversión.

En el modelo social de economía mixta, se considera que una distribución del ingreso en la que los asalariados reciban 35%, 30% o aún menos del Producto Interno Bruto es un desequilibrio macroeconómico fundamental, que traba el desarrollo y lo distorsiona. En efecto, no sólo se elimina un mercado para las empresas nacionales con la contracción anormal de la demanda de bienes salario, sino que se implanta una norma de consumo elitista, con alto contenido de importaciones, acentuando uno de los problemas de la industrialización de postguerra, analizado por el Dr. Prebisch. Además, este tipo de concentración del ingreso y del patrimonio potenció los procesos especulativos y de fuga de capitales en numerosos países latinoamericanos.

f) *Problemas en cada alternativa*

El principal problema que a mi juicio plantea el modelo neoliberal, aún cuando fuera "exitoso", radica en la acentuación de los rasgos de las sociedades duales, o en su implantación en países que eran relativamente homogéneos. Como este dualismo también abarca la economía, es probable que en definitiva disminuya su productividad media. Asimismo, un modelo que exacerba la heterogeneidad estructural en nuestros países encontrará dificultades serias para lograr recuperar un sendero de crecimiento y de inversión. Un modelo que relega el mercado interno puede ser incapaz de generar un dinamismo económico autosostenido con la sola base de algunos nichos de competitividad y de exportaciones; la reducción de la inversión pública puede impedir la recuperación global de la acumulación; y su carácter inequitativo puede conducir a crecientes tensiones sociales y políticas, a una fragilidad de los sistemas democráticos y de la eventual estabilidad que se haya podido conseguir. Esta última es aún hipotética en numerosos países de la región.

Por su parte, el principal problema del modelo social de economía mixta es de raíz política. La adopción de un modelo es una decisión política y depende de la fuerza relativa de los agentes sociales que lo apoyen. En el decenio de 1980, los grupos que acumularon poder (económico y político) se oponen a este proyecto, y son los que en este momento rigen la administración y la economía de la mayoría de los países. Como el modelo social de economía mixta requiere el cese de las transferencias de recursos al exterior y la redistribución progresiva del ingreso, los grupos afectados pueden intentar desestabilizar esas políticas desde su inicio, haciendo particularmente difícil la estabilidad de precios y del mercado cambiario. Por ello, este modelo requiere de un fuerte poder político que reúna el consenso activo de la mayor parte de la población.

Corresponderá a los pueblos de América Latina decidir en cuál modelo prefieren vivir.

CHILE: VIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE SU COMPETITIVIDAD EXTERNA

Isabel Figueroa (ILPES)

I. Presentación

El examen de la experiencia de Chile, en materia de fortalecimiento de la competitividad externa, resulta de gran atractivo, por el éxito alcanzado durante las dos últimas décadas en el desarrollo de nuevos rubros de especialización exportadora.

En el ámbito de América Latina en que se perfila una creciente apertura de las economías, adquiere a su vez vigencia conocer distintas vías que, como la chilena, puedan conducir a la adquisición de nuevas ventajas comparativas. Esta búsqueda tiende a mejorar la inserción de los países en los mercados mundiales, rompiendo con la vulnerabilidad tradicional asociada a las fluctuaciones de la demanda y de los precios externos de los productos primarios, principales componentes de las exportaciones de la región.

La investigación realizada por ILPES 1/ en el marco del Proyecto Regional ILPES/PNUD RLA/86/029 tuvo como objetivo central evaluar a través de un estudio de casos, los principales factores que han contribuído a la generación de ventajas comparativas sectoriales, examinando las perspectivas de permanencia de este fenómeno en el mediano plazo. Los casos seleccionados correponden a dos sectores de la economía chilena que se han destacado en los últimos años por el dinamismo de sus exportaciones en rubros clasificados como "no tradicionales": frutas y maderas.

En la sección II de este documento se resumen los principales resultados del estudio efectuado por ILPES, examinándose en la sección III el marco macroeconómico en que se desenvuelve la estrategia de apertura comercial aplicada por Chile a partir de 1974. En la sección IV se exponen aspectos relevantes de la experiencia frutícola y forestal chilena, extrayéndose en la sección V algunas lecciones y propuestas que se derivan de esta opción de especialización exportadora.

II. Resultados de la investigación

La cuantificación de coeficientes de especialización exportadora e índices de ventajas comparativas reveladas permitió verificar en este estudio un significativo aumento de la presencia de Chile en los mercados mundiales de uva de mesa y de manzanas durante el período 1974-1989. En 1989, esta inserción en los mercados mundiales alcanzó respectivamente a un 24% y a un 9%. (Cuadro A.1).

En los principales rubros de exportación del sector forestal, los índices de ventajas comparativas reveladas muestran que las exportaciones nacionales han crecido a un ritmo muy superior al logrado por las exportaciones mundiales, siendo aún la presencia de Chile en estos mercados muy reducida. En 1989, ella alcanza a 3.7% de las exportaciones mundiales de

rollizos, a un 2.1% de las exportaciones de celulosa y a 1.1% y 0.8% de las exportaciones mundiales de madera aserrada y de papel periódico. (Cuadros A.2 y A.3).

En una perspectiva de mediano plazo, es indispensable considerar que los mercados mundiales de estos productos frutícolas y forestales muestran un comportamiento estacionario o declinante. Por el contrario, otros rubros que incorporan un mayor contenido de valor agregado en términos de "inteligencia" y aplicación de nuevas tecnologías de producción y de diseño destacan en los años recientes por su mayor dinamismo en el total de exportaciones mundiales.(Madrid, R.y Ominami, C.1989)

El crecimiento sostenido de los volúmenes físicos de frutas y de maderas exportadas durante la década de los 80, se sustentó en un conjunto de políticas públicas de desarrollo sectorial aplicadas por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA), el Instituto Forestal (INFOR), la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y otras instituciones. Estas políticas datan de los inicios de los años 60. Igualmente, favoreció esta expansión la alta capacitación obtenida por varias generaciones de ingenieros agrónomos y forestales chilenos que participaron en programas de cooperación científica y tecnológica establecidos entre las universidades chilenas y universidades extranjeras, destacándose la Universidad de California.

A partir de 1974, las políticas macroeconómicas adoptadas y un paquete de medidas de fomento estimularon estas actividades exportadoras. Ellas definieron un nuevo marco que permitió, simultáneamente, reducir costos laborales internos y aumentar los retornos por unidad exportada.

Las condiciones favorables de clima, suelos y humedad y el desfase de estaciones respecto de los principales países importadores incentivaron la introducción de nuevas especies frutales. El desarrollo de extensas plantaciones de pino radiata se basó en el crecimiento acelerado que se logró en la zona sur de Chile, permitiendo una rotación entre 20 y 25 años, la mitad de lo que demoraba en Canadá, un tercio de lo que tardaba en Suecia y algo inferior a lo observado en Nueva Zelandia y EEUU.

El patrón de especialización de las exportaciones frutícolas y forestales se orientó a satisfacer las preferencias de los consumidores norteamericanos y europeos. Para ello, se desarrollaron nuevas variedades genéticas utilizando sistemas de plantación de alta densidad, técnicas modernas de riego y aplicación de fertilizantes y pesticidas según cánones exigidos en los principales centros compradores. Los estándares de producción mejoraron sustancialmente, debido a una modernización de la gestión empresarial, resultante de la incorporación de nuevas generaciones de productores y de empresarios sin tradición precedente en actividades agrosilvícolas, los que fueron atraídos por el éxito logrado en las exportaciones de estos rubros sectoriales,(Cruz, J. M.1987).

Se constata, simultáneamente, un aumento importante en la productividad de los factores y en la intensidad de uso de la mano de obra. La automatización y control computarizado de los procesos se detecta en las fases de tratamiento post-cosecha de la fruta, y en los grandes aserraderos y nuevas plantas productoras de celulosa y papel periódico. Las tareas de cosecha de uva de mesa y de manzanas y las labores de plantación y tala de bosques resultan altamente intensivas en trabajo.

La demanda externa ha constituído un factor clave en la generación de ventajas comparativas, dado que ha incentivado la introducción de innovaciones tecnológicas a lo largo de todo el proceso productivo. En el sector frutícola, el perfeccionamiento de los sistemas de distribución y de comercialización de fruta fresca, ha permitido llegar en un plazo de sólo dos semanas a los escaparates de los supermercados de EEUU y en tres semanas a los mercados minoristas de Europa y del Medio Oriente.

Las nuevas formas de organización de la producción adoptadas en ambos sectores exportadores, se caracterizan por la contratación externa de la mayor parte de los servicios requeridos tanto en la fase productiva como en la de distribución, hecho que marca un gran contraste con la forma de operar de la industria tradicional. Los fuertes requerimientos de capital de las plantas de tratamiento post-cosecha de la fruta y los volúmenes de operación necesarios para el logro de economías de escala, influyen en la concentración de la actividad en un número reducido de empresas. Estas empresas otorgan apoyo técnico y capital de trabajo a los productores además de los servicios de selección, empaque y conservación de la fruta, transporte refrigerado a los puertos de embarque y comercialización posterior en los países de destino.

El sector forestal muestra también una estructura concentrada, particularmente ligada a las actividades de exportación. Siguiendo una estrategia de integración vertical, las grandes empresas de pulpa y papel han desarrollado programas masivos de forestación que actualmente les permiten un grado importante de autoabastecimiento de materia prima. El dinamismo del proceso exportador ha estimulado también la inversión en grandes aserraderos de elevada tecnología que, operando en esquemas de integración horizontal e incorporando a los propios productores, les ha permitido penetrar en los mercados exteriores de rollizos y de madera aserrada.

En la última década se constata una fuerte tendencia a la transnacionalización de los sectores frutícola y silvícola. Grandes compañías extranjeras han invertido buscando abastecer el mercado de sus propios países como también otros mercados de su área de influencia. Estas inversiones adquieren particular importancia a partir de 1986, cuando se permite a los inversionistas extranjeros acogerse a los beneficios del capítulo XIX sobre conversión de títulos de la deuda externa.

Las filiales de multinacionales establecidas en Chile disponen de ventajas comparativas claras referidas tanto a su conocimiento de los mercados exteriores como a la forma de acceder a ellos. La eficiencia lograda en el transporte marítimo a través de naves propias o por medio de contratación de charters les ha permitido llegar a los puntos de venta en forma más oportuna y con costos menores.

La estimación de modelos de comportamiento de las exportaciones, permitió constatar que la competitividad internacional por los precios constituía un factor determinante de los quantum exportados, particularmente en los productos del sector forestal y en el caso de las manzanas cuando se consideraba un horizonte de largo plazo. Los coeficientes de elasticidad-costo probaron ser relevantes en el comportamiento de las exportaciones madereras, mientras en el caso frutícola los coeficientes de elasticidad-ingreso que recogían la dinámica de la demanda ejercida por los principales países consumidores, revelaron ser una variable clave en la explicación del ritmo de crecimiento de estas exportaciones.

Dadas las altas tasas de rentabilidad privada logradas a través del esquema de especialización actual, es razonable pensar que éste va a mantenerse en los próximos años. En esta investigación se demostró que un mejoramiento de los salarios reales en cada uno de los rubros estudiados resultaba compatible con la mantención de atractivos márgenes de ganancia; en consecuencia el interés del sector privado por invertir en estos rubros de exportación no debería verse afectado negativamente, frente a cambios futuros en las políticas salariales.

El cálculo de indicadores de costo en recursos internos CRI permitió estimar cuanto costaba producir una divisa en términos de esfuerzo productivo interno en cada actividad específica estudiada. A través de estos indicadores se pudo evaluar claramente la presencia de ventajas comparativas en la exportación de uva de mesa, de rollizos y de celulosa cruda y blanqueada. En el caso de la exportación de manzanas (bajo una hipótesis de rentabilidad de 25% sobre los costos unitarios totales) se pudo apreciar que la obtención de una divisa costaba más en términos de valor agregado interno, que su precio de equilibrio determinado en el mercado cambiario.

III. Marco de políticas macroeconómicas

Chile inicia, a partir de 1974, un nuevo enfoque estratégico de su desarrollo, uno de cuyos ejes centrales lo constituye la apertura de la economía. A través de la reducción de aranceles (Gráfico A.1) y eliminación de restricciones no arancelarias, se buscó mejorar la eficiencia del sistema productivo interno, permitiendo que los productos importados y los precios internacionales traspasasen las fronteras de protección erigidas bajo el precedente patrón de desarrollo hacia adentro.

La aplicación de un severo programa de ajuste, con la mantención de altas tasas de interés interno, llevó en pocos años a controlar el fenómeno inflacionario. En el Cuadro A.5 del Anexo se presentan - para el período 1975 a 1990 - cuatro indicadores del desenvolvimiento de la economía chilena (Cuadrado Mágico). Las tasas de variación anual del PGB señalan una fuerte recesión en los años 1982 y 1983, período que se identifica con una desindustrialización del país (Tokman, V. 1984). En los años siguientes la tendencia recesiva se revierte, logrando el PGB tasas de variación positivas.

Durante el período estudiado, se modifica sensiblemente la composición de la demanda agregada (Cuadro A.6). Las políticas de reducción del gasto público y de traspaso de las empresas estatales al sector privado, se traducen en una disminución de la participación del gasto del gobierno en el PGB, pasando de un 16% en 1974 a un 9% en 1990.

El déficit fiscal consolidado en moneda nacional y extranjera, aumentó sensiblemente entre 1982 y 1985, año en que alcanza a un 6.3% del PGB, reduciéndose en los años siguientes hasta lograr en 1989 y 1990 superávits de 5.% y de 3.1% respectivamente. El déficit externo en cuenta corriente como porcentaje del PGB, refleja la presencia de una restricción sostenida en divisas, que surge básicamente de los altos niveles de servicio de la deuda externa. La balanza comercial a partir de 1982 arroja un saldo positivo, explicado por una expansión significativa de la importancia de las exportaciones en el PGB, las que pasan de un 16% en 1974 a un 31% en 1990. Las importaciones por su parte, reaccionan con gran sensibilidad frente a políticas de reducción drástica de aranceles, liberalización del mercado financiero y de

apreciación del tipo de cambio entre 1976 y 1981. A partir de 1982 se contrae la participación de las importaciones en el PGB, recuperándose parcialmente sólo en los dos últimos años.

El aumento de las exportaciones netas de los últimos ocho años ha estado acompañado por una baja relativa de los componentes de la absorción (consumo, inversión y gastos del gobierno). Entre 1982 y 1987 se manifiesta una caída significativa de la inversión como porcentaje del PGB, reduciéndose en los años posteriores la participación relativa del consumo en el PGB. El cuadro de los equilibrios macroeconómicos descrito, en que se inserta la estrategia de apertura de la economía chilena, puede completarse observando la evolución del vector de los siguientes precios: tasa de interés real, tipo de cambio real y salarios reales.

La política de liberalización del mercado financiero repercutió en el nivel de las tasas de interés internas, las que en términos reales disminuyeron a partir de 1983 (Cuadro A.5.b), prevaleciendo tasas reales internas más bajas que las tasas internacionales hasta 1989, año en que se revierte la situación como consecuencia de nuevas medidas de ajuste monetario. La política de manejo del tipo de cambio, particularmente a partir de 1982, y un paquete de medidas de fomento contribuyeron a un significativo crecimiento de las exportaciones. Entre estas medidas cabe identificar:

i) medidas de reintegro de derechos aduaneros aplicadas a la importación de insumos y de bienes de capital utilizados en la elaboración de productos de exportación;
ii) devolución de impuestos al valor agregado (IVA) por las ventas efectuadas en el exterior;
iii) reducción del impuesto sobre las operaciones de crédito otorgados por el sistema bancario nacional y extranjero a los exportadores;
iv) concesión de algunos subsidios estatales orientados principalmente a la forestación, manejo de bosques y más recientemente a las obras de riego;
v) aprobación por el Banco Central de una línea de redescuento en favor de los bancos que han financiado exportaciones cuyo pago se ha obtenido en plazos diferidos;
vi) concesión de créditos warrants utilizando como garantía los productos en acopio en almacenes generales de depósito.

En el gráfico A.2 se contrasta la evolución del tipo de cambio real y de los salarios reales para el período 1977 a junio 1991. El tipo de cambio real muestra un severo deterioro entre 1979 y 1981, recuperándose en forma sostenida en los años siguientes, hasta 1988. Ese año marca un punto de inflexión en esta tendencia y en los últimos dos años y medio se manifiesta nuevamente una baja relativa, manteniéndose a pesar de ello un tipo de cambio real más alto que el del promedio de los años 1981-1990.

Respecto de la evolución de los salarios, un cambio en la legislación laboral aprobado en 1979 influye en la evolución de los salarios nominales. Los salarios reales señalan un mejoramiento entre 1977 y 1981 cayendo en los años siguientes a niveles inferiores al promedio del período 1981-1990. Sólo a partir de 1988 se verifica una recuperación por sobre estos niveles promedio. Las tendencias inversas que se observan en el curso seguido por el tipo de cambio real y los salarios reales, permiten inferir la validez del supuesto de que el sector no transable de Chile es relativamente más intensivo en trabajo que el sector transable, siendo este último más intensivo en recursos naturales (exportaciones) y en capital (importaciones).

Bajo estos supuestos, la relación entre ambos precios reales puede expresarse utilizando la siguiente ecuación diferencial:

$$(1) \qquad \hat{w} = (\hat{W} - \hat{P_N}) - \alpha^* \hat{e}$$

Donde:

w = W/P salario real
P_N = Precio bienes no transables
P_T = Precio bienes transables
e = P_T/P_N tipo de cambio real

"En la medida en que el sector no transable sea intensivo en mano de obra, el movimiento del precio de este sector y la tasa de salarios nominales estarán estrechamente relacionados, dando lugar a una relación inversa entr la tasa de salarios reales y el nivel del tipo de cambio real" (Rosende, F. 1985).

IV. Aspectos relevantes de la experiencia frutícola y forestal

a) Indicadores de ventajas comparativas reveladas y de contribución al saldo comercial

En Chile, el peso del esfuerzo exportador ha radicado en actividades intensivas en el uso de recursos naturales, aunque las exportaciones de manufacturas que contienen en términos relativos un mayor valor agregado, también han mostrado un crecimiento significativo a partir de 1982 (Cuadro A.7). La aplicación de un conjunto de nuevas políticas macroeconómicas y de fomento específico a estas actividades han influenciado favorablemente la competitividad de ciertas ramas del sector industrial.

Como las ventajas comparativas ricardianas sólo son observables en ausencia de intercambio internacional, para disponer de indicadores válidos sobre ellas, se ha recurrido a una medida indirecta basada en los flujos de comercio internacional. En este caso el concepto de ventajas comparativas es asimilado al de competitividad, dado que en los resultados de desempeño obtenidos se incorporan los efectos de precios, costos y de múltiples otros factores 2/.

Bela Belassa (1965), fue el primero en proponer la cuantificación de un índice de ventajas comparativas reveladas, que permitiese comparar la estructura de exportaciones de un país con la de una zona de referencia. En la determinación de este índice se supone que permanecen inalteradas las medidas proteccionistas vigentes, los costos de transporte, las preferencias de los consumidores y otras variables que condicionan los flujos del comercio internacional.

Para efectos de cálculo, se requiere estimar un coeficiente E_{ij} que mida la especialización de un país en determinados productos de exportación. En el caso concreto de este estudio referido a los sectores frutícola y maderero de Chile, el coeficiente E_{ij} mide la participación de estas exportaciones en los mercados mundiales respectivos y compara este porcentaje con la proporción que representa el total de exportaciones del país en el total de las exportaciones mundiales.

i) Coeficientes de especialización exportadora

En términos algebraicos el coeficiente E_{ij} se expresa a través de la siguiente relación:

$$(2)\quad E_{ij} = \frac{(x_i/X_i)}{(x_t/X_t)} \qquad \begin{array}{ll} i = 1 \ldots, n & \text{Productos} \\ j = 1 \ldots, r & \text{Años} \end{array}$$

Donde, para un año j:

x_i Representa el valor de las exportaciones del país, del producto i;

X_i representa el valor de las exportaciones mundiales del producto i;

x_t representa el valor de las exportaciones totales del país;

X_t representa el valor total de las exportaciones mundiales;

Cuando E_{ij} supera la unidad, se considera que el país en el año j revela una especialización en las exportaciones del producto i.

Los coeficientes de especialización de exportaciones fueron calculados para los dos productos frutícolas más destacados, uva de mesa y manzanas, los que representan un 71% de los retornos frutícolas del país en 1989 y para los cuatro principales rubros de exportación forestal que alcanzan a un 77% de las exportaciones forestales chilenas en ese mismo año.

La evolución de estos coeficientes se calculó para el período 1974-1989, no disponiéndose aún de estadísticas desagregadas de exportaciones a nivel mundial para los años más recientes. Los resultados obtenidos se presentan en el Cuadro 1. En los seis casos analizados, los coeficientes de especialización superan ampliamente el valor unitario, destacándose la uva de mesa que manifiesta un grado de especialización creciente hasta 1985. La manzana presenta un grado de especialización importante aunque menos significativo y en las exportaciones madereras, la celulosa es el rubro que indica los coeficientes más elevados de especialización.

ii) Indices de ventajas comparativas reveladas

Partiendo de estos coeficientes de especialización de las exportaciones, se construyó un índice de ventajas comparativas reveladas (VCR) para cada producto estudiado. Este índice

mide el cambio en el grado de especialización considerando un año determinado como año base.

(3) $VCR_{i,j} = E_{ij}/E_{i1}$ $\quad i = 1 ..., n$ productos

$j = 1$ en el año elegido como base.

Los resultados obtenidos considerando como año base 1985 se presentan en el Cuadro 1. Es posible por otra parte, determinar índices de VCR dinámicas utilizando la siguiente relación:

(4) $VCRD_i$ = Ei2/ Ei1; Ei3/Ei2; Ei4/Ei3, Ei5/Ei4.....

La combinación de los coeficientes que miden el grado de especialización y de los índices que miden las ventajas comparativas reveladas en terminos dinámicos, definen cuatro categorías posibles para un producto i.

	Categoría
1. Grado de especialización superior a 1 Ventaja comparativa revelada superior a 1	Producto con éxito
2. Grado de especialización superior a 1 Ventaja comparativa revelada inferior a 1	Producto de añoranza
3. Grado de especialización inferior a 1 Ventaja comparativa revelada superior a 1	Producto de esperanza
4. Grado de especialización inferior a 1 Ventaja comparativa revelada inferior a 1	Producto sin éxito

De acuerdo a este criterio, se aprecia que la uva de mesa y la manzana representan productos con éxito hasta 1985 y 1986 respectivamente. En los últimos años de la serie ambos productos cambian a la categoría de añoranza, dado que los índices de VCRD caen a valores inferiores a la unidad.

CUADRO 1

DETERMINACION DEL GRADO DE ESPECIALIZACION DE LAS EXPORTACIONES DE LOS SECTORES FRUTICOLA Y FORESTAL

	UVA DE MESA	MANZANAS	ROLLIZOS	MAD. ASERR.	CELULOSA	P. PERIOD.
1974	6.53	2.60	0.00	0.62	5.49	2.81
1975	19.55	9.27	0.08	2.52	6.93	4.99
1976	15.43	9.64	0.07	1.45	6.21	3.94
1977	21.64	8.82	0.39	2.59	8.59	4.21
1978	32.48	16.91	1.75	2.71	11.35	3.43
1979	27.29	13.39	1.50	3.03	10.34	2.39
1980	31.75	21.27	2.61	4.85	9.55	2.27
1981	53.00	26.90	1.26	4.41	11.95	1.99
1982	72.96	25.36	2.70	3.11	11.73	2.32
1983	76.25	23.00	2.58	2.67	10.30	2.97
1984	115.37	31.85	2.70	3.42	12.28	3.49
1985	129.08	33.91	3.50	2.70	12.61	3.84
1986	117.79	42.96	3.75	2.84	11.42	3.71
1987	110.00	41.63	5.03	3.05	10.64	3.56
1988	96.09	30.93	6.41	3.16	8.48	3.11
1989	84.48	26.77	6.42	2.78	7.34	3.04

INDICES DE VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS (1985=100)

	UVA DE MESA	MANZANAS	ROLLIZOS	MAD. ASERR.	CELULOSA	P. PERIOD.
1974	0.05	0.08	0.00	0.23	0.44	0.73
1975	0.15	0.27	0.02	0.93	0.55	1.30
1976	0.12	0.28	0.02	0.54	0.49	1.03
1977	0.17	0.26	0.11	0.96	0.68	1.10
1978	0.25	0.50	0.50	1.00	0.90	0.89
1979	0.21	0.40	0.43	1.12	0.82	0.62
1980	0.25	0.63	0.74	1.80	0.76	0.59
1981	0.41	0.73	0.36	1.64	0.95	0.52
1982	0.57	0.75	0.77	1.15	0.93	0.61
1983	0.59	0.68	0.74	0.99	0.82	0.77
1984	0.89	0.94	0.77	1.27	0.97	0.91
1985	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
1986	0.91	1.27	1.07	1.05	0.91	0.97
1987	0.85	1.23	1.44	1.13	0.84	0.93
1988	0.74	0.91	1.83	1.17	0.67	0.81
1989	0.65	0.79	1.83	1.03	0.58	0.79

INDICES DE VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS DINAMICAS

	UVA DE MESA	MANZANAS	ROLLIZOS	MAD. ASERR.	CELULOSA	P. PERIOD.
1975	2.99	3.56	--	4.04	1.26	1.78
1976	0.79	1.04	0.79	0.58	0.90	0.79
1977	1.40	0.91	5.78	1.78	1.38	1.07
1978	1.50	1.92	4.52	1.05	1.32	0.82
1979	0.84	0.79	0.86	1.12	0.91	0.70
1980	1.16	1.59	1.74	1.60	0.92	0.95
1981	1.67	1.17	0.48	0.91	1.25	0.88
1982	1.38	1.02	2.15	0.70	0.98	1.17
1983	1.05	0.91	0.95	0.86	0.88	1.28
1984	1.51	1.39	1.05	1.28	1.19	1.17
1985	1.12	1.06	1.29	0.79	1.03	1.10
1986	0.91	1.27	1.07	1.05	0.91	0.97
1987	0.93	0.97	1.34	1.07	0.93	0.96
1988	0.87	0.74	1.27	1.04	0.80	0.87
1989	0.88	0.87	1.00	0.88	0.87	0.98

Fuente: Cuadros A.1, A.2, A.3, A.4

En el caso de los productos forestales, los rollizos muestran entre 1984 y 1989 un comportamiento de productos con éxito. La madera aserrada mantiene este status a partir de 1984, a pesar de una leve caída en el ritmo de las exportaciones en 1985 y en 1989. En cambio en el caso de la celulosa y del papel periódico, su identificación como producto con éxito se mantiene hasta 1985, mostrando en los cuatro años siguientes un comportamiento clasificado como productos de añoranza.

Lafay, G. (1987) de CEPII (Centre D'études Prospectives et d'Informations Internationales) Francia, plantea que el análisis propuesto por Balassa, B. es unilateral, en el sentido que no contempla la dirección y estructura de la corriente de importaciones. El propone otro indicador que permite considerar simétrica y simultáneamente el peso de las importaciones en cada rubro, determinando un coeficiente de contribución neta al saldo del balance comercial.

Balassa justificaba su elección planteando que las importaciones se encuentran fuertemente distorsionadas por medidas de orden proteccionista. Este argumento es actualmente discutible, dado los esfuerzos de liberalizacion del comercio desplegados por numerosos países latinoamericanos y las políticas de subsidios y créditos aplicadas a la exportaciones que a su vez también distorsionan los flujos de comercio.

En nuestro estudio sobre Chile, la corriente de importaciones de frutas es prácticamente inexistente, (a excepción de plátanos y piñas que representan del orden de un 2 % del valor de las exportaciones frutícolas en 1990), razón por la cual el análisis de este sector se ha centrado unicamente en la evolución de las exportaciones. En el caso de los productos forestales, considerando aquellos rubros que contienen una transformación industrial, las importaciones representaron en 1990 un 16% de las exportaciones totales. Para la actividad forestal manufacturera, se ha calculado un indicador de especialización internacional propuesto por el CEPII que se inscribe en la lógica de las ventajas comparativas reveladas.

iii) Coeficientes de contribución al saldo del balance comercial

Estos indicadores de contribución al saldo comercial de un país para un rubro i se miden a través del siguiente coeficiente:

$$(5)\quad Cont_i = Z_i - Z^* \frac{X_i + M_i}{X + M}$$

Donde X_i y M_i representan las exportaciones e importaciones de la categoría i, y X y M las exportaciones e importaciones totales del país.

Z_i mide el saldo relativo de la categoría i, el cual se expresa a través de la relación siguiente:

$$(6)\quad Z_i = 100 * \frac{X_i - M_i}{(X + M)/2}$$

Z mide el saldo relativo global que queda definido por la expresión:

$$(7) \quad Z = 100 * \frac{X - M}{(X + M)/2}$$

Sustituyendo Z y Z_i en (5) se tiene:

$$(8) \quad Cont_i = 100 * [(X_i - M_i)/(X + M)/2] - 100 * [(X - M)/(X + M)/2] * [(X_i + M_i)/(X + M)]$$

Se considera que la ausencia de ventajas comparativas correspondería a una repartición uniforme del saldo global, cuantificado tomando en cuenta el peso relativo de las diferentes categorías de productos.

Se compara entonces, el saldo observado de cada categoría i con el saldo teórico ($Z * \frac{X_i + M_i}{X + M}$) de equi-repartición.

La ventaja comparativa se traduce en una discrepancia positiva (excedente más alto o déficit más bajo que el saldo teórico) y la desventaja comparativa por una discrepancia negativa (déficit más alto o excedente más bajo). Este indicador de ventajas comparativas reveladas ofrece una visión estructural de la especialización internacional más allá de las variaciones muy amplias que pueden afectar los saldos globales.

En el caso del sector forestal se ha examinado la evolución del coeficiente de contribución al saldo neto para tres sub-grupos de productos manufacturados en el período 1970-1985. Los resultados se presentan en el Cuadro 2. De las cifras se desprende que salvo en el caso de los muebles, existe una especialización con claras ventajas comparativas reveladas, las que en el caso de las maderas y corchos tienden a declinar en 1985 respecto de 1980. En el rubro de muebles, se destaca una menor desventaja comparativa en 1985 respecto de 1980.

En el rubro de papel y productos de papel, los coeficientes muestran un incremento considerable de la contribución al saldo del balance comercial entre 1970 y 1975, manteniéndose en los años siguientes un alto nivel en este coeficiente estructural de ventajas comparativas reveladas.

CUADRO 2

DETERMINACION DE LA CONTRIBUCION AL SALDO COMERCIAL
SECTOR FORESTAL - MANUFACTURERO

CIIU	1970	1975	1980	1985
331 Maderas y corcho	0.71	1.66	3.72	2.48
332 Muebles	-0.10	-0.13	-0.19	-0.07
341 Papel y productos de papel	1.79	6.27	5.24	6.31

Fuente: CEPAL (1988)"Base empírica para estudios comparados: Colombia, Chile, Perú y Venezuela", Documento de discusión interna, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología. Diciembre.

b) Funciones de comportamiento de las exportaciones de productos frutícolas y forestales.

El examen de la evolución de los quantum exportados de los principales productos de los sectores frutícola y forestal se efectuó a través de la estimación de funciones de comportamiento, considerando como base las cifras de los años 1974 a 1987, período para el cual se dispuso de información desagregada de los precios y cantidades exportadas tanto a nivel nacional como a nivel mundial. En la especificación de las funciones econométricas, se verificó la influencia o peso explicativo de las siguientes variables:

i) evolución de los costos en factores primarios internos e insumos importados expresados en dólares, (medida a través del índice de precios al por mayor IPM, deflactado por el índice del tipo de cambio nominal ITCN);

ii) influencia de un efecto de competitividad internacional por los precios, medida por la relación de precios en dólares (P* Chile / P* Mund) para cada producto específico analizado;

iii) evolución de la demanda mundial de cada producto (Y Mund) medida a través de un índice que considera los quantum anuales importados por los principales países socios de Chile en el comercio específico del producto en estudio.

La forma del modelo uniecuacional seleccionado para explicar el comportamiento de los volúmenes de exportación en términos reales, se expresó a través de la siguiente ecuación:

(9) $$X = F (IPM / ITCN, P^*Chile / P^*Mund, Ymund)$$

Para estimar el comportamiento de las exportaciones y calcular las elasticidades a través de ecuaciones lineales, las variables convertidas en índices base 1980=100 se expresaron previamente en términos logarítmicos, utilizándose el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) para determinar el valor de los parámetros de regresión. La base de datos proviene de los Anuarios de Comercio y Anuarios de Productos Forestales de FAO y de los Indicadores de Comercio Exterior y Boletines Estadísticos Mensuales del Banco Central de Chile.

Los resultados obtenidos en la estimación de las funciones de exportación de los productos frutícolas y forestales estudiados, se resumen en el siguiente cuadro de síntesis:

CUADRO 3

Coeficientes de elasticidad de las exportaciones frutícolas y forestales

		E.-Precio P^*_{chile}/P^*_{mund}	E.-Costo IPM/ITCN	E.-Ingreso Y^*_{mund}
Sector frutícola				
- Manzanas	C.P.	-0.617	n.sig.	0.834
Manzanas	L.P.	-1.910	n.sig.	2.582
- Uva de mesa	C.P	n.sig.	n.sig.	0.771
Uva de mesa	L.P.	n.sig.	n.sig.	2.476
Sector forestal				
- Celulosa	C.P.	-0.830	-0.152	n.sig.
- Celulosa	L.P.	-2.195	-0.401	n.sig.
- Mad.Aserrada	C.P	-0.603	n.sig.	0.884
Mad.Aserrada	L.P.	-0.908	n.sig.	1.330
- Papel period.	C.P.	-1.853	-0.307	n.sig.
Papel period.	L.P.	-3.207	-0.531	n.sig.
- Rollizos	C.P.	-2.665	-0.812	4.746
- Rollizos	L.P.	-6.178	-1.882	11.001

Fuente: Elaboración propia, presentándose en forma detallada los resultados y test de significación de los parámetros en el estudio citado en la nota 1/

Los coeficientes de elasticidad-precio (P^*chile/P^*mund) de signo negativo, reflejan la reacción de las exportaciones en estudio frente a un cambio en el grado de competitividad internacional por los precios. Los parámetros de corto plazo estimados muestran valores de la elasticidad-precio superiores a la unidad en el caso del papel periódico y de los rollizos. En el largo plazo se verifica también una alta sensibilidad de respuesta de los volúmenes físicos de celulosa y de manzanas exportadas respecto a cambios en el grado de competitividad por los precios.

Los coeficientes de elasticidad-costo (IPM/ITCN) indican la reacción de las exportaciones desde el punto de vista de la oferta. Este parámetro no significativo en el comportamiento de las exportaciones frutícolas, adquiere relevancia en la explicación de las exportaciones de celulosa, de papel periódico y de rollizos. En todas las estimaciones de corto plazo los valores de este coeficiente resultaron inferiores a la unidad, mostrando las exportaciones de rollizos ser elásticas a largo plazo frente a una variación en los costos de producción medidos en dólares.

Los coeficientes de elasticidad-ingreso (Y^*mund), por su parte, miden el efecto de la variación de la demanda mundial de cada producto sobre los volúmenes físicos exportados por Chile. Su presencia se revela significativa estadísticamente en la explicación de las exportaciones frutícolas, de madera aserrada y de rollizos. En el caso de las exportaciones de celulosa y de papel periódico, mercados en los cuales Chile mantiene una muy baja participación, se constata que la variable Y^*mund no ejerce ninguna influencia válida desde el punto de vista econométrico.

Los parámetros de elasticidad-ingreso de corto plazo estimados resultan inferiores a uno, salvo en el caso de los rollizos en que la influencia de la demanda exterior aparece como una fuerte determinante en la evolución de los volúmenes exportados. En el largo plazo, este fenómeno de elasticidad superior a uno se aprecia en todas aquellas exportaciones en que la variable Y^*mund resulta ser significativa en el plano estadístico.

Como conclusión se desprende que las exportaciones frutícolas se manifiestan sensibles a la influencia de la demanda mundial y de la competitividad internacional, mientras que en las exportaciones madereras se agrega el efecto ejercido por los costos internos de producción y por el tipo de cambio nominal sobre la oferta exportable.

c) Estimación del costo de generar una divisa

En este estudio se ha seleccionado el costo en recursos internos (CRI) como un indicador para medir cuanto cuesta generar una divisa en una actividad específica de exportación, valorando el esfuerzo productivo interno desplegado para "producir" esta divisa. Este indicador resulta también útil para cuantificar en una actividad de sustitución de importaciones, cuanto cuesta en términos de valor agregado "ahorrar" cada divisa.

El costo estimado a través de este indicador (CRI), debe ser confrontados con el precio de equilibrio de la divisa (Ps) determinado en el mercado cambiario, a menos que distorciones significativas en las fuerzas del mercado, aconsejen valorar a su costo de oportunidad tanto los factores primarios domésticos como la divisa, sustituyendo en ese caso los precios de mercado por precios sombra.

Si CRI > P_s para una actividad determinada, ello significa que esta actividad no señala una ventaja comparativa evidente para la especialización en exportación o sustitución de importaciones, dado que resulta más caro generar una divisa en esta actividad que en el promedio de actividades productivas nacionales.

El costo en recursos internos constituye ex-ante un criterio de selección de nuevos proyectos de promoción de exportaciones (o de sustitución de importaciones), de la misma forma en que la tasa interna de retorno constituye un indicador de rentabilidad para la selección de nuevos proyectos de inversión. Ex-post este indicador permite verificar la eficiencia de una opción dada de especialización de exportaciones y/o sustitución de importaciones, particularmente cuando el objetivo fijado es básicamente la generación o el ahorro de divisas.

La estimación del indicador de CRI se ha hecho utilizando la siguiente expresión que relaciona el valor agregado interno total requerido para producir una unidad de un bien i, con respecto a su valor internacional neto expresado en dólares.

$$(10)\quad CRI = \frac{\text{Valor agregado nacional del bien i, en pesos}}{\text{Precio internacional en US \$} - \text{Costo insumos importados del bien i, en US \$}}$$

$$(11)\quad CRI = \frac{V * [I - A]^{-1} * Hi}{X'i - m * [I - A]^{-1} * Hi'}$$

Siendo:

- V el vector fila [1 * n] de coeficientes directos totales de valor agregado en la matriz de coeficientes técnicos de insumos nacionales;
- $[I-A]^{-1}$ la matriz de coeficientes de requisitos directos e indirectos de insumos nacionales;
- m el vector fila [1 * n] de coeficientes de importacion complementaria, en la matriz de coeficientes técnicos de insumos nacionales;
- Xi el valor de exportación (FOB) de una unidad de la actividad i expresado en moneda nacional;
- Xi' el valor de exportación (FOB) de una unidad de la actividad i expresado en divisas;
- Hi y Hi' los vectores [n * 1] cuyos elementos son cero, a excepción del sector i en que el elemento es igual a Xi o Xi' respectivamente.

$$(12) \qquad [\,Hi\,] = \begin{bmatrix} 0 \\ 0 \\ 0 \\ Xi \\ 0 \\ 0 \end{bmatrix} \qquad [\,Hi'\,] = \begin{bmatrix} 0 \\ 0 \\ 0 \\ Xi' \\ 0 \\ 0 \end{bmatrix}$$

La estimación de los valores unitarios de exportación (en pesos) para cada producto, se basó en perfiles de costo tipo determinados por CORFO e INFOR, introduciendo tres diferentes hipótesis sobre el margen de ganancia. La información sobre estos costos unitarios se logró a través de encuestas directas a productores y empresas exportadoras para diferentes años, dependiendo del producto estudiado. Para el cálculo del retorno en dólares por unidad de cada bien, se consideró el precio FOB menos los costos directos e indirectos en divisas por concepto de insumos importados, a la fecha para la cual se dispuso del estudio de costos respectivo.

El cálculo de los resultados fue hecho bajo el supuesto de que los precios de mercado de los factores primarios y de la divisa no contenían fuertes distorciones respecto de sus respectivos costos de oportunidad. Los coeficientes indicaron que en el caso de la uva de mesa el valor agregado interno requerido para generar un dólar en términos netos, resultaba claramente inferior al precio de la divisa en vigencia en el mercado cambiario.

CUADRO 4

Indicadores de costo en recursos internos

Productos	Uva de mesa (ton)	Manzanas (ton)	Rollizos (m3)	Celulosa cruda (ton)	Celulosa blanqueda (ton)
CRI */					
15%	140.97	166.58	140.89	161.72	154.70
20%	147.57	174.57	147.35	169.91	162.49
25%	154.22	182.62	153.83	178.21	170.38
Precio 1US$**/	200.00	180.00	245.00	245.00	245.00
CRI/Ps					
15%	0.7049	0.9254	0.5750	0.6600	0.6314
20%	0.7379	0.9698	0.6010	0.6935	0.6632
25%	0.7711	1.0146	0.6280	0.7274	0.6954

Fuente: Elaboración propia basada en estructuras de costo tipo y coeficientes acumulados de valor agregado interno y de insumos importados. 1/

*/ El margen de ganancia se ha calculado sobre los costos unitarios totales de exportación.
**/ El precio de la divisa en pesos Ps corresponde al valor que ésta tenía, a la fecha en que se calcularon los costos respectivos.

Una situación también favorable pero con diferente énfasis se constató para los otros productos analizados, salvo en el caso de las manzanas en que las exportaciones permitieron generar divisas a un costo similar a su precio de equilibrio determinado en el mercado cambiario, resultando aún más exigentes en términos de valor agregado cuando se consideró un escenario con un margen de ganancia de 25%.

Es interesante destacar que en las exportaciones madereras los indicadores de CRI señalan una especialización más eficiente para la generación de divisas que en las exportaciones frutícolas, requiriéndose por una parte un menor esfuerzo productivo interno para producir una divisa en la exportación de rollizos que en la de celulosa y por otra parte verificándose un menor costo en recursos internos en la exportación de celulosa blanqueada que en la de celulosa cruda.

Las conclusiones a las cuales se llega considerando los precios de mercado, no modifican sensiblemente su validez si se rechaza la hipótesis de que estos precios reflejen la escasez relativa de los factores primarios y de la divisa en el período en estudio, dada la situación de subempleo de la mano de obra y del capital prevaleciente en los años 1983-1987.

Con un vector de precios sombra de los factores primarios inferior a los precios de mercado, el valor agregado interno total estimado será más bajo, influyendo en una reducción de los coeficientes de CRI. El precio sombra de la divisa por su parte de acuerdo a algunas hipótesis de estimación (García,R. 1986), muestra durante los años 1983-1985 un valor más elevado que el de mercado, contribuyendo a incrementar la brecha entre CRI < Ps identificada utilizando la información proporcionada por el vector de precios de mercado.

Es importante tener presente que la utilización de este indicador de costo en recursos internos para fines de evaluar una determinada opción de especialización de exportaciones, debe hacerse en una perspectiva multicriterio, complementándose con otros indicadores que permitan medir los efectos multiplicadores de cada actividad exportadora sobre el sistema productivo interno y sobre el empleo, considerándose además la magnitud de las economías y deseconomías externas que cada opción de especialización generará.

V. Lecciones y propuestas que se derivan de estas experiencias de especialización de exportaciones

Si se contrasta la evolución de las exportaciones chilenas con el ritmo de crecimiento de las exportaciones mundiales en el período 1970-1989, se verifica en forma paradojal que la participación de Chile en el valor de las exportaciones mundiales totales disminuye pasando de 0.44% en 1970 a 0.25% en 1990, (Cuadro A.4). Este fenómeno se percibe como contradictorio con el considerable esfuerzo exportador desplegado por Chile en la última década. Mientras los volúmenes exportados por el país han crecido en forma significativa y han aumentado su participación en los totales exportados mundialmente, los precios promedio de las exportaciones chilenas han evolucionado menos favorablemente, divergendo de la evolución de los precios del conjunto de exportaciones mundiales.

No cabe duda que el patrón de especialización exportadora actual, dadas las altas tasas de rentabilidad logradas va mantenerse en los próximos años, pero se detecta al mismo tiempo

la necesidad de introducir algunos criterios de planificación al desarrollo de las actividades exportadoras. Con este fin, se han examinado los principales logros y limitaciones que plantea el esquema actual de especialización exportadora, identificando los factores generadores de ventajas comparativas en los sectores estudiados.

1. Dotación de recursos naturales

Sin lugar a dudas, el surgimiento de ventajas comparativas que determinan el éxito de las exportaciones de frutas y de maderas chilenas, se basa en las favorables condiciones de clima, suelos y abundancia de agua de que dispone la zona central del país. Ello ha permitido la introducción de nuevas especies de frutales y el desarrollo de extensas plantaciones de pino radiata, variedad tropical de conífera que adquiere en nuestro suelo un crecimiento tan acelerado como el alcanzado en Nueva Zelandia.

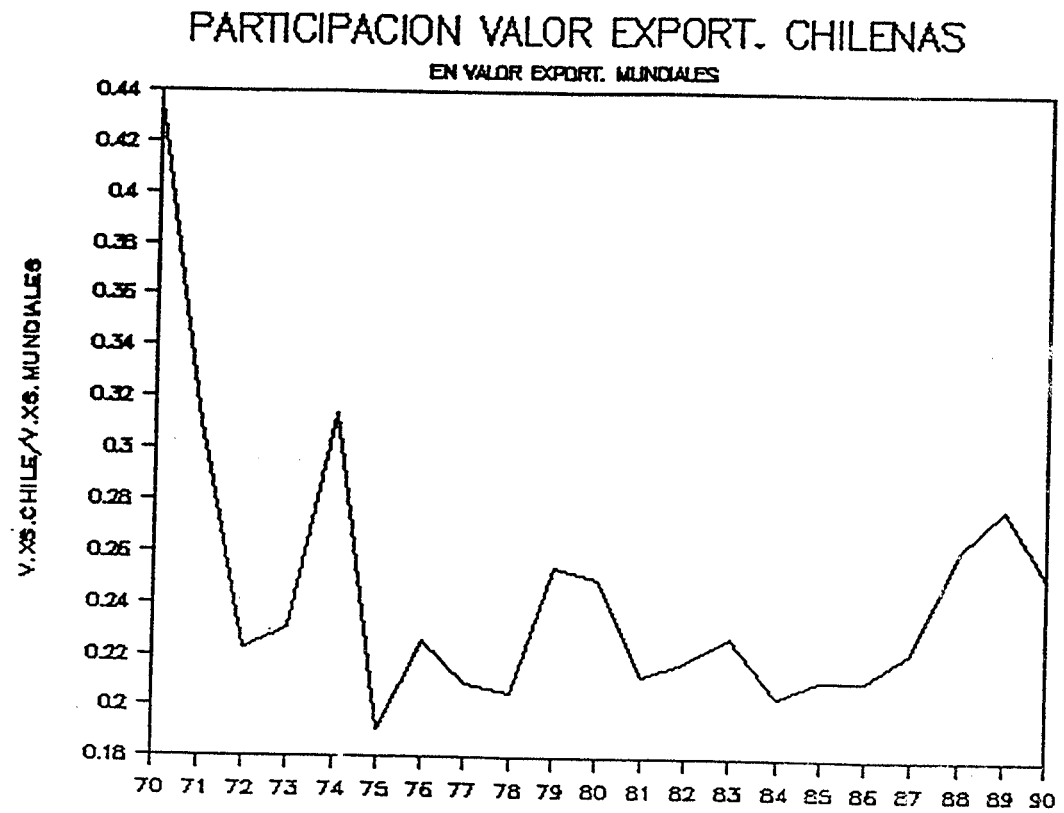
El desfase de estaciones con los principales países importadores de fruta constituye un aliciente para la apertura de nuevas e importantes corrientes de comercio. Con el fin de aprovechar esta situación, el Estado introduce políticas específicas de fomento que posibilitan el desarrollo de la capacidad productiva de Chile en estos rubros de exportación, desde los inicios de las década de los 60 en el caso de la fruta y 30 años antes en el caso de la forestación.

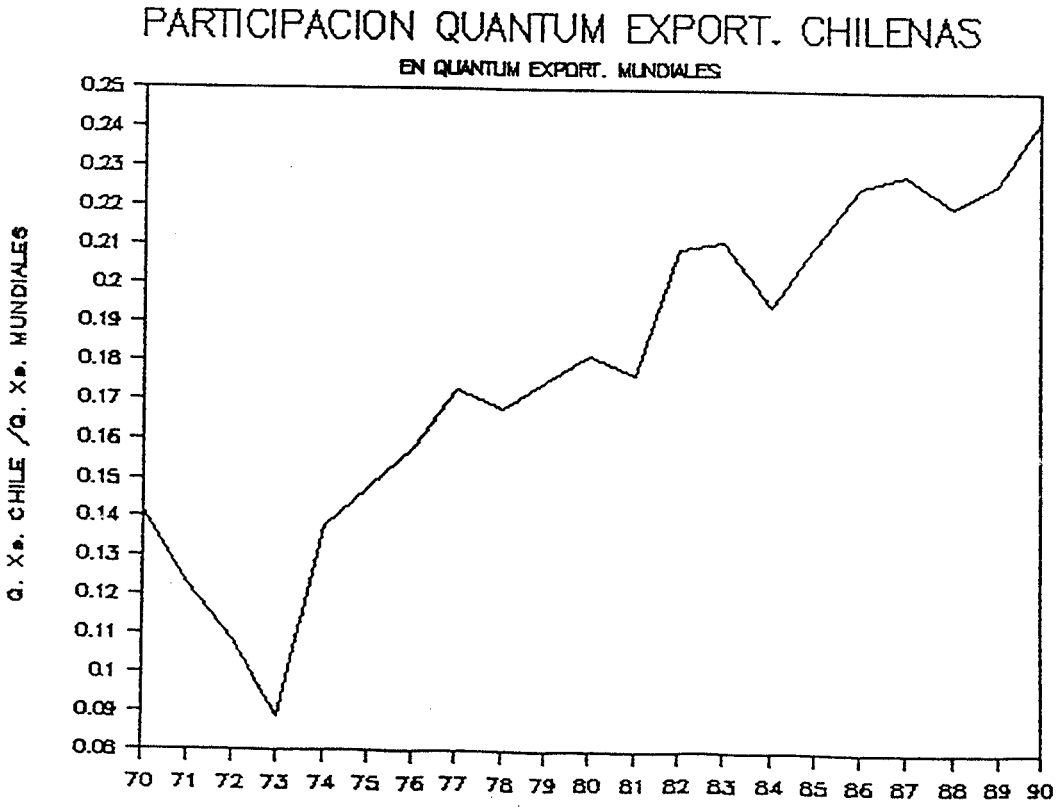
Limitantes Cabe mencionar respecto de la utilización actual de los recursos productivos, la fuerte especialización frutícola en un número muy reducido de especies (uva de mesa y manzanas aportan el 70% de los retornos del sector en 1990). Sólo muy recientemente se han incorporado experiencias exitosas de producción y exportación de kiwis y de berries, como también de productos hortofrutícolas.

En el sector forestal, el desarrollo básicamente de plantaciones de una sóla especie de árboles, (pino radiata) ha repercutido en su vulnerabilidad frente a la propagación de plagas y eventual deterioro de la productividad de los suelos. En concreto, se impide que actúe un mecanismo de defensa natural que presenta el bosque nativo en el cual una gran variedad de especies detiene el avance de una plaga.

Frente a la amenaza que significa el perfeccionamiento de los sistemas de conservación post-cosecha desarrollados en EEUU, Canadá y los países de la CEE, que permiten mantener por largos períodos la oferta interna de fruta (sin deterioro de sus características organolépticas), ya no resulta suficiente continuar basando las ventajas comparativas de las exportaciones frutícolas, en el desfase de estaciones. Es necesario mejorar las condiciones de competitividad de la fruta chilena, en términos de su calidad, productividad de los factores y contenido de valor agregado, como también resulta indispensable la diversificación de estas exportaciones, tanto en lo que respecta al número de especies como a las áreas de comercio a las cuales se vende.

GRAFICO 1


PARTICIPACION VALOR EXPORT. CHILENAS
EN VALOR EXPORT. MUNDIALES
V.X$.CHILE/V.X$.MUNDIALES
0.44
0.42
0.4
0.38
0.36
0.34
0.32
0.3
0.28
0.26
0.24
0.22
0.2
0.18
70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90


PARTICIPACION QUANTUM EXPORT. CHILENAS
EN QUANTUM EXPORT. MUNDIALES
Q. X$. CHILE /Q. X$. MUNDIALES
0.25
0.24
0.23
0.22
0.21
0.2
0.19
0.18
0.17
0.16
0.15
0.14
0.13
0.12
0.11
0.1
0.09
0.08
70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90

En el sector maderero, se plantea hoy un esquema de especialización en que las exportaciones de celulosa superan ampliamente a las exportaciones de papel periódico, y la dinámica de las exportaciones de rollizos resulta mucho más fuerte que la alcanzada por las exportaciones de madera aserrada. En este esquema, la regla de desarrollar exportaciones que incorporan mayor valor agregado opera en sentido inverso.

2. Aumento en la productividad de los factores productivos

En las actividades frutícolas la introducción de nuevas variedades genéticas de frutales, técnicas modernas de riego y la aplicación de fertilizantes y de pesticidas de acuerdo a cánones exigidos por los principales centros compradores, ha contribuído a incrementar la productividad de los factores. Se ha logrado una mejora sustancial de la productividad, expresada como rendimiento por hectárea plantada (cercana al 33% en el período 1974-1989) 3/. A ello, se agregan los tratamientos post-cosecha en cámaras de atmósfera controlada, sistemas de embalaje más apropiados y de transporte refrigerado.

La crítica que se plantea a este patrón de progreso tecnológico radica en su escasa difusión al resto de los productores agrícolas orientados a satisfacer el mercado interno. Tanto la asistencia tecnológica a los productores frutícolas de exportación como los créditos para capital de operación y para inversión en plantaciones, han sido otorgados principalmente por las propias empresas exportadoras. Este mecanismo ha operado creando verdaderos enclaves modernos en el agro, con fuertes barreras a la entrada determinadas por las elevadas inversiones requeridas por hectárea.

En el sector forestal, en que se duplica a partir de 1974 el número de hectáreas plantadas anualmente, se introducen nuevas técnicas asociadas al manejo del bosque, al aserrío y al transporte de la madera. Al mismo tiempo, se moderniza la gestión empresarial. La industria de la celulosa proyecta un nuevo auge para los próximos cinco años, con tres nuevas plantas que se construyen en las regiones VIII y IX, las que permitirán triplicar los volumenes exportados anualmente, pasando de 500 mil ton. en 1987 a 1500 ton en 1993.

Limitantes Los requerimientos de capacitación de la mano de obra en las actividades creadas bajo este esquema de especialización han sido muy circunscritos, y por este concepto no se han generado externalidades de calificación profesional de la población activa. Ello contrasta con las exigencias planteadas por los patrones de especialización industrial precedentes, en que la necesidad de crear múltiples centros de formación técnica y científica, permitieron elevar el nivel medio de capacitación, particularmente de las jóvenes generaciones.

Otra limitante surge de las propias características del trabajo generado en ambos sectores exportadores:

i) El empleo en el sector frutícola adquiere características de fuerte estacionalidad, según se ilustra en el Gráfico A.4. Esta situación se traduce en un deterioro significativo de las condiciones de vida de los trabajadores, en que el empleo temporal llega a ser dominante respecto del empleo permanente. La débil organización lograda por los trabajadores "temporeros", al disponer de un puesto de trabajo y de una fuente de ingresos durante sólo algunos meses en el año, los ha llevado a aceptar faenas que adolecen de las normas mínimas de seguridad industrial y de protección frente a los riesgos de enfermedad y de vejez.

La nueva ley laboral de 1979 no regula en forma taxativa yel trabajo de los jóvenes, los que se han incorporado sin límites de edad en el proceso de la recolección de frutas, bajo condiciones muy desmedradas en términos de extensión de la jornada de trabajo y de salarios.

El surgimiento de campamentos, que cobijan a una población en tránsito, introduce elementos de fragilidad y de ruptura de las bases sociales de la familia rural. Las relaciones de producción precedentes, basadas en un campesinado en que el inquilinaje en alguna medida estaba aún presente, favorecieron el desarrollo de una estructura social en que destacaba una mayor cohesión y estabilidad.

ii) En el sector forestal, las faenas se escalonan con una mayor continuidad a través del año. Pero nuevas relaciones de trabajo basadas en una utilización creciente de subcontratistas, introducen elementos de alta inestabilidad en el empleo forestal, debido a la rotación en los puestos de trabajo. Como en el caso frutícola, se constata que las medidas de protección social son muy débiles.

3. Incorporación de progreso tecnológico

El exitoso desarrollo frutícola y forestal chileno caracterizado por su aceptación en los principales centros de consumo mundial, ha sido posible gracias a un significativo esfuerzo de innovación tecnológica. El avance tecnológico abarca desde el diseño arquitectónico de las nuevas plantas de tratamiento post-cosecha hasta el control computarizado de la información y de los procesos de selección, fumigación, embalaje y conservación de la fruta.

El transporte terrestre actualmente se efectúa a través de camiones dotados con carpas térmicas o unidades de frío. En las faenas portuarias, se ha logrado reducir los períodos de interrupción de la cadena de frío durante la fase de carga de las naves. El transporte marítimo se hace en contenedores refrigerados o poseedores de atmósfera controlada. Ultimamente ha adquirido un importante desarrollo el servicio de transporte aéreo, permitiendo exportar los productos de las IX, X y XI regiones, especialmente aquellos de alta perecibilidad como las frambuesas y espárragos.

Las nuevas formas de organización de la producción, basadas en la contratación externa de la mayor parte de los servicios requeridos tanto en la fase productiva como en la de distribución, marca un gran contraste con la forma de operar de la industria tradicional. (Gana, J. (1988). En la actualidad, los servicios requeridos por los productores frutícolas han llegado a representar cerca del 60% del costo total de cada tonelada exportada.

Las empresas exportadoras han llegado a cubrir prácticamente todo la gama de servicios, descontando del valor obtenido por cada tonelada vendida en el extranjero, el costo del capital de operación anticipado y el costo de la asistencia técnica, servicios de packing, de transporte y seguros más una comisión que se calcula como porcentaje del precio.

Limitante Para muchos pequeños y medianos productores, el rol cumplido por estas empresas representa un fuerte poder oligopsónico que no puede ser contrarrestado por la organización de los propios productores, dadas las elevadas escalas de operación requeridas para el logro de costos de distribución competitivos. A ello se agrega la dificultad que representa abrir canales expeditos de comercialización en otros países.

4. Adecuación del patrón de especialización a las características de la demanda externa

El detonante en el desarrollo de los rubros frutícola y silvícola chilenos, obedece básicamente a la satisfacción de esquemas de preferencias de los consumidores norteamericanos y europeos, en cuanto a las especies desarrolladas y sus características intrínsecas tales como el aspecto, color, calibre, sabor,etc.. en el caso de la fruta. Para su producción fué necesario introducir técnicas de plantación de alta densidad, con variedades precoces y de mayor rendimiento. Los estándares de producción mejoraron radicalmente apoyándose en nuevas medidas de manejo y de gestión empresarial.

La cadena distributiva completa debió ajustarse a requerimientos de calidad y de eficiencia en el despacho, lo que les permitió ser aceptados en los principales centros consumidores. Es innegable que la demanda externa ha constituido un factor generador de ventajas comparativas dinámicas, dado que provocó la introducción de innovaciones tecnológicas a lo largo de todo el proceso productivo.

Limitante La excesiva dependencia de la demanda externa, se ha traducido en un alto grado de vulnerabilidad de este esquema de especialización. Cualquier medida adoptada en los mercados mundiales que restrinja la entrada de los productos chilenos, no puede ser compensada por otras que asignen al mercado interno un rol de demandante alternativo, particularmente en el caso frutícola.

5. Presencia de empresas transnacionales

En la última década ha habido una fuerte tendencia a la transnacionalización de los sectores agrícola y silvícola. En Chile, grandes compañias extranjeras han invertido buscando abastecer el mercado de sus propios países como también otros países de su área de influencia, aprovechando los canales de distribución de que disponen en esos centros de consumo. Estas inversiones se elevan especialmente a partir de 1986, cuando se permite a los inversionistas extranjeros acogerse a los beneficios del capítulo XIX sobre conversión de títulos de la deuda externa. En el sector forestal, capitales neozelandeses han adquirido en años recientes 125 mil hectáreas de plantaciones de pino radiata, lo cual representa alrededor de un 15% de la riqueza forestal del país (Echeñique, J. y Nazif, I., 1989). Se agregan importantes inversiones hechas por capitales japoneses y suecos.

Las filiales de multinacionales establecidas en Chile, disponen de ventajas comparativas claras en el proceso de transporte (cuando poseen naves propias) y en la etapas de comercialización a partir del momento de llegada a los mercados consumidores. Las firmas exportadoras de fruta de origen árabe establecidas en Chile cumplen también el rol de recibidoras en los países de destino y se encargan de todas las etapas de distribución hasta el nivel del consumidor. Sin lugar a dudas, la posibilidad de penetrar el mercado de los Emiratos Arabes, Kuwait, Arabia Saudita y Libia con manzanas rojas frescas, ha sido posible por la participación directa de estas empresas, conocedoras de las preferencias específicas de los consumidores, como también de los mecanismos financieros usuales y de las reglas de comercio aplicadas por esos países en las transacciones internacionales.

Limitante En un sector de actividad en que el peso relativo de las filiales extranjeras es alto, la aplicación de cualquier estrategia nacional de desarrollo tendrá un éxito limitado. Las

políticas seguidas por las empresas extranjeras se ceñirán a una lógica de maximización de utilidades o de permanencia en los mercados definida en un contexto supranacional, pudiendo resultar contradictoria con los propósitos que se fije el país que las acoje.

Algunas medidas tendientes a mejorar el grado de inserción de Chile en los mercados mundiales en un horizonte de mediano plazo

Con el fin de mantener o aún incrementar el grado de inserción de Chile en los mercados frutícolas y forestales en el mediano plazo, se detecta la necesidad de introducir algunos criterios de planificación a la expansión de estas actividades reforzando la influencia de aquellos factores generadores de ventajas comparativas dinámicas.

En relación a la oferta frutícola es necesario limitar su expansión en los rubros de especialización actual, dado que los mercados externos muestran signos estacionarios. Existe el riesgo de generar una presión a la baja en el precio internacional de los productos a menos que los exportadores chilenos entren a desplazar a otros países proveedores.

Surge así la necesidad de promover el desarrollo de nuevos rubros hortofrutícolas y de nuevos productos que agreguen un mayor valor agregado, con técnicas que permitan mantener la competitividad a través de costos bajos y de calidades ajustadas a los patrones de consumo de los países compradores (jugos, pulpas, frutas en conserva y deshidratadas).

En la actividad forestal se debe evitar el desarrollo de plantaciones de una sola especie de árboles con el fin de reducir la vulnerabilidad a la propagación de una plaga y el deterioro de la productividad de los suelos. Es necesario también incrementar los esfuerzos de manejo del bosque abarcando las especies nativas, a fin de mejorar la calidad y resistencia de la madera para poder penetrar mercados de altos precios tales como los de partes y componentes destinadas a la construcción.

Como en el sector hortofrutícola, se debe propender a una incorporación de mayor valor agregado y de progreso técnico en los productos madereros exportados a fin de mejorar la competitividad del sector aumentando sus efectos multiplicadores sobre el aparato productivo interno. Resulta además indispensable medir las economías y deseconomías externas asociadas a cada opción exportadora.

Para asegurar que los requerimientos de mano de obra se expresen en forma sostenida a través del año, es necesario establecer en las zonas de localización de las faenas frutícolas y forestales, un conjunto de nuevas actividades complementarias de carácter agrícola, agroindustrial y de transformación de la madera. En este esfuerzo deberían intervenir los organismos públicos regionales, comunales, municipales, empresariales y de trabajadores de la región, bajo estrategias gubernamentales claras de desarrollo rural.

Resulta al mismo tiempo imprescindible mejorar las condiciones objetivas del trabajo de obreros agrícolas y forestales, a través de una regulación legal apropiada incorporando medidas básicas de protección social y de seguridad en el trabajo.

Un marco de intervención estatal debiese propugnar la orientación de parte de los excedentes de explotación generados en esta actividades, incluída la renta asociada a la explotación de los recursos naturales, hacia la realización de nuevas inversiones productivas. La tributación que actualmente grava la "renta presunta" de los predios debiese ser sustituída por un gravamen que afecte las rentas efectivas ganadas en las explotaciones agrosilvícolas.

Resulta fundamental ampliar las actividades de apoyo técnico y financiero a los productores agrosilvícolas, diferenciando claramente el rol que le corresponde a los bancos de fomento y a los institutos científicos y tecnológicos pertenecientes al sector público, privado y universidades responsables de la difusión tecnológica y capacitación de la mano de obra. Ello permitiría circunscribir la participación de las empresas exportadoras a la esfera comercializadora.

Aparece como una necesidad la creación de organismos que aseguren una calidad homogénea de las exportaciones, impidiendo perder mercados o la aplicación de sanciones por parte de las autoridades sanitarias de otros países. Resulta indispensable mantener un seguimiento permanente de las características y exigencias de los mercados exteriores, difundiendo al área productiva y de distribución la información sobre el comportamiento de los mercados y los niveles de calidad exigidos en los principales centros consumidores. Ello debería sustituir al sistema actual en que el control de la calidad se rige básicamente por los mecanismos inherentes al mercado. Según muchos productores los esfuerzos internos de supervisión de la calidad deberían permitir en el mediano plazo la instauración de sellos nacionales de calidad.

Con el fin de reducir la vulnerabilidad actual que hace depender el ingreso de divisas de las ventas a EEUU y a la CEE, resulta imperativo la ampliación de mercados hacia nuevas áreas de comercio, introduciendo nuevas estrategias de comercialización entre las cuales es necesario contemplar los acuerdos bilaterales con garantía estatal y la participación en nuevos espacios de comercio regional a través de la instauración de mercados comunes. Este criterio debe reforzarse frente a medidas proteccionistas tales como el "marketing order" aplicado por EEUU y las licencias para cuotas de importación exigidas por la CEE a los productos provenientes de América Latina.

NOTAS

1/ Isabel Figueroa C. (1990) Chile: ventajas comparativas dinámicas generadas en los sectores frutícola y forestal. ILPES, Julio.

2/ Entre ellos, cabe mencionar la influencia del tipo de cambio nominal, la relación de precios de intercambio, la influencia de las políticas de subsidio a las exportaciones, la diferenciación de productos y de calidades, etc.

3/ No fue posible medir separadamente la evolución de la productividad del trabajo y del capital, por insuficiencia en las estadísticas disponibles.

BIBLIOGRAFIA

Aninat, E. y Melo, P. (1988) " Análisis del endeudamiento silvoagropecuario". CED, Materiales para discusión No 204.

ASEXMA y Min. Economía (1988) Medidas de fomento a las exportaciones chilenas ponen el mundo en sus manos. Santiago, Chile.

Balassa, B. (1965) " Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage" Manchester School, No 33, Mayo.

Balassa,B. y Schydlowsky,D. (1972) "Domestic Resource Costs and Ef
fective Protection Once Again" Journal of Political Economy, vol.80, No 1. Marzo.

Banco Central de Chile - Boletines Mensuales, Indicadores de Comercio Exterior e Informes Económicos y Financieros.

Barker, T. (1977) - "International Trade and Economic Growth: An Alternative to the Neo-classical Approach", Cambridge Journal of Economics, Junio.

Bruno, M. (1972) "Domestic Resource Costs and Effective Protection: Clarification and Synthesis" Journal of Political Economy, vol. 80, No 1. Marzo.

Bulmer-Thomas, V. (1982) - Input-Output Analysis in Developing Countries. John Wiley & Sons Ltda.

Castillo M. y Ferraro, C. (1989) Fundamentos del desarrollo exportador chileno y sus posibilidades futuras. Instituto de Fomento Pesquero (IFOP).

CEPAL (1986) "El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales" Estudios e Informes de la CEPAL,N 57.

___ (1989) Los servicios al productor en la fruticultura chilena de exportación. División de Comercio Internacional y Desarrollo.

___ (1990) Transformación productiva con equidad. Marzo. LC/G.1601 (SES.23/4)

___ (1990) La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas: La fruta de Chile. Diciembre. (LC / G.1639).

___ (1991) Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL.

Chenery, H.B. (1961) - "Política de desarrollo y ventajas comparativas" en Intercambio y Desarrollo. Trimestre Económico, No 38. Fondo de Cultura Económica.

CORFO (1986) La manzana chilena. Situación actual y perspectivas. Gerencia de Desarrollo, Chile.

___ (1987) Diagnóstico de la infraestructura de comercialización de fruta fresca. Gerencia de Desarrollo, Chile.

___ (1988) La uva de mesa. Situación actual y perspectivas. Gerencia de Desarrollo, Chile.

Costa-Filho, A.(1991) "Planificación y futuro: una relación mal vista", Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política No 18.

Cox, M. (1987) "Bases de un programa para el desarrollo sostenido y equitativo del agro chileno". CED, Materiales para discusión No 194.

Cruz, J.M. (1987) La fruticultura de exportación: Una experiencia de desarrollo empresarial. CIEPLAN

Di Filippo, A. (1991) La interdependencia internacional: perspectivas y desafíos estratégicos. ILPES, Abril.

Echeñique, J. y Nazif, I.(1989) Perspectivas y alternativas en el sector agropecuario chileno. Centro Avance.

Escobar, L.A. y Contreras G. (1989) La cadena de distribución yla competitividad de las exportaciones latinoamericanas: la fruta de Chile. CEPAL, Versión preliminar.

Fajnzylber, F. (1988) "Competitividad internacional: Evolución y lecciones" Revista de la CEPAL, No 36.

Ffrench-Davis, R. (1987) - Generación de ventajas comparativas y dinamismo industrial. CEPAL, Circulación Restringida, LC/R.559.

____ (1989) "El conflicto entre la deuda y el crecimiento en Chile: tendencias y perspectivas" CIEPLAN, Colección Estudios 26.

Figueroa, I. (1991) Inserción Internacional de América Latina: Opciones Estratégicas. ILPES. Julio. LC/IP/R.87

____ (1991) Factores determinantes de la competitividad internacional e indicadores de ventajas comparativas estáticas y dinámicas. Documento preparado para fines docentes en el XXXII Curso Internacional sobre Desarrollo, Planificación y Políticas Públicas.

FLACSO (1987) "Año agrícola 1986-1987: Balance y perspectivas" Documento de Trabajo No 345. Agosto, Chile.

Gana, J. (1983) " El sector forestal en el desarrollo del país" CED, Documento de Trabajo No 5.

____ (1987) " El sector frutícola: organización para la exportación". CED, Materiales para discusión No 197.

Gana, J. y Romaguera, P. (1987) - "Desarrollo y perspectivas del sector frutícola en Chile". CED, Materiales para Discusión No 155.

García D., E. (1987) Modelos neokeynesianos en la planeación y políticas macroeconómicas: la experiencia de ILPES.

García, R.(1986) Costo social de la divisa. Tesis de Magister en Economía. Universidad Católica de Chile.

Gómez, Sergio, Jorge Echenique (1986) - Trabajadores temporeros de la agricultura moderna del Chile Central", FLACSO, 324.

Gomez, S. y Echeñique J.(1988) La agricultura chilena: las dos caras de la modernización. FLACSO, AGRARIA.

ILPES (1989) Inserción externa, competitividad y crisis fiscal. Documento presentado a la VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Mayo.LC/IP/G.50

INFOR (1985) "La ocupación forestal 1984", AF 85/45 Serie Informática No 29, Diciembre, Chile.

____ (1986) "Precios de productos forestales chilenos", (Período 1976-1985), AF 86/35, Serie Informática No 33.

INFOR (1987) La actividad forestal en Chile. AF 87/10. Abril.

____ (1988) " Costos Operacionales y de Capital de las Actividades Forestales en Chile 1987, AF 88/07, Informe Técnico No 113, Julio.

____ (1991) Estadísticas Forestales 1990. Boletín Estadístico No 21, Agosto.

Jadresic, A. (1989) Antecedentes sobre la transformación productiva y la competividad de la economía chilena en el período 1939-1989. CEPAL, División conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

Klein, R.W. (1973) "A Dynamic Theory of Comparative Advantage", American Economic Review, Marzo.

Krugman, P. (1979) - "Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade", Journal of Internacional Economics, No 9.

Lafay, G. (1987) "Avantage Comparatif et Competitivité", Economie Prospective Internationale, No 29. Primer semestre.

Lafay,G.et al.(1989) Commerce international: la fin des avantages acquis. Economica, Paris.

Lafay,G.(1990)" La mesure des avantages comparatifs" en Economie prospective internationale. Revue du CEPII No 41 Primer trimestre 1990.

Leamer, E. (1984) Sources of International Comparative Advantage: Theory and Evidence. MIT, Boston.

Madrid, R. y Ominami, C. (1989) América Latina y la especialización internacional: Un enfoque Norte-Sur. CLEPI, Documento No 3, Junio.

Ministerio de Agricultura (1987) El sector agrícola chileno -Políticas y resultados. Oficina de Planificación Agrícola, Chile.

Ominami, C. y Madrid, R. (1989) La Inserción de Chile en los Mercados Internacionales. Dos Mundos, Sociedad de Profesionales, Chile.

Pietrobelli, C. (1989) The Process of Export Diversification in Chile, 1960-1988. CEPAL, División conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

Porter, M. E.(1990) "The Competitive Advantage of Nations" en Harvard Business Review. March-April 1990, No 2.

Posner, M.V. (1961) - "International Trade and Technical Change" Oxford Economic Papers (OEP). Octubre.

Rosales, O. (1990) "Competitividad, productividad e inserción externa de América Latina". Revista de Comercio exterior, Vol.40, No 8, Agosto. México.

Rosende, F. (1985) "Tipo de Cambio y Salarios Reales: Consideraciones sobre el caso chileno" Serie de Estudios Económicos N# 25, Banco Central. Julio.

Seton, F. (1973) "Shadow Wages in Chile" en Eckaus, R.S. y Rosenstein-Rodan, P.N., Analysis of Development Problems. Studies of the Chilean Economy.

Tokman, V. (1984) "Monetarismo global y destrucción industrial" Revista de la Cepal No 23. Santiago.

ANEXO 1: CARACTERISTICAS DEL DESENVOLVIMIENTO RECIENTE DE AMBOS SECTORES EXPORTADORES

El crecimiento sostenido de las exportaciones de frutas y de maderas durante la década de los 80, se sustentó en un conjunto de políticas públicas de desarrollo sectorial aplicadas en el pasado, más un paquete de nuevas medidas de fomento que han estimulado estas actividades exportadoras.

En este anexo se describen en forma sintética las principales políticas de desarrollo y de fomento aplicadas y algunas de las características del desenvolvimiento reciente de estas actividades exportadoras.

A. Sector frutícola

A.1 Políticas de desarrollo y fomento de la actividad frutícola.

En 1963, la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO inició un programa de estímulo a las actividades de plantación de frutales otorgando líneas de crédito para inversión en nogales, almendros y uva de mesa de exportación. En forma complementaria, se otorgaron créditos para viveros y se realizaron estudios de los mercados de exportación.

Posteriormente, en 1966, se implementó en CORFO un "Plan nacional de desarrollo frutícola" que asignó al sector un rol motor dentro de la actividad agropecuaria, dada su capacidad exportadora potencial. Se autorizaron nuevas líneas de crédito para plantaciones, para infraestructura predial y para gastos de operación y de comercialización (créditos de preembarque). SAG creó un vivero de plantas madres certificadas y realizó el control fitosanitario de las exportaciones. Se estableció además una devolución de impuestos hasta de un 30% de los valores exportados.

Este plan contemplaba también la construcción de bodegas, plantas de embalaje, frigoríficos y plantas elaboradoras de jugos, conservas y deshidratados. En un período quinquenal, se planteó aumentar la capacidad de frío en 95% respecto de 1967 y también en forma significativa, la capacidad de embalaje de peras, manzanas, duraznos, ciruelas y uvas.

A partir de 1974, nuevas políticas macroeconómicas modificaron las relaciones de intercambio con el exterior a través de rebajas arancelarias, medidas cambiarias, tributarias y financieras. Estos incentivos promueven la incorporación de nuevas tecnologías e inversiones en sistemas de embalaje, conservación de frutas y transporte refrigerado.

El apoyo financiero a las exportaciones de carácter prioritariamente estatal fue reemplazado por créditos privados otorgados por el sistema bancario nacional y extranjero y por las propias empresas exportadoras.

A.2 Superficie frutícola plantada y producción

La superficie frutícola representa en 1989 cerca del 13% de la superficie de aptitud agrícola cultivada (INE, Compendio Estadístico 1990), mostrando un significativo ritmo de expansión a partir de 1974. En ese año el total de hectáreas de huertos frutales industriales

alcanzaba a 65.670 ha. llegando en 1989 a una superficie plantada de 170.030 ha.(159% de crecimiento en el período). Indicadores de Comercio Exterior, Banco Central.

La producción frutícola creció a su vez a un ritmo aún mayor, partiendo de un nivel de 540.450 ton. en la cosecha 73/74 y llegando a 1.860.500 ton. en la cosecha 88/89 (ODEPA) lo cual refleja un incremento de la productividad promedio lograda por hectárea de frutales del orden del 33%. La variada gama de climas del país, ha permitido el desarrollo de más de 30 especies frutales, considerándose 15 de ellas especies mayores en términos de superficie plantada.

La composición de la producción muestra un cambio sustantivo en los últimos 15 años. En 1974 los principales productos agrícolas, considerando sus volúmenes físicos, eran en orden de importancia las manzanas, duraznos, limones, uva de mesa y naranjos. En 1989 la producción física de manzanas sigue ocupando el primer lugar con una superficie plantada que se duplica, la uva de mesa pasa ahora a ocupar el segundo lugar con una superficie plantada que aumenta cerca de 11 veces. La producción de duraznos en este período cae en 22.7% y la de limones en 5.3%, mientras la producción de naranjas aumenta expandiéndose un 42.5% la superficie plantada.

Nuevas variedades adquieren gran vigor en el mercado frutícola, destacándose los ciruelos cuya superficie de huertos aumenta 5 veces y los kiwis, de reciente introducción, y que ya abarcan en 1989 un 5.6% del total de hectáreas de huertos industriales. Las especies que aumentan fuertemente su participación son aquellas que muestran mejores perspectivas en el mercado externo, dado el dinamismo de la demanda de EEUU y Europa.

La actividad frutícola se ha desarrollado principalmente en el centro del país, un 87% de la superficie de huertos industriales se concentra en un área que abarca de la V a la VII Regiones. Cabe destacar que de acuerdo al catastro frutícola nacional (CIREN-CORFO, 1985-87), un significativo porcentaje de las nuevas plantaciones se ha efectuado en terrenos que ya tenían frutales que fueron arrancados o injertados. Gracias al desarrollo de nuevas técnicas de regadío la III y IV Región han logrado recientemente incorporarse a la producción frutícola con éxito, destinando una cantidad significativa de su suelo agrícola a la producción de uva de mesa (4.700 y 6.600 ha. respectivamente).

La infraestructura se encuentra igualmente concentrada en algunas regiones. El 72% de la capacidad de embalaje de uva se halla en la V Región, mientras en el caso de la manzana el 58% de la capacidad de embalaje está localizada en la VII Región. En relación a los frigoríficos, un 43% se encuentra en la Región Metropolitana y un 40% en la VI Región. Finalmente, el 90% de la fruta es embarcada por las instalaciones de Valparaíso.

A.3 Exportaciones y retorno de divisas

Se aprecia una fuerte especialización de las exportaciones frutícolas en un número reducido de especies. En 1990 un 86% del total de los volúmenes exportados corresponde sólo a uva de mesa, manzanas y peras. El retorno de divisas en ese período proviene en ese año en un 51% de la exportación de uva de mesa, contribuyendo las manzanas con un 20% y en menor medida las peras con un 6%. El conjunto de estas tres especies representó en 1990 el 77% de los valores totales exportados.

Las exportaciones de fruta seca, en conserva y otras formas de elaboración, representan un rol secundario en el proceso actual de especialización exportadora, generando un monto de divisas equivalente al 19% de las exportaciones de fruta fresca en 1990. Ocupan los primeros lugares los envíos al exterior de fruta deshidratada (pasas, ciruelas y mosqueta), jugos y fruta en envases herméticos.

A.4 Empleo

El empleo del sector frutícola en 1988 fue de 52.432 hombres equivalentes al año (ODEPA) lo cual representa un 24% del empleo agrícola total. Como la superficie dedicada a explotaciones frutícolas es sólo un 10% del total actualmente cultivado, ello indica que la intensidad en el uso de mano de obra es 2.4 veces más alta en esta actividad que en el promedio de los otros cultivos tradicionales.

Las características del empleo en el sector frutícola son una resultante de las políticas de cambio en la propiedad y distribución de la tierra aplicadas a partir de 1974, bajo el modelo neo-liberal. El inquilinaje prácticamente en extinción fue reemplazado por relaciones netamente salariales entre productores y obreros. La estacionalidad del empleo frutícola es especialmente marcada, concentrándose la demanda en los períodos de cosecha y en menor medida en los de poda y raleo.

El período de actividad más intensa se extiende entre los meses de octubre a mayo Gráfico A.4. El empleo temporal llega a ser dominante en este sector respecto del empleo permanente, teniéndose presente que a nivel del conjunto de las actividades agrícolas se calcula que por cada trabajador permanente existen hoy 2.5 trabajadores temporeros (Gomez, S. y Echeñique, J. 1988) fenómeno que sin duda se agudiza en las tareas de cosecha frutícola.

Esta situación representa un cambio radical que ha impactado negativamente la organización y sindicalización de los trabajadores agrícolas. Las condiciones de vida y de trabajo de los "temporeros" son actualmente precarias, con largas y exigentes jornadas y viviendo en muchos casos en campamentos durante los períodos de cosecha alejados de sus hogares y familias.

A.5 Grado de concentración de las exportaciones

La comercialización en los mercados externos se efectúa con una marcada concentración de la actividad en un número reducido de empresas exportadoras. En 1988, las cinco empresas mayores exportaban el 50% del valor total de los embarques, mientras 20 abarcaban el 80% del total. La participación de cuatro empresas extranjeras era de un 30% de los valores exportados en ese año. Ellas eran Standard Trading (Estados Unidos), United Trading (Capitales árabes), UNIFRUTTI (Italia) y C y D International (Capitales árabes).

Las empresas exportadoras, además de la comercialización, ofrecen al productor dos tipos de servicios adicionales:

i) asesoría técnica a través de la recomendación de fertilizantes, programas fitosanitarios y visitas periódicas al huerto; y

ii) servicios financieros a través de créditos orientados a la producción, comercialización y en particular al manejo del huerto. Operan como banco y cobran por este servicio un interés pactado en dólares. La empresa exportadora deduce en la liquidación final al productor el total de los costos involucrados en los servicios prestados.

A.6 Inversiones e innovaciones tecnológicas

El sector frutícola requiere un alto nivel de inversión, que en promedio significa entre 4 y 7 mil dólares por hectárea plantada. Los períodos de recuperación de la inversión son superiores a 5 años y las dificultades para obtener financiamiento del sistema bancario, constituyen una barrera a la entrada al rubro frutícola de exportación.

Las innovaciones tecnológicas se han orientado tanto a elevar las productividades de los huertos como a mejorar el manejo post-cosecha. Se observa la introducción de variedades precoces y de mayor demanda en los mercados externos y el aumento en la densidad de las plantaciones.

Las técnicas de manejo contemplan el regadío, las podas y el raleo. En la etapa post cosecha el uso de pre frío y sistemas de atmósfera controlada en el caso de manzanas y peras, permiten mantener la fruta en buenas condiciones por largos períodos de tiempo. Esta innovaciones en general han sido realizadas por los productores y las empresas comercializadoras de mayor dimensión.

Respecto a la intensidad en el uso de factores, cabe mencionar que en el proceso de embalaje de las manzanas se ha tendido a una mayor automatización en tanto que las técnicas de manejo a nivel del huerto han aumentado los requerimientos de mano de obra por hectárea.

B. Sector forestal

B.1 Políticas de desarrollo sectorial y de fomento de las exportaciones forestales

El sector forestal experimentó a partir de los años 70 un desarrollo sin precedentes, apoyado por políticas estatales de subsidio a las actividades de forestación y manejo de nuevas plantaciones y por un conjunto de medidas de apertura del comercio exterior. Es sin embargo fundamental tener presente que las políticas de fomento a la silvicultura se iniciaron en Chile algunas décadas antes.

Las primeras disposiciones destinadas a regular la explotación forestal están contenidas en la Ley de bosques dictada en 1931, que estableció incentivos tributarios (exención por 30 años de los impuestos territoriales, de tercera categoría, global complementario y a la herencias), normas legales sobre inexpropiabilidad de terrenos de aptitud forestal e incentivos financieros otorgados a través de la apertura de líneas de crédito específicas para fomentar las plantaciones y facilitar la comercialización de los productos madereros.

En 1974, el D.L.701 estableció un subsidio estatal que cubría el 75% de los costos de forestación y que bonificaba en igual porcentaje los costos ocasionados por la poda. Otros estímulos concedidos por este decreto fueron la exención de los impuestos a la propiedad del

suelo y de los recursos forestales y la reducción de las tasas tributarias sobre las utilidades obtenidas en la explotación del bosque.

Posteriormente en 1975, se autorizó la exportación de productos forestales en cualquier estado de elaboración, suprimiéndose las barreras que impedían la venta al exterior de rollizos de Pino Radiata,(D.S. 259). Se eliminó además la certificación de calidad obligatoria, gracias a lo cual fue posible exportar productos de calidades diversas en un contexto de libertad de precios. Desaparecieron los volúmenes máximos de exportación fijados año a año para determinados productos forestales y se simplificaron los trámites de exportación.

Bajo el principio de acción subsidiaria del Estado, entre 1976 y 1979 se traspasaron al sector privado las siguientes empresas: Industrias Forestales INFORSA, Celulosa Arauco y Celulosa Constitución, CELCO. CONAF, por otra parte, abandonó las tareas directamente productivas de forestación, delegando en las empresas propietarias de recursos forestales parte importante de la responsabilidad de protección contra incendios forestales y de prevención de problemas fitosanitarios.

Los subsidios otorgados hicieron posible la ejecución de proyectos de inversión forestal en suelos de menor calidad, haciéndose además factible la utilización de créditos con tasas de interés más altas. Como la bonificación por hectárea fue establecida en un monto fijo, los esfuerzos de forestación se concentraron en la VIII Región, donde la cercanía de los puertos, la existencia de una red de caminos y los rendimientos superiores por hectárea, influyeron en la obtención de tasas de rentabilidad privada más elevadas para la producción maderera. Sólo a partir de 1985 se ha corregido este sesgo, estableciéndose montos diferenciados de subsidio de acuerdo a las dificultades de forestación que plantea cada región.

La presencia de una bonificación ha producido un aumento progresivo de los precios de los terrenos con aptitud forestal, transformándose parte importante del subsidio en una renta percibida actualmente por los propietarios de los suelos.

B.2 Superficie forestal

En 1990, la superficie de bosques de Chile está conformada por 7.6 millones de hectáreas cubiertas con bosques nativos y 1.5 millones de hectáreas de plantaciones, principalmente pino radiata (85%),INFOR 1990. El bosque nativo se ha caracterizado por una gran heterogeneidad de especies entre las cuales sólo un 15% tiene calidad exportable, un 40% posee un bajo valor comercial y el 45% restante puede destinarse solamente a leña (Gana, J.1983).

Su accesibilidad más difícil y los largos períodos de rotación han influído en el desplazamiento de la explotación silvícola hacia las plantaciones. La distribución por edades del pino radiata, en 1990 revela que un 84% de las plantaciones se encuentra en el rango de 1 a 15 años de edad y por lo tanto aún no entra en producción. La explotación silvícola industrial ha ido paulatinamente concentrándose en esta especie, cuya madera representa hoy cerca de un 91% de los volúmenes totales extraídos.

Por exigencias de clima y de suelos las plantaciones se han efectuado en una zona comprendida entre las regiones IV y X, por lo que su impacto regional se circunscribe

principalmente a esta zona, tanto en el aspecto silvícola como industrial. La madera, además de su uso energético como leña, se destina a diversos procesos de transformación. El más simple es el de corte en rollizos, los cuales se exportan sin mayor elaboración. Los otros procesos son la producción de madera aserrada, de pulpa a través de medios mecánicos y químicos y marginalmente la producción de tableros y chapas.

B.3 Importancia económica de la actividad forestal

La participación del sector forestal en el PGB se sitúa en torno al 2.5% en el período 1974-90, mostrando un ligero incremento de su participación a partir de 1984, que lo lleva a alcanzar en 1990 a un 3.3% del PGB.

En 1990, la generación de valor agregado de este sector productivo proviene en un 15% de la actividad primaria de plantaciones y cosecha forestal, en un 15% de la industria maderera (aserrío y tableros), en un 30% de la industria de papel y productos de papel y en un 40% de la industria de muebles. Se aprecia un crecimiento significativo del valor agregado de la industria de muebles a partir de 1986. (INFOR, 1991)

B.4 Generación de divisas

Bajo el esquema de liberalización de las actividades de comercio exterior, las exportaciones madereras han aumentado sensiblemente su participación en la generación de divisas, pasando de un 6% del valor total de las exportaciones en 1974 a un 11.3% en 1990. En ese año, los retornos expresados en dólares provienen en un 37% de las ventas en el exterior de celulosa, 16% a madera aserrada y cepillada, 9% a la exportación de madera en bruto trozada, 7% a papel periódico, 13% a astillas y 18% a otros productos tales como tableros, chapas y otras manufacturas de madera.(INFOR, 1991).

B.5 Empleo

Durante 1990 el empleo forestal estimado alcanzó a 98.446 hombres equivalentes año (INFOR, 1991). De acuerdo a las estimaciones realizadas por INFOR en base al censo de ocupación de 1984, las actividades de silvicultura y extracción de madera absorbieron un 38% del empleo, la industria un 48 % de los puestos de trabajo y los servicios forestales (protección y control del recurso, investigación, docencia y transporte) un 14%. Desde el punto de vista regional, la ocupación se ha concentrado en las regiones VII a X, generándose en ellas un 75% de los puestos del trabajo sectorial.

B.6 Subsidios otorgados a la forestación y manejo de bosques

Los programas de bonificación a las nuevas plantaciones y manejo del bosque entran en vigencia en 1974, alcanzando después de 15 años de aplicación a un monto total de 65 mill.US $ destinados a forestación y de 17 mill.US $ destinados a manejo del bosque, podas y control de dunas.

Los subsidios anuales han permitido reforestar entre 40.000 há. y 60.000 há./año, aumentando la VII Región su participación relativa a partir de 1985. En los años anteriores,

los subsidios se dirigían prioritariamente a las regiones VIII y IX, INFOR (1988,b). En cuanto a los recursos destinados a apoyar las actividades de manejo, ellos se han concentrado en las regiones VIII y IX.

B.7 Organización de la industria

Este sector presenta una estructura marcadamente concentrada tanto a nivel de la propiedad del recurso como a nivel de su transformación posterior. Se observan en forma simultánea fenómenos de integración vertical y horizontal que permiten en algunos casos fuertes economías de escala.

En relación a la propiedad de las plantaciones, en 1987 las cuatro empresas más importantes del sector poseían el 41% de la superficie total plantada, INFOR (1987), quedando el 59% restante en manos de más de un millar de pequeños propietarios. Los programas masivos de forestación desplegados por las grandes empresas han ido generando una concentración creciente en la propiedad de las plantaciones.

Entre 1978 y 1980, el dinamismo del proceso exportador de madera estimuló la inversión en aserraderos de gran capacidad y elevada tecnología. En este período se instalaron seis aserraderos de gran tamaño, lo que contribuyó a acentuar la concentración de esta actividad exportadora. La creación de un consorcio de productores y exportadores de madera permitió penetrar los mercados exteriores de rollizos y de madera aserrada al lograr un cierto volumen mínimo, como requisito para exportar.

En cuanto a la industria del aserrío, de acuerdo a INFOR existe un alto grado de diseminación de la actividad en cuanto al abastecimiento al mercado interno y una elevada concentración en las empresas vinculadas a la exportación. De un total de 1500 aserraderos existentes en 1987, 12 produjeron el 44% de la producción nacional y 70% de la oferta exportable.

El hecho de que la madera aserrable y la madera pulpable se obtengan de un mismo tronco incentiva a la integración horizontal de ambas industrias ya que el 50% de la materia prima para aserrío queda como remanente potencial para la producción de pulpa, si se incorpora una línea de astillado. Los excedentes pulpables poseen un bajo valor intrínseco y por los elevados costos de transporte no se exportaron hasta 1985.

Tradicionalmente las exportaciones chilenas de madera aserrada se han dirigido a Argentina, pero en años recientes se ha logrado una diversificación de los mercados, alcanzándose en 1990 la siguiente composición de los envíos: Japón (18%), Egipto (15%), Emiratos Arabes Unidos (10%), Arabia Saudita (10%), Reino Unido (8%), Tunez (7%), Alemania (6%) INFOR (1991).

En la industria de pulpa y papel, Chile actualmente cuenta con cuatro plantas de pulpa, dos de ellas integradas con la producción de papel periódico. Existen además cinco empresas menores que se dedican a la producción de diversos tipos de papel.

Las principales plantas de pulpa poseen una superficie de plantaciones de 415 mil hectáreas y se autoabastecen en gran medida de materia prima. En la producción de pulpa

existen fuertes economías de escala, lo que se traduce en requerimientos de inversión elevados. Así, en la actualidad, el tamaño óptimo de planta es de 200 mil ton. anuales y la inversión requerida del orden de 350 mill. de dólares, requisitos que constituyen una fuerte barrera a la entrada.

La producción de papel periódico ha estado tradicionalmente orientada a abastecer el mercado externo, concentrándose fundamentalmente en los países de América Latina, hacia donde se despachó el 79% de los envíos en 1990, siendo Perú y Brasil los principales compradores.

La industria de tableros y chapas representa una pequeña fracción de la actividad total del sector forestal y está orientada a abastecer en mayor medida la demanda interna, siendo el principal producto el tablero de partículas.

CUADRO A.1

UVA DE MESA Y MANZANAS: VALOR, QUANTUM Y PRECIO DE EXPORTACIONES MUNDIALES

	UVA DE MESA			MANZANAS		
	VALOR	QUANTUM	PRECIO	VALOR	QUANTUM	PRECIO
	MILES US$	MILES TON	US$/ TON	MILES US$	MILES M3	US$/ M3
74	282270	896034	0.315	675757	2805290	0.241
75	364120	954058	0.382	867059	2740023	0.316
76	330194	836424	0.395	804151	2928475	0.275
77	432948	909523	0.476	1069451	2998913	0.357
78	494776	986552	0.502	1214156	2945990	0.412
79	644179	1101184	0.585	1262701	3140090	0.402
80	655488	1000436	0.655	1410946	3166262	0.446
81	677274	1080731	0.627	1545661	3558509	0.434
82	678733	1070811	0.634	1483302	3390274	0.438
83	724616	1224494	0.592	1201375	3545243	0.339
84	697846	1158589	0.602	1142898	3461500	0.330
85	826953	1424670	0.580	1060167	3302494	0.321
86	1003274	1440401	0.697	1407841	3541843	0.397
87	1127779	1424336	0.792	1533625	3601330	0.426
88	1252941	1422992	0.880	1594554	3620326	0.440
89	1200405	1375243	0.873	1483173	3569213	0.416

UVA DE MESA Y MANZANAS: VALOR, QUANTUM Y PRECIO DE EXPORTACIONES CHILENAS

	UVA DE MESA			MANZANAS		
	VALOR	QUANTUM	PRECIO	VALOR	QUANTUM	PRECIO
	MILES US$	MILES TON	US$/ TON	MILES US$	MILES TON	US$/ TON
74	5780	17151	0.337	5518	29203	0.189
75	13601	25167	0.540	15362	45332	0.339
76	11500	21640	0.531	17500	58336	0.300
77	19566	37309	0.524	19687	76516	0.257
78	33010	51055	0.647	42168	116122	0.363
79	44700	57718	0.774	43000	100460	0.428
80	51800	49603	1.044	74700	163013	0.458
81	76000	79802	0.952	81500	187171	0.435
82	107700	109231	0.986	81800	181626	0.450
83	125800	149930	0.839	62900	179296	0.351
84	164706	178419	0.923	74474	226942	0.328
85	224847	261924	0.858	75716	224919	0.337
86	249033	298563	0.834	127441	350171	0.364
87	275714	271536	1.015	141887	331188	0.428
88	315100	349941	0.900	129100	347336	0.372
89	282000	322521	0.874	110400	325852	0.339

FUENTE: FAO, Anuarios de Comercio: 1974-75 vol. 30; 1976-77 vol. 32; 1978-79 vol. 34; 1980-81 vol. 36; 1982-83 vol. 38; 1984 vol. 40; 1985-86 vol. 41; 1987-89 vol.43.

CUADRO A.2

MADERAS : VALOR, QUANTUM Y PRECIO DE EXPORTACIONES MUNDIALES

	ROLLIZOS			CELULOSA		
	VALOR MILES US$	QUANTUM MILES M3	PRECIO US$/M3	VALOR MILES US$	QUANTUM MILES TM	PRECIO US$/TM
74	4517398	111012	40.69	4529153	15572	290.85
75	3730532	100943	36.96	4502282	12407	362.88
76	4802274	115737	41.49	4886354	14054	347.68
77	5320592	118542	44.88	4586657	14107	325.13
78	5732653	117220	48.91	4620483	15966	289.40
79	8201671	120047	68.32	6334228	17024	372.08
80	8762866	116957	74.92	8291354	18185	455.94
81	6646816	100190	66.34	8048681	17396	462.67
82	6278563	98980	63.43	6736612	16064	419.36
83	5890589	100957	58.35	6666820	18404	362.25
84	5402621	103249	52.33	7962851	18659	426.76
85	5479128	106264	51.56	6807405	18990	358.47
86	5870063	106846	54.94	7995427	20335	393.19
87	7341600	116683	62.92	11108256	21593	514.44
88	8465300	122349	69.19	13596861	22402	606.95
89	8921700	124846	71.46	15227941	22275	683.63

MADERAS : VALOR, QUANTUM Y PRECIO DE EXPORTACIONES CHILENAS

	ROLLIZOS			CELULOSA		
	VALOR MILES US$	QUANTUM MILES M3	PRECIO US$/M3	VALOR MILES US$	QUANTUM MILES TM	PRECIO US$/TM
1974	0	0		77965	180	433.14
1975	603	6	100.50	59593	174	342.49
1976	726	17	42.71	68444	234	292.50
1977	4302	148	29.07	82289	338	243.46
1978	20595	679	30.33	107740	437	246.54
1979	31235	966	32.33	166459	431	386.22
1980	56835	1052	54.03	197120	415	474.99
1981	17672	361	48.95	203700	410	496.83
1982	36891	892	41.36	171800	459	374.29
1983	34587	1026	33.71	156400	524	298.47
1984	29880	906	32.98	200042	493	405.76
1985	40371	1275	31.66	180811	503	359.47
1986	46348	1487	31.17	192487	565	340.68
1987	82100	2621	31.32	262615	527	498.32
1988	142000	4142	34.28	301840	471	640.85
1989	159200	4679	34.02	310700	470	661.06

FUENTE: FAO, Anuarios Productos Forestales. 1985: 1974-1975; 1987: 1976-1986; 1989: 1987-1989

CUADRO A.3

MADERAS : VALOR, QUANTUM Y PRECIO DE EXPORTACIONES MUNDIALES

	MADERAS ASERRADAS			PAPEL PERIODICO		
	VALOR MILL.US$	QUANTUM MILES M3	PRECIO US$/M3	VALOR MILL.US$	QUANTUM MILES TM	PRECIO US$/TM
1974	6285	61860	101.60	2685	11502	233.44
1975	4976	52410	94.94	2729	9369	291.28
1976	6891	68653	100.37	3013	10215	294.96
1977	7995	73719	108.45	3374	10520	320.72
1978	9205	78689	116.98	3917	11561	338.81
1979	12028	83178	144.61	4534	12128	373.85
1980	12344	79625	155.03	5293	12321	429.59
1981	10260	72534	141.45	5868	12922	454.11
1982	9402	73094	128.63	5282	11508	458.99
1983	10837	83780	129.35	5062	12143	416.87
1984	10611	86112	123.22	5582	13127	425.23
1985	10117	85981	117.67	6040	13806	437.49
1986	11630	87122	133.49	6614	14162	467.02
1987	13667	94318	144.90	7706	14674	525.15
1988	15674	100157	156.49	8699	14464	601.42
1989	17424	99088	175.84	8416	14360	586.07

MADERAS : VALOR, QUANTUM Y PRECIO DE EXPORTACIONES CHILENAS

	MADERAS ASERRADAS			PAPEL PERIODICO		
	VALOR MILES US$	QUANTUM MILES M3	PRECIO US$/M3	VALOR MILES US$	QUANTUM MILES TM	PRECIO US$/TM
1974	12283	133	92.35	23632	78	302.97
1975	23938	261	91.72	26018	78	333.56
1976	22580	357	63.25	26793	88	304.47
1977	43176	685	63.03	29673	87	341.07
1978	51223	798	64.19	27621	81	341.00
1979	92683	1084	85.50	27594	73	378.00
1980	149027	1298	114.81	29862	63	474.00
1981	95879	868	110.46	24700	43	574.42
1982	63524	619	102.62	26700	55	485.45
1983	65764	755	87.10	34221	92	371.97
1984	74142	886	83.68	39819	110	361.99
1985	57508	715	80.43	48800	116	420.69
1986	69662	857	81.29	51673	132	391.46
1987	92700	1010	91.78	61002	127	480.33
1988	129600	1092	118.68	70907	121	586.01
1989	134700	1124	119.84	71206	126	565.13

FUENTE: FAO, Anuarios Productos Forestales. 1985: 1974-1975; 1987: 1976-1986; 1989: 1987-1989

CUADRO A.4

PARTICIPACION DEL VALOR Y QUANTUM DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS EN EL TOTAL MUNDIAL

	CIFRAS MUNDIALES			CHILE			VALOR	QUANTUM
	XS. NOMIN. FOB a/ (MILL.US$)	INDICE VALOR UNITARIO a/ 1985=100	XS. REALES FOB MILL.US$ 85	XS. NOMIN. FOB a/ (MILL.US$)	INDICE VALOR UNITARIO b/ 1985=100	XS. REALES FOB (MILL.US$ 85)	Xs.Chile/ Xs. Mund. (En porcentaje)	Xs.Chile/ Xs. Mund. (En porcentaje)
1970	286800	31.26	917556	1249	96.14	1299	0.44	0.14
1971	321800	33.10	972335	997	83.53	1194	0.31	0.12
1972	383400	36.08	1062539	855	74.07	1154	0.22	0.11
1973	534600	44.36	1205213	1231	115.05	1070	0.23	0.09
1974	791300	61.59	1284691	2481	140.27	1769	0.31	0.14
1975	812400	67.00	1212617	1552	86.68	1790	0.19	0.15
1976	923100	68.37	1350063	2083	97.71	2132	0.23	0.16
1977	1048800	74.35	1410622	2190	89.83	2438	0.21	0.17
1978	1206300	81.70	1476414	2478	99.82	2483	0.21	0.17
1979	1531500	96.30	1590359	3894	140.29	2776	0.25	0.17
1980	1876400	114.92	1632855	4671	157.60	2964	0.25	0.18
1981	1844800	113.88	1619936	3906	136.45	2863	0.21	0.18
1982	1704100	109.63	1554422	3706	113.83	3256	0.22	0.21
1983	1682700	103.88	1619797	3831	112.09	3418	0.23	0.21
1984	1784700	101.70	1754867	3651	106.78	3419	0.20	0.19
1985	1805900	100.00	1805900	3804	100.00	3804	0.21	0.21
1986	1992600	109.80	1814754	4199	102.50	4097	0.21	0.23
1987	2350500	120.80	1945778	5224	117.50	4446	0.22	0.23
1988	2694400	127.40	2114914	7052	151.20	4664	0.26	0.22
1989	2905600	128.50	2261167	8080	157.60	5127	0.28	0.23
1990	3310500	143.40	2308577	8310	148.03	5614	0.25	0.24

FUENTE: a/ FMI, Anuarios de Estadísticas Financieras Internacionales
b/ Banco Central, años 1977-1990. Indice de valor unitario del total de exportaciones
FMI,op. cit. años 1970-1976 Indice valor unitario cobre.

CUADRO A.5

INDICADORES DEL DESENVOLVIMIENTO DE LA ECONOMIA CHILENA

CUADRADO MAGICO

	Tasa de variación PGB (1)	Tasa de variación IPC (2)	% Deficit Fiscal/PGB */ (3)	% Deficit Externo/PGB **/ (4)
1975	-12.91%	374.73%	2.60%	-5.73%
1976	3.52%	211.92%	2.30%	1.32%
1977	9.86%	91.95%	1.80%	-4.12%
1978	8.22%	40.09%	0.80%	-7.06%
1979	8.28%	33.46%	-1.70%	-5.73%
1980	7.78%	35.08%	-3.10%	-7.15%
1981	5.53%	19.69%	-1.70%	-14.50%
1982	-14.09%	9.93%	2.30%	-9.47%
1983	-0.71%	27.24%	3.80%	-5.65%
1984	6.34%	19.87%	4.00%	-10.98%
1985	2.45%	30.70%	6.30%	-8.30%
1986	5.66%	19.48%	2.80%	-6.76%
1987	5.74%	19.88%	0.10%	-4.26%
1988	7.36%	14.68%	1.70%	-0.76%
1989	9.99%	17.03%	-5.57%	-3.02%
1990	2.14%	26.04%	-3.10%	-2.84%

*/ Corresponde al deficit fiscal consolidado en moneda nacional y extranje
Un superávit fiscal aparece con signo (-)

**/ Corresponde al deficit en Cuenta Corriente de la B. de Pagos

FUENTE: (1) Boletines Estadísticos del Banco Central. Gasto del PGB (millones de pesos de 1977

(2) Instituto Nacional de Estadísticas

(3) Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda:
1975-1988 Boletín Estadístico N# 765, Bco. Central, Marzo 1990

(4) Elaboración propia en base a cifras de B.de Pagos, tipo de cambio promedio nominal
Boletines Estadísticos del Banco Central: 1975 N# 646, 1976-82 N# 692; 1983-90 N#

EVOLUCION TASAS PROMEDIO DE INTERES INTERNAS Y EXTERNAS

	TASA i INTERNA REAL (1)	TASA i* INTERNAC. (2)
1976	12.36	5.58
1977	15.54	6.00
1978	17.54	8.73
1979	14.40	10.62
1980	15.33	14.20
1981	14.48	16.70
1982	16.94	13.39
1983	9.82	9.91
1984	8.96	11.21
1985	9.43	8.65
1986	4.13	6.82
1987	4.25	7.31
1988	4.58	8.13
1989	6.77	9.27
1990	9.44	8.32

FUENTE: Boletines Estadísticos del Banco Central:
1980-84 N# 692: 1985-86 N# 738; 1987-90 N# 762

(1) Tasas de interes efectivas pagadas por los bancos
en operaciones reajustables de 90 a 365 días

CUADRO A.6

CHILE: COMPOSICION DEL PGB

	PGB	Consumo	Formación Bruta Cap. fijo	Variación Existenc.	Gasto Gobierno	Export. X	Import. MM	(X-MM)
	Mill. de $ de 1977	(En terminos porcentuales)						
1974	290554	0.70	0.17	0.05	0.16	0.14	0.22	-0.08
1975	253043	0.71	0.15	-0.01	0.16	0.17	0.18	-0.01
1976	261945	0.69	0.13	0.01	0.15	0.20	0.18	0.02
1977	287770	0.73	0.13	0.01	0.15	0.21	0.22	-0.02
1978	311417	0.72	0.14	0.02	0.14	0.21	0.24	-0.02
1979	337207	0.71	0.16	0.04	0.14	0.22	0.28	-0.05
1980	363446	0.70	0.18	0.06	0.12	0.24	0.30	-0.07
1981	383551	0.74	0.20	0.08	0.11	0.20	0.33	-0.13
1982	329523	0.76	0.15	-0.04	0.13	0.25	0.25	0.00
1983	327180	0.74	0.13	-0.04	0.13	0.25	0.21	0.04
1984	347926	0.70	0.13	0.02	0.12	0.25	0.23	0.02
1985	356447	0.68	0.15	-0.01	0.12	0.26	0.20	0.06
1986	376627	0.67	0.15	0.00	0.11	0.27	0.21	0.07
1987	398230	0.67	0.16	0.01	0.10	0.28	0.23	0.05
1988	427530	0.68	0.17	0.01	0.10	0.28	0.24	0.04
1989	470243	0.67	0.19	0.03	0.09	0.29	0.27	0.02
1990	480323	0.66	0.20	0.01	0.09	0.31	0.27	0.04

Fuente: Cuentas Nacionales. Boletines Mensuales del Banco Central: 1974-1978 N# 646
1979-1981 N# 692; 1982-1985 N# 738; 1986-1990 N# 762.

CUADRO A.7

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS

(En porcentajes)

	Exp. Totales Mill. US$ FOB Nominales	Mineras	Agropecuarias y del mar (1)	Industriales (2)	Forestales (3)
1970	1111.7	0.85	0.05	0.05	0.04
1971	962.2	0.85	0.07	0.04	0.04
1972	836.2	0.88	0.05	0.04	0.04
1973	1247.5	0.91	0.04	0.02	0.03
1974	2152.5	0.84	0.05	0.05	0.06
1975	1552.1	0.69	0.12	0.11	0.08
1976	2082.6	0.69	0.11	0.12	0.08
1977	2190.3	0.64	0.15	0.12	0.09
1978	2407.8	0.59	0.16	0.14	0.11
1979	3894.2	0.61	0.07	0.22	0.10
1980	4670.7	0.59	0.07	0.21	0.12
1981	3906.3	0.58	0.09	0.22	0.11
1982	3709.5	0.58	0.10	0.23	0.09
1983	3835.5	0.60	0.08	0.23	0.08
1984	3657.2	0.54	0.12	0.24	0.10
1985	3823.0	0.61	0.12	0.18	0.08
1986	4222.4	0.55	0.14	0.21	0.09
1987	5101.9	0.54	0.13	0.22	0.11
1988	7048.3	0.58	0.11	0.21	0.10
1989	8192.7	0.59	0.09	0.23	0.09
1990	8580.3	0.55	0.11	0.24	0.10

(1) Excluye productos forestales.

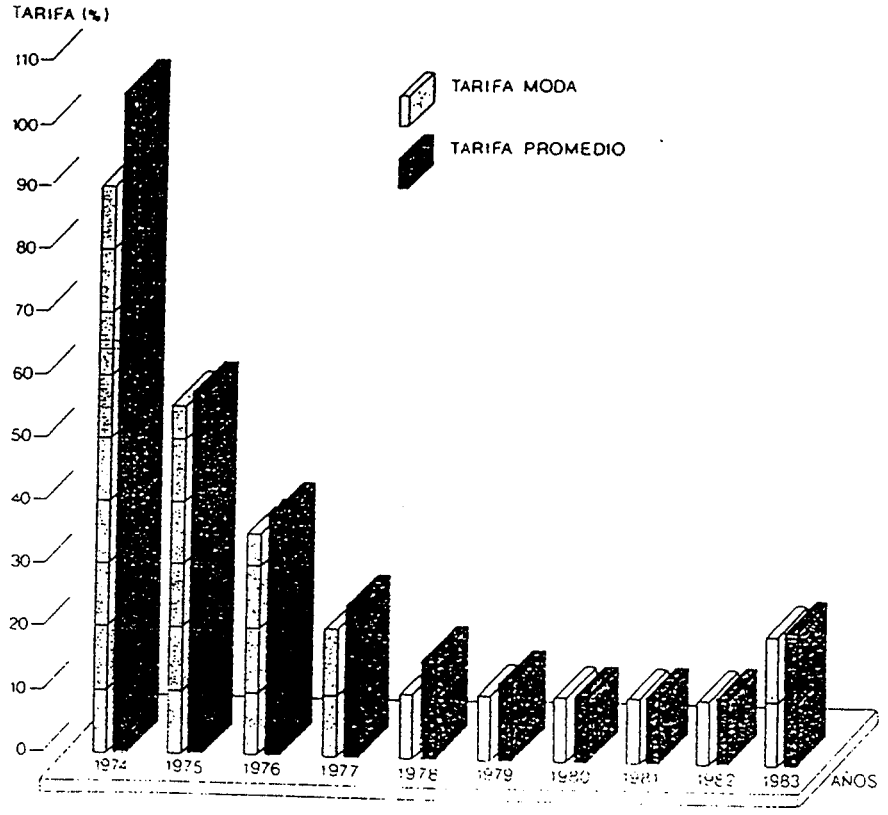
(2) Excluye maderas, papel, celulosa y derivados. A partir de 1979 se incluye en esta cateogria los articulos impresos.

(3) Corresponde a exportaciones de productos forestales, maderas, papel, celulosa.

FUENTE: INFOR (1991), Estadisticas Forestales 1990, Boletin Estadistico 21.
BANCO CENTRAL, Indicadores de Comercio Exterior.

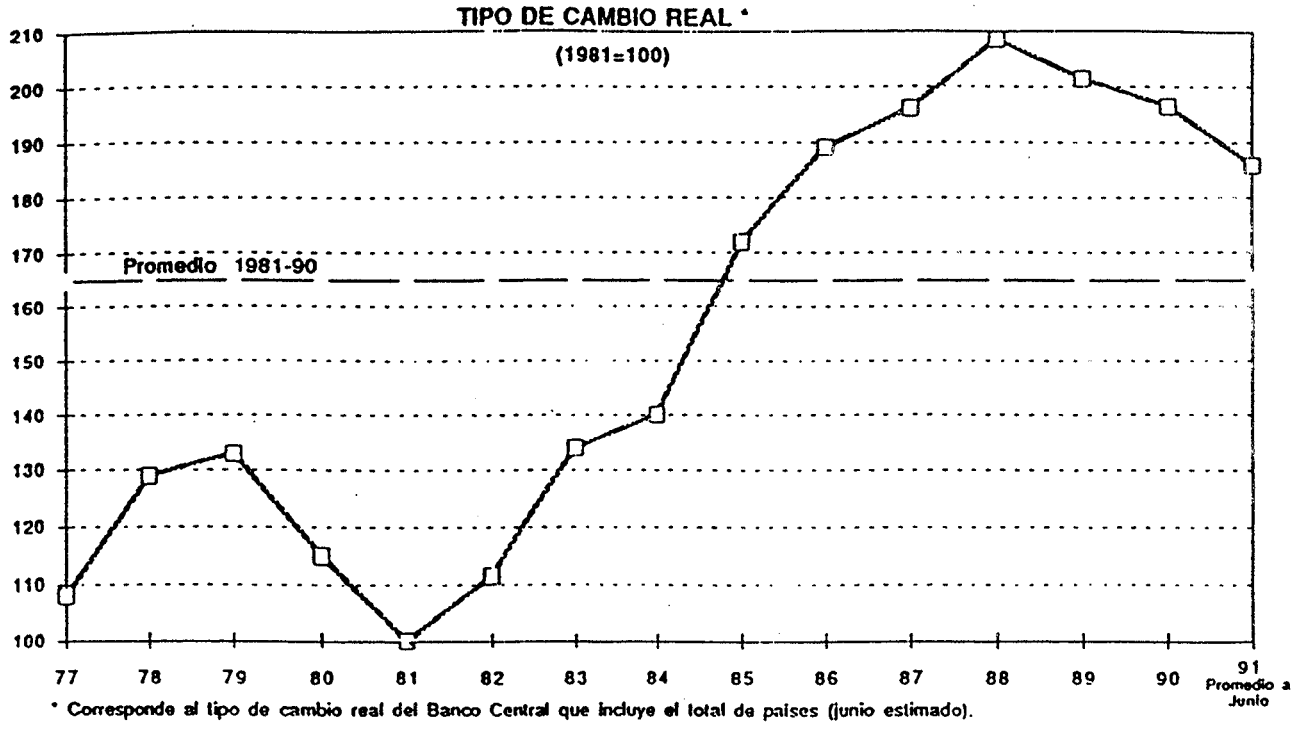
GRAFICO A.1

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA ARANCELARIA

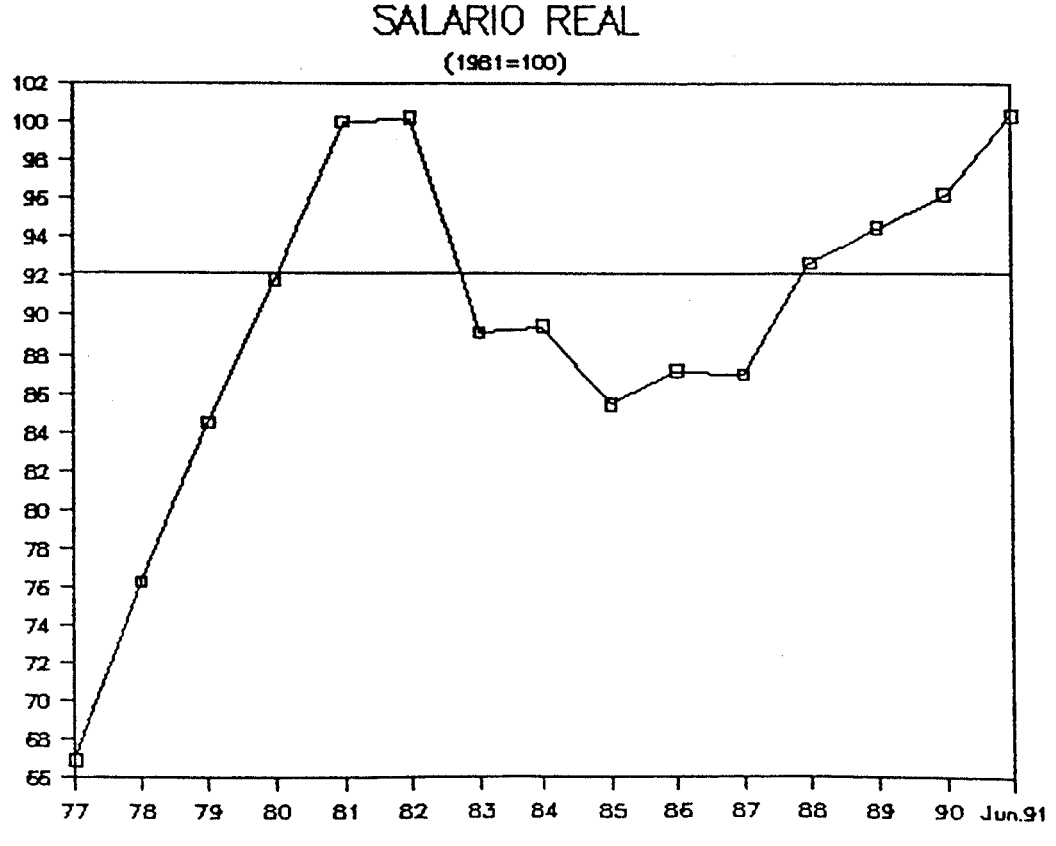


Fuente: Banco Central, Informe Económico de Chile, 1983

GRAFICO A.2

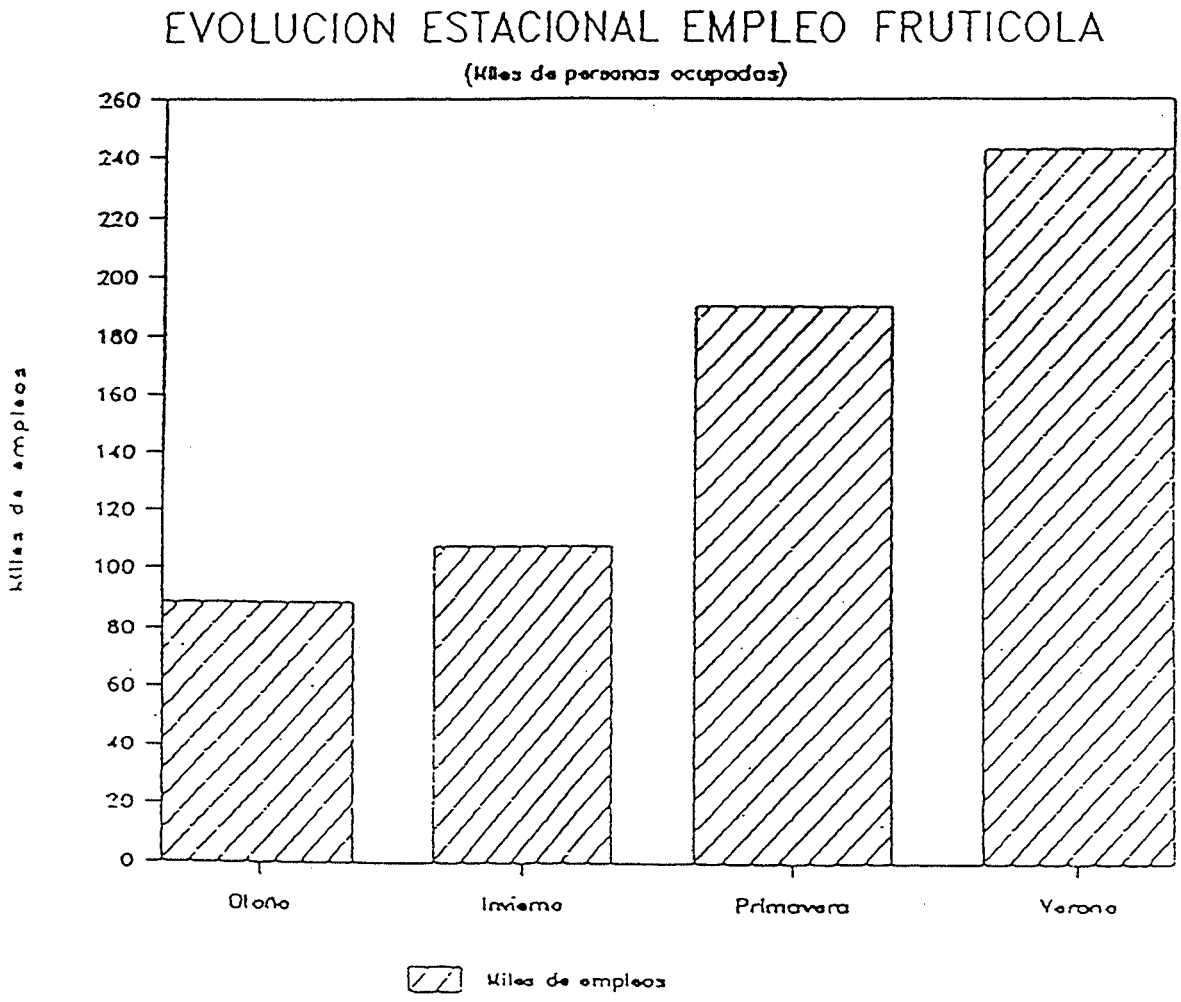


* Corresponde al tipo de cambio real del Banco Central que incluye el total de paises (junio estimado).



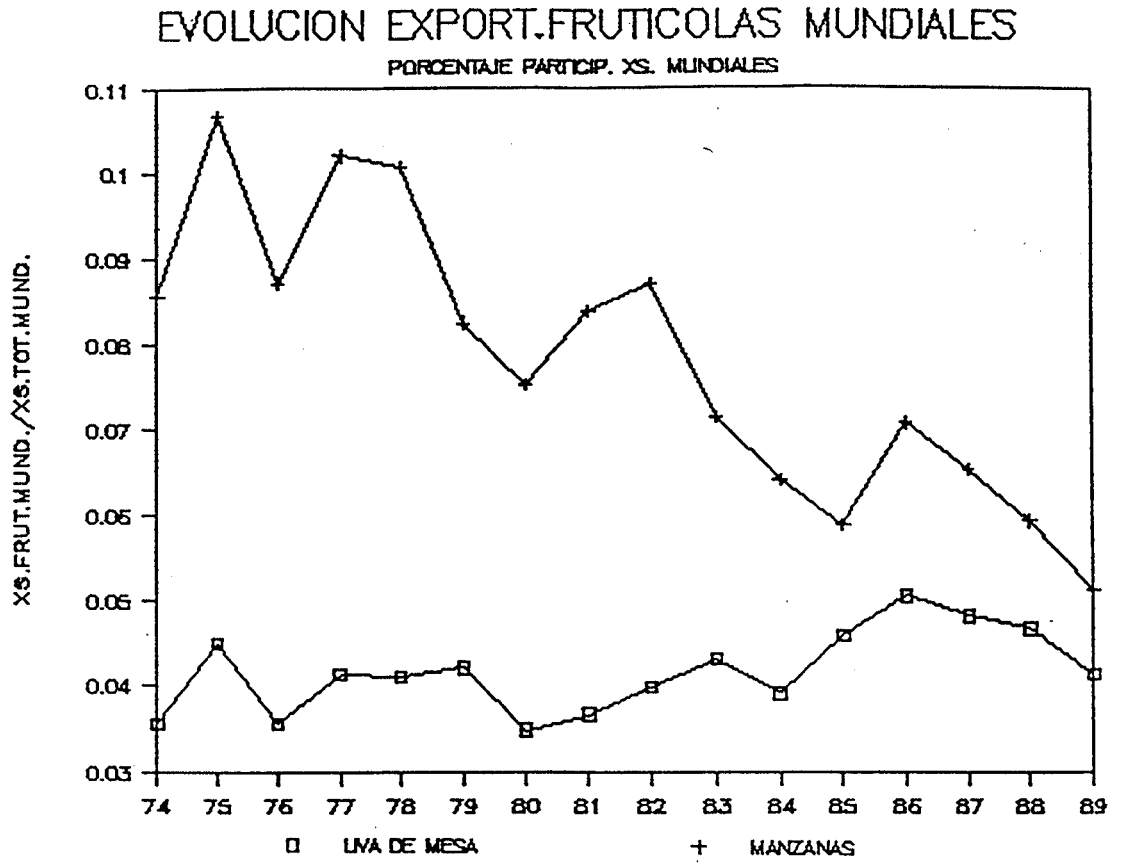
Fuente: B. Central, Informes Economicos

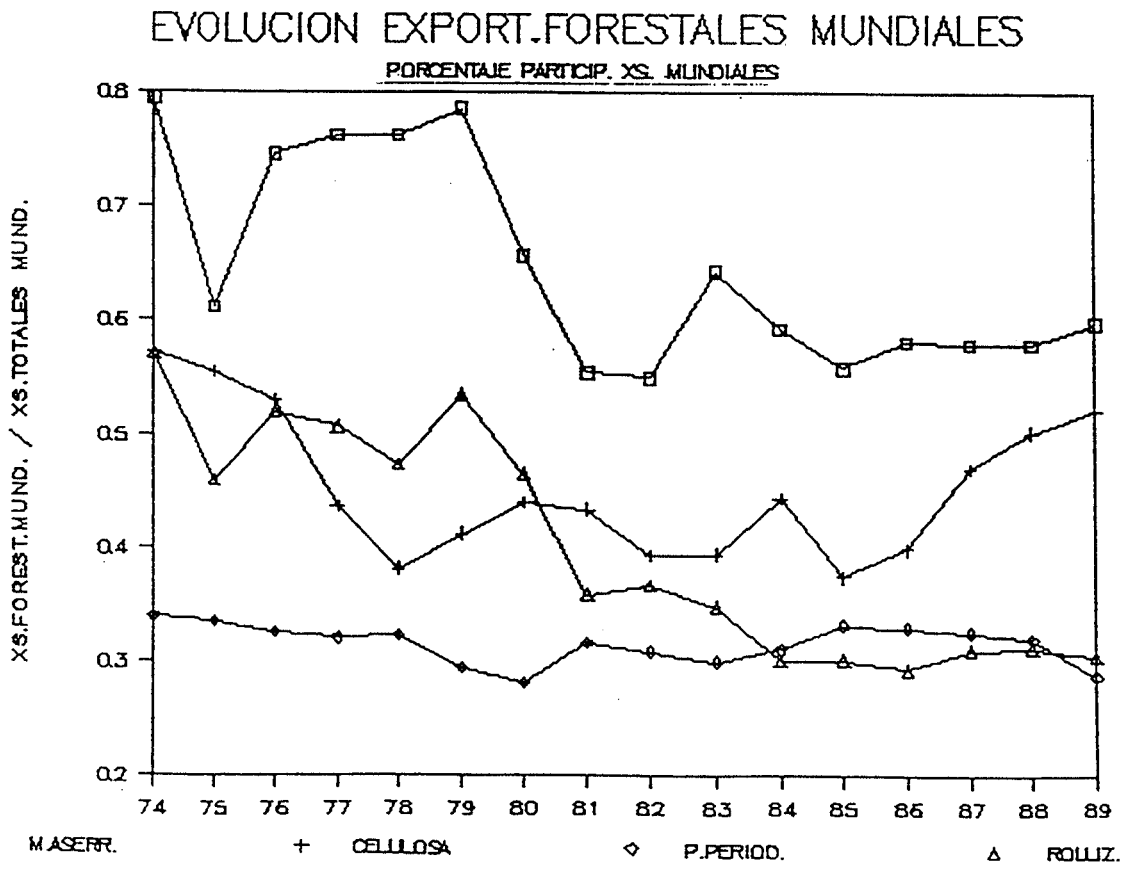
GRAFICO A.3



Fuente: Gana, J. y Romaguera, P. (1987)"Desarrollo y perspectivas del sector frutícola en Chile"CED, Materiales para Discusión 155

GRAFICO A.4


EVOLUCION EXPORT.FRUTICOLAS MUNDIALES
PORCENTAJE PARTICIP. XS. MUNDIALES
XS.FRUT.MUND./XS.TOT.MUND.
0.11
0.1
0.09
0.08
0.07
0.06
0.05
0.04
0.03
74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89
UVA DE MESA
MANZANAS


EVOLUCION EXPORT.FORESTALES MUNDIALES
PORCENTAJE PARTICIP. XS. MUNDIALES
XS.FOREST.MUND. / XS.TOTALES MUND.
0.8
0.7
0.6
0.5
0.4
0.3
0.2
74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89
M.ASERR.
CELULOSA
P.PERIOD.
ROLLIZ.

COMENTARIO DE ROBERTO MADRID (CLEPI):

Yo quisiera hacer unos breves comentarios, más bien específicos, en torno al concepto de ventajas comparativas reveladas, para efectos de eventuales lecciones que pudieran ser útiles a otros países en el tema de estructuración de competitividad de determinados sectores.

¿Cuáles son los factores que concurren en un modo determinante a revelar ventajas comparativas? A ese respecto, quisiera hacer algunos aportes y quizás tratar de mirar un poco más adelante en torno a cuáles han sido los elementos claves que han determinado una realidad exitosa de los sectores frutícola y forestal en los años recientes. Esta realidad es extraordinariamente compleja y tal vez amerita una profundización mayor.

Es cierto que existen elementos clave, históricos, en cuanto a desarrollo de programas de investigación, de adaptación de especies en el caso del sector forestal como del frutícola, que se han realizado durante muchos años, en la década del 60 principalmente, y que determinaron que de algún modo quedase planteado desde el punto de vista de la factibilidad técnica, la posibilidad de implementar este tipo de cultivos y desarrollarlo exitosamente. Ustedes entenderán que poder determinar la aclimatación de una especie forestal cualquiera lleva muchos años de investigación, dado que las especies no se reproducen a gran velocidad. Evidentemente hay elementos de base que se explican por un trabajo de instituciones históricas del Estado chileno durante las décadas de los 50 y 60, principalmente de los 60, donde se le puso más énfasis al tema.

Sin embargo, hay que hacer también notar que existe otra serie de elementos adicionales, que de algún modo, hicieron posible la transformación para que nuevos sectores productivos competitivos y exitosos a nivel mundial, sean una realidad hoy. Voy a referirme a algunos. El caso que es bien conocido y que es fundamental, tanto en el sector forestal como en el frutícola, es el hecho de que Chile cuenta con un patrimonio en términos de seguridad fito-sanitaria extraordinaria, por problemas de barreras naturales por una parte, y porque por otra parte desde los 60 se desarrollaron grandes esfuerzos tendientes a asegurar que el país estuviese libre de plagas que afectan a este tipo de cultivos.

Otra cosa ocurre en el sector de la ganadería. Eso probablemente sea un tema muy sensible en las conversaciones con Argentina. Se ha planteado mucho esta discusión, toda vez que Argentina no ha desarrollado programas que le permitan controlar adecuadamente los problemas de seguridad fito y zoo sanitaria que son fundamentales para desarrollar con éxito productos para exportar. Ese es un factor absolutamente clave, porque nos encontramos siempre con los requisitos técnicos de los países destinatarios.

Otro de los factores tiene que ver con la modernización de infraestructura y de servicios. Es impensable pretender que Chile hubiese podido desarrollar el potencial exportador que ha demostrado en los últimos años sin haber previamente reorganizado y reformado todo lo que es la estructura portuaria, por ejemplo. Una fuerte intervención durante el período dictatorial reformó la estructura, sobre todo aquella que tenía que ver con la variable laboral de los puertos. Recién se está iniciando en Brasil este tipo de intervenciones que han llevado a que los puertos chilenos estén hoy día dentro de los más eficientes de América Latina y probablemente entre los más eficientes del mundo. Cuestión fundamental es que los puertos funcionen bien en estas cadenas delicadas de transporte y de cumplimiento de plazos, calidades

y especifidades técnicas. En Chile, los puertos funcionan de día y de noche para poder cumplir con la totalidad de los embarques.

Otro de los elementos que ha sido importante en el área de la fruticultura y que es un fenómeno singular, es lo que yo llamaría la migración ciudad-campo. Ha ocurrido un fenómeno particular, en el sentido de que como la tecnología y el cuidado que hay que tener con este tipo de cultivo, por lo muy delicado que es su manejo, requiere en general que quienes están preocupados en ese tipo de labores sean gente con calificación relativamente alta, distinta del típico agricultor chileno que no se ha caracterizado por tener una calificación muy elevada.

En el área frutícola, en que las explotaciones en general se hacen en pequeños predios, no se ha dado una gran concentración en la producción. Existe por el contrario, una concentración en la intermediación y en la comercialización. La producción se realiza en pequeños predios de 4, 5 y 10 hectáreas en los cuales trabajan médicos, ingenieros, arquitectos y otros profesionales porque les gusta el campo y la fruticultura es algo bonito. Esta migración ciudad-campo ha posibilitado contar con gente que ha podido hacer una gestión de la producción que es excepcionalmente buena, comparable a la mejor producción californiana, asistida por los mejores técnicos en los predios más grandes que existen en EEUU. Eso ha sido también un factor fundamental.

El desarrollo de la iniciativa empresarial, que ha sido en parte efecto de todos los shocks de liberalización a los que se nos ha sometido, ha constituído también otro aspecto fundamental. Yo creo que la ecuación que en definitiva determina los componentes óptimos que dan lugar a un éxito de este tipo son múltiples y muy variados. Ahora, lo único claro es que son muchos y es difícil llegar a ponderar cuál es el más importante porque el primero pudo no haberse realizado jamás en su potencialidad sin unos cuantos que venían después. A ese respecto, creo que las tendencias son hacia modalidades de intervención más que de planificación estatal, a modalidades de intervención inteligente por parte del Estado. Ahí yo recurro siempre a un ejemplo, que es el relativo a la actividad de la Fundación Chile aquí en nuestro país, una fundación que paradójicamente fue fundada con capitales de la ITT, empresa que tuvo una muy oscura participación en el golpe de Estado que llevó al poder a Pinochet. Esta Fundación desarrolla mucho trabajo en relación a la revelación de ventajas comparativas, creando nuevos negocios atrayentes.

A ese respecto quizás el caso más famoso de la Fundación es el de la salmonicultura, que ha permitido exportaciones en este año de cerca de 100 millones de dólares, partiendo de cero hace cinco años atrás. Eso se debe, en parte, a una modalidad especial que ellos han utilizado, y que es la de desarrollar toda una etapa larga de inversión en factibilidad técnica y en factibilidad económica. Una vez que esas etapas han sido superadas y algunos proyectos han sido aprobados, se han formado empresas, que en definitiva han debido demostrar en términos prácticos, que determinado cultivo o producto, puede ser negocio. Así ha ocurrido con los "berries" -productos frutícolas que se están incorporando a la fruta chilena- y con algunos productos más. Esta modalidad implica una transferencia tecnológica pero de un modo distinto al que uno podría pensar. Ellos han demostrado en la práctica que una empresa es rentable, licitando la empresa y conservando la parte de capacitación y de transferencia tecnológica. Entonces todo el mundo ha visto que esa empresa gana plata y muchos han sido atraídos por producir el mismo producto, obteniendo la asistencia técnica de la Fundación (que es una empresa sin fines de lucro). El procedimiento por lo tanto ha funcionado muy bien.

Es decir, estamos yendo a mecanismos de intervención que tienden a resolver imperfecciones de mercado. No pretendemos suplantar el mercado. Se pretende diseñar mecanismos de intervención inteligente que mejoren su desempeño. Igual cosa se está haciendo hoy día con la iniciativa del Ministerio de Economía en el área de desarrollo tecnológico. Chile es un país que ha invertido muy poco últimamente en investigación y desarrollo, y hoy se están creando mecanismos bastante imaginativos para generar una mayor inversión en ese terreno. Está el Fondo de Desarrollo Tecnológico, El Fondo de Desarrollo Productivo y otros que tienen que ver con el área.

Yendo a las limitaciones que Isabel planteó, yo hago un par de alcances. Está el tema de la certificación de calidad, que es una de las limitaciones importantes y que han sido ya diagnosticadas en otro momento también. El rol del Estado chileno es hoy el de apoyar por una parte la optimización de la producción en lo que nosotros llamamos la segunda fase del desarrollo exportador. La otra parte, es ir estructurando complejos productivos a través del estímulo a la innovación tecnológica y con fuerte orientación de mercado.

En relación a la certificación de calidad, por ejemplo, está casi listo para enviarse al Congreso un proyecto que también es trabajo del Ministerio de Economía, de "certificación de conformidad voluntaria". Este mecanismo que tiende a darle más transparencia al mercado y a mejorar el desempeño de los productores, sería administrado tanto por el Estado como por el sector privado, siendo el sector privado el ejecutor.

Está el problema de la participación del capital extranjero en el área de la intermediación en la fruticultura, en particular en el crédito. Ahí nosotros hemos planteado hace tiempo que hay un problema de imperfección grave del mercado. Hay un oligopolio en ésto, con la presencia de grandes transnacionales que de algún modo realizan contratos muy abusivos con pequeños productores para llevar la fruta a los mercados de los países desarrollados, agregando normalmente porcentajes altísimos en el precio final de venta al público en EEUU. Hace dos semanas atrás, hubo un fallo de la Fiscalía Nacional Económica, que es el ente que regula las conductas reñidas con la competencia y los monopolios; se planteó ahí un precedente importante en el área de los contratos de estas intermediadoras con los productores, estableciéndose en estos contratos ciertas pautas que permitan asegurar que el intermediador no abuse de posición dominante. Estos contratos estarán siendo permanentemente supervisados por esta Fiscalía.

Ese es el tipo de elementos con los cuales vamos, de algún modo, progresando en esta optimización de nuestro desarrollo exportador. No sacamos nada con tener un sector frutícola fuerte pero con un sector de transnacionales intermediadoras que en definitiva capturan todos los beneficios. Necesitamos también un sector productor que capture los beneficios legítimos que le corresponden. Las transnacionales hacen su parte y recibirán su beneficio, pero lo importante es que esto sea de beneficio mutuo.

En otras limitaciones que observa Isabel, como en el caso de la mano de obra en la fruticultura, se están haciendo esfuerzos actualmente para modificar la legislación laboral y darle un mayor poder de negociación a los temporeros, posibilitando que existan sindicatos de trabajadores temporeros. Aparte de que esta mano de obra que se desplaza en la fruticultura, lo hace en un período estacional, en realidad en parte importante no está realmente adscrita a la fuerza de trabajo. Hay muchas mujeres que sólo se incorporan a la fuerza de trabajo en

ese período, retirándose posteriormente a sus hogares, y muchos jóvenes que el resto del tiempo estudian. Mirando hacia adelante, se están desarrollando una serie de iniciativas que son de la etapa de optimización y que particularmente permitirán superar las debilidades que afectan al sector frutícola y también al sector forestal.

Estos son mis comentarios específicos, y creo que de algún modo pueden ser un aporte. Gracias.

APERTURA ECONOMICA, PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL Y DESARROLLO: EL CASO COLOMBIANO

Hernán Jaramillo Salazar
Alfredo Fuentes Hernandez

I. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DEL DESARROLLO

A. Consideraciones generales

América Latina ha venido perdiendo espacios en el comercio internacional y atractivos para el establecimiento de actividades productivas. La industrialización basada en los mercados internos, practicada por muchos años, está cediendo lugar a un proyecto en el que se otorga prioridad a la eficiencia y a la competitividad empresarial. Pero, en medio de las incertidumbres generadas por los ajustes estructurales, se ha hecho evidente que, a medida que se avanza hacia la liberalización de los mercados regionales, se requieren acciones para promover la competitividad industrial. Entre ellas, la adopción de políticas científico tecnológicas coherentes con el nuevo marco económico, orientadas a liberar el potencial de los recursos humanos, del capital y la tecnología.

Es fundamental tener presente las transformaciones sustanciales que se estan dando a nivel mundial y que necesariamente afectan las economías de los países en desarrollo. Estas transformaciones se pueden agrupar en tres grandes campos, con sus respectivas interrelaciones 1/:

1. El rápido movimiento en la frontera tecnológica, que está generando no solamente nuevas tecnologías, sino también un nuevo "paradigma tecnológico", en donde las nuevas tecnologías estan creando nuevos ambientes de trabajo y nuevas relaciones en la sociedad.

2. Nuevo ambiente económico, caracterizado por transformaciones en las políticas y estrategias de desarrollo; liberación del comercio y nuevos patrones del comercio internacional; y cambios en los patrones financieros y flujos de capital.

3. Un nuevo escenario internacional, caracterizado por procesos de globalización, tanto de la producción, como del comercio y el mercado de capitales, lo que está conduciendo a una alta interdependencia mundial.

Como consecuencia de las anteriores tendencias, se pueden agrupar los impactos generados en dos grandes grupos. El primero de ellos, derivado de la revolución tecnológica; y el segundo, de los factores que emergen del impacto acumulativo, tanto de cambios en el medio ambiente económico, como del proceso de globalización.

El cambio técnico y el "nuevo paradigma" tecnológico tienen tres consecuencias importantes: (a) un incremento sustancial en la importancia del conocimiento en la sociedad actual; (b) la transformación en la producción del conocimiento; y (c) la producción tecnológica más intensiva en conocimiento.

Por su parte, los cambios en el medio ambiente económico y el proceso de globalización están generando tres impactos sustanciales: (a) la apertura de los mercados, acompañada por la transnacionalización de la producción y de los mercados financieros y la necesidad de una reinserción en los mercados globales; (b) la desregulación de la economía y la privatización; y (c) cambios en el papel del estado.

Tanto las grandes transformaciones señaladas, como los impactos descritos están generando un nuevo contexto de desarrollo caracterizado por:

1. Un nuevo medio ambiente organizacional, tanto en la organización de la producción, el lugar del trabajo y las prácticas de administración.
2. Una creciente importancia de los recursos humanos y la educación.
3. La necesidad de desarrollar procesos de competitividad internacional en un contexto de libre comercio.

La coherencia de las políticas de ciencia y tecnología con las nuevas orientaciones del desarrollo regional, se puede alcanzar en la medida que dichas políticas contribuyan al logro de propósitos que están presentes en la agenda del desarrollo 2/:

a. Avanzar hacia un modelo de producción y comercialización de bienes y servicios más integrado a los mercados internacionales, como estrategia para elevar la eficiencia, modernizar los aparatos productivos y obtener las divisas que demanda el endeudamiento.
b. Lograr construir sistemas nacionales técnico industriales en los que se estrechen las relaciones universidad, Estado, núcleos de investigación y desarrollo, sistema financiero, etc., que permitan desarrollar una capacidad interna de innovación y una base de empresas competitivas y flexibles.
c. Aprovechar los conocimientos científico técnicos de avanzada que alteran las ventajas comparativas tradicionales e influyen en el conjunto de la sociedad.
d. Educar y ampliar el uso de las reservas intelectuales en consonancia con el desarrollo productivo y tecnológico.

B. Los retos de la industrialización y de inserción de América Latina en las corrientes dinámicas del comercio mundial

Varios aspectos caracterizan los cambios en la estructura económica mundial, en la lógica del comercio y la especialización internacional y en el papel de los Estados, los cuales es necesario tener presentes con el objetivo de poder analizar las condiciones bajo las cuales América Latina deberá producir sus cambios, para no rezagarse aún más en el escenario internacional. Dentro de estos aspectos pueden mencionarse los siguientes:

1. A nivel del poder mundial se estan presentando cambios significativos asociados al surgimiento de la Europa unificada, la desaparición del bloque socialista y por tanto de la bipolaridad que marcó los acontecimientos económicos y políticos a partir de la posguerra, la consolidación de la economía japonesa, la reunificación de Alemania y la formación de grandes bloques en la economía mundial 3/.

2. El surgimiento, consolidación y espacio ganado en el contexto internacional por los países de industrialización reciente del Sudeste Asiático. Este cambio está relacionado con la capacidad de estas economías de moverse en sus escalas de producción, hacia la elaboración de productos tecnológicamente más complejos e intensivos en conocimiento y desarrollo tecnológico 4/.

3. La revolución tecnológica, que ya no se rige por las ventajas comparativas estáticas y que tampoco depende de la dotación natural de recursos. El nuevo paradigma técnico-económico, basado en un alto contenido de conocimiento reduce, por una parte, el uso de los materiales tradicionales, y por tanto, las ventajas comparativas que existían en ciertos productos primarios; modifica las formas y métodos de producción, al introducir la automatización; y, finalmente, influye en el conjunto de la sociedad, al irrigar los sitemas tecnológicos diferentes actividades, sectores productivos y ramas específicas de la producción 5/.

4. La elaboración de bienes se hace cada vez con mayor flexibilidad tecnológica y con ciertos requerimientos de economías de escala que requieren mercados ampliados. Es indudable la crisis del modelo de producción en masa, que ha evolucionado hacia la produción "flexible", caracterizada por: máquinas automatizadas programables, que permiten la producción de diversos productos; una reorganización del trabajo en la unidad de producción, basada en un mejor aprovechamiento de los recursos humanos calificados y de enfoques novedosos en la administración de la tecnología; nuevas estrategias de carácter competitivo, con el fin de poder penetrar mercados cada vez más segmentados y sofisticados, en los cuales son fundamentales las especificaciones de los productos; y, aumentos en los procesos de subcontratación, tanto a nivel nacional como internacional, y nuevas relaciones con los proveedores 6/. Ha surgido así el nuevo concepto de economías de diversificación, que complementa y perfecciona el tradicional de economías de escala. Las nuevas economías se ganan no tanto ya con volúmenes de producción únicamente de un bien, sino con la manufactura de un conjunto de bienes 7/.

5. Dado los elementos anteriormente mencionados y la estrecha relación que existe entre crecimiento y exportaciones, se puede señalar como otro cambio importante en la economía mundial el referente a los patrones de especialización del comercio mundial. Si bien la participación de las manufacturas en el producto total de las economía industrializadas ha venido descendiendo, en favor de los servicios asociados a las mismas, la composición del comercio en este sector muestra cambios importantes en favor de los productos con una alta base tecnológica y en detrimento de los productos intensivos en materias primas tradicionales 8/. Por tanto puede afirmarse que las políticas comerciales para seguir la ruta del comercio mundial deberán estar asociadas al favorecimiento de la exportaciones e importaciones de productos caracterizados por el cambio tecnológico que se ha acelerado en la última década.

Dada la crisis económica de América Latina y los cambios descritos que están ocurriendo en la economía internacional, los países de la región han venido implementando esfuerzos conducentes a la modernización económica, con el fin de adecuar sus estructuras para integrarlas más a los mercados internacionales y poder así recuperar la senda del crecimiento y el desarrollo. En este contexto se están aplicando reformas estructurales en todo el aparato productivo, para hacerlo más competitivo. De allí que los temas de la integración económica, el comercio exterior y la industrialización, entre otros, adquieran gran relevancia.

El resurgimiento de la necesidad de integración que se viene observando en la región, a través de diferentes esquemas y modalidades, obedece a un cambio de estrategia de desarrollo de los países, obligados por su atraso tecnológico, la disminución de la productividad, el debilitamiento económico y las consecuencias de la crisis de la deuda 9/. Los procesos de ajuste estructural que se han adoptado tienen un fuerte componente de exposición mayor de las economías a la competencia externa, a la elevación de la productividad aprovechando nuevas demandas y nichos de mercado, a una mayor generación (ahorro) eficiente de divisas, a la adopción de programas de reconversión industrial y a la modernización de entidades y servicios.

En este sentido puede afirmarse que los temas de industrialización y comercio exterior adquieren especial relevancia, sobre todo dentro de esquemas y modalidades de integración, con el fin de que la región pueda insertarse en forma efectiva y dinámica en la economía mundial para superar su marginación y recuperar los niveles de crecimiento y desarrollo.

Para entender la asociación de los dos temas, como son el patrón de la industrialización y los nuevos retos que se imponen en el contexto del comercio mundial, es necesario recordar que en los distintos análisis de la literatura se ha hecho énfasis en cuanto al aspecto de la industrialización de América Latina en la debilidad del progreso técnico, manifiesto en la menor ponderación de las actividades de más alto contenido tecnológico, tanto en las estructuras de producción, como de exportaciones 10/. Este menor crecimiento tecnológico se ha relacionado con la pérdida sufrida en los coeficientes de inversión y en la calidad de la misma; la baja en las actividades de investigación y desarrollo, tanto en los centros de investigación públicos y privados, como en las universidades y empresas productivas; y la debilidad en formación de recursos humanos de alto nivel. Sin embargo otro elemento importante, jalonador del crecimiento está asociado al grado de apertura de las economías.

Al analizarse el papel del cambio técnico en el crecimiento, se encuentra que dicho cambio "explica" más de la mitad del crecimiento tanto en los países desarrollados, como en los que han seguido estrategias comerciales abiertas. De acuerdo a diversos estudios 11/ la contribución del cambio técnico al crecimiento es sustancialmente menor -cercana al 30%- en economías orientadas hacia el mercado interno. Igualmente los estudios comparativos en mención consideran que un país en desarrollo que sigue estrategias comerciales "hacia adentro" tienden a inhibir el mayor desarrollo de la productividad de los factores y crecen muy por debajo de países desarrollados y en desarrollo con economías más abiertas, dados los mismos parámetros de inversión y de empleo.

Es así como se establece una clara relación entre productividad y estrategia comercial abierta, donde la primera se explica en gran parte por el papel que desempeña la segunda. Una síntesis de las razones que explican este comportamiento se presenta a continuación 12/: primero, las economías de escala y el tamaño del mercado al permitir una reducción en los costos de producción traen consigo mejores niveles de productividad.

Segundo, la liberación del comercio conduce a un aumento de la productividad de todos los factores vía los incentivos que proporciona la competencia externa no solamente en la reducción de los costos, sino también en la necesidad de la diferenciación y sofisticación por las exigencias de los mercados externos.

Tercero, el crecimiento de la productividad se favorece también por la expansión de las exportaciones, en la medida en que éstas al permitir superar problemas de divisas y crisis periódicas de balanza de pagos, favorecen las importaciones de bienes intermedios y de capital no producidos domésticamente.

Cabe anotar al respecto que el cambio técnico en los países en desarrollo no viene "inmerso" en nueva maquinaria y equipo, sino que depende de factores más complejos, siendo el proceso continuo de innovaciones tanto incrementales como secundarias, donde se adquiere competencia y productividad. En este sentido la innovación se da mediante desplazamientos hacia lo que se denomina "la mejor práctica" 13/.

Cuarto, la liberalización de importaciones estimula un mayor desarrollo en la productividad, por la mejor eficacia en las políticas de selectividad del Estado, para inducir cambios en la estructura del aparato productivo. La selectividad no debe mirarse en el marco de una concepción de proteccionismo extremo. Hay que reconocer que si bien se justifica una intervención estatal para desarrollar ciertas industrias de carácter estratégico, utilizando en forma selectiva incentivos, se debe tener en cuenta que una estrategia sana debe reconocer, apoyar y reforzar las tendencias del mercado. Sin embargo hay que tener criterios claros en cuanto a la promoción de sectores y actividades específicas. Es así como, por ejemplo, la diferenciación de sectores y de nuevas tecnologías permitirá seleccionar aquellos que pueden ser incentivados por parte del Estado, recogiendo de esta manera la experiencia internacional y en particular la de los países de industrialización reciente 14/.

De allí que los vínculos entre apertura económica y cambio tecnológico sean dobles. Por una parte, la competencia del mercado mundial aumenta la demanda de nueva tecnología y por otra, la oferta de nueva tecnología para los países en desarrollo queda determinada en gran parte por el grado en que éstos se integran a la economía mundial 15/.

Así, entonces, las actuales políticas de apertura de las economías latinoamericanas a la competencia externa, contribuirán a que las relaciones entre comercio exterior y productividad se hagan más explícitas. Ello no significa que la liberalización y el desmantelamiento de barreras arancelarias deba ser total, ni ésta ha sido tampoco la experiencia internacional. Tanto la orientación hacia el exterior como la magnitud del mercado doméstico, pueden incidir positivamente en el crecimiento económico 16/. No obstante, se encuentran tasas de crecimiento de la productividad significativamente superiores en casos de expansión de exportaciones respecto de casos de sustitución de importaciones, tanto por las economías de escala, como por los incentivos derivados de la mayor competencia.

La identificación de políticas estratégicas debe estar asociada por tanto al análisis de las vinculaciones entre comercio exterior y productividad; sin embargo hay que destacar el hecho de que se requiere de otras políticas e instrumentos tales como adecuación de infraestructura, modernización y eficiencia institucional, desarrollo científico y tecnológico y formación de recursos humanos, para que se cumpla cabalmente la posibilidad de lograr que el comercio exterior pueda ser motor del crecimiento. En este contexto la política macroeconómica general desempeña un papel fundamental.

II. NUEVA CONCEPCION DEL DESARROLLO COLOMBIANO

A. Consideraciones generales

Si bien la economía colombiana logró avances significativos en décadas pasadas en cuanto a su crecimiento, control de la inflación y relativa estabilidad externa, mediante un modelo de desarrollo que combinaba tanto la sustitución de importaciones como la promoción de exportaciones, al inicio de los noventa el modelo, al igual que en otros países de la región, empezó a mostrar signos de agotamiento. Como lo indicara el Departamento Nacional de Planeación 17/ la permanencia de mecanismos de protección a ultranza de los mercados internos frente a la competencia externa, generó distorsiones en los precios relativos que condujeron al aislamiento de la producción interna de la competencia internacional, máxime cuando la economía del país basó su crecimiento más en el aumento de los factores de producción que en mejoras en la productividad, debido a aspectos tales como el atraso tecnológico, la calidad de la inversión y las deficiencias en la formación de capital humano.

Estos obstáculos están estrechamente relacionados con los elementos que explican el crecimiento económico, ya que como es sabido, éste no solamente depende de la acumulación de factores productivos y de su localización, sino de la productividad total de los mismos. La tasa de crecimiento de la productividad de los factores ha demostrado ser crucial para explicar los patrones dinámicos de ventajas comparativas y las diferencias observadas en el crecimiento y transformaciones estructurales en el mediano y largo plazo.

De allí que se iniciara en el gobierno anterior un proceso de modernización de la economía colombiana, continuado y ampliado por la nueva administración. El eje central del nuevo modelo de desarrollo es la apertura económica, que tiene como objetivo una mayor inserción de Colombia en el mercado mundial. Para poder cumplir con este objetivo se han implementando profundas reformas económicas y llevado a cabo importantes transformaciones sociales, para lo cual se ha considerado indispensable la modernización del Estado y el cuestionamiento de la vigencia y estructura de las instituciones.

Para tal fin se introdujeron reformas estructurales sustanciales en materia institucional, de comercio exterior, cambiaria, de inversión extranjera, financiera, tributaria y laboral.

Estas reformas responden a una nueva concepción del Estado, donde se redefinen claramente el propósito, la forma y su campo de acción 18/. En cuanto al propósito del Estado se señala claramente que la acción del mismo no debe estar orientada a sustituir los mercados y las condiciones de competencia, sino, por el contrario, a promocionarlos. Con relación a la forma de intervención estatal, ésta se concibe desde la perspectiva de corregir las distorsiones del mercado y de complementarlo, existiendo consenso sobre intervenciones temporales, eficientes y restringidas en áreas compatibles con el desarrollo económico 19/. Finalmente, en cuanto al ámbito de acción del Estado, éste se centra en el plano económico, en la creación de condiciones para el funcionamiento más eficiente de los mercados; y en el plano social, en la adquisición y fortalecimiento de capacidades -bajo el concepto de capital humano- como factor de crecimiento y desarrollo.

B. Los límites económicos del desarrollo

En el diagnóstico del Plan de Desarrollo se han identificado desde el punto de vista estructural cuatro aspectos importantes que están limitando el desenvolvimiento económico: el lento avance de la productividad global de la economía; el creciente cierre de la economía al comercio internacional; el debilitamiento de la inversión; y restricciones a la competencia, debidas principalmente a la escasa movilidad tanto de recursos -capital y trabajo-, como de bienes.

Desde el punto de vista de la productividad, puede afirmarse que en el largo plazo la economía ha basado su crecimiento más en el aumento de los factores de producción que en el incremento de su productividad. Al observarse la productividad global de todos los factores en la economía urbana se encuentra que ésta creció a un ritmo anual del 2.8% entre los años treinta y cuarenta, al 1.4% en los cincuenta y sesenta, al 0.8% en los setenta y al 0.6% en los ochenta. Al respecto en el diagnóstico del Departamento Nacional de Planeación se señalan tres efectos importantes de la desaceleración de la productividad:

i) Se ha hecho más lento el cambio estructural de la economía, debido a que se depende más de la simple reasignación sectorial de recursos, que del cambio técnico.

ii) El no crecimiento de la productividad en las últimas dos décadas ha dificultado el proceso redistributivo.

iii) El lento crecimiento de la productividad en los sectores menos dependientes de los recursos naturales ha impedido una mayor participación en los mercados mundiales.

En cuanto al cierre de la economía al comercio internacional éste se manifiesta, tanto en el bajo porcentaje que representan las exportaciones dentro del ingreso 20/, como en la infraestructura física que se fue conformando hacia el servicio del mercado interno y no del mercado externo.

Desde el punto de vista de otro factor estructural que limita la tendencia del crecimiento de la economía, se aprecia un fuerte debilitamiento de la acumulación de capital en activos físicos y humanos, con altas externalidades. Por un lado durante las últimas décadas se presenta una disminución importante de la inversión privada, y por el otro, un deterioro en la calidad de formación del capital humano. Finalmente en el diagnóstico del Plan de Desarrollo se señala como límite importante a la competitividad de la economía la escasa movilidad y concentración de los mercados de productos y factores.

En forma complementaria y explicativa al diagnóstico anterior se pueden señalar cuatro elementos que han limitado la capacidad de la producción para lograr un crecimiento estable y sostenido 21/:

1. Distorsiones en los precios relativos como resultado fundamentalmente de la protección comercial, lo que ha generado un sesgo antiexportador de la economía. Esto ha conducido a una reducción en la asignación de recursos y un menor esfuerzo en el progreso tecnológico, como consecuencia de la poca relevancia que ha tenido la competitividad.

Dentro de las causas del sesgo antiexportador se pueden destacar:

a) la pérdida del dinamismo de la actividad productiva, que obedeció a un bajo desempeño de la productividad, cuya contribución al crecimiento industrial decreció sustancialmente desde la segunda mitad de la década de los setenta, al pasar de se casi del 2% anual entre 1970-1975, al 0.1% entre 1981 y 1984;
b) esta tendencia estuvo relacionada con el comportamiento de la inversión, que si bien en los últimos años mantuvo una participación estable dentro del PIB, la parte correspondiente a la inversión privada mostró tendencias claras de disminución;
c) a lo anterior hay que agregar que la inversión realizada no siempre se canalizó hacia los sectores de mayor crecimiento ni a los de mayor capacidad de competencia en los mercados mundiales, puesto que, debido a las distorsiones de los precios relativos se incrementó artificialmente la rentabilidad de los sectores sustitutivos de importaciones, reduciéndose la rentabilidad relativa de los sectores potencialmente exportadores;
d) las distorsiones de los precios relativos se acentuaron por la rigidez del sector financiero, que favoreció la concentración de la propiedad, eliminó la competencia externa y privilegió las inversiones en algunos pocos sectores;
e) finalmente, este conjunto de distorsiones condujo a que muchos sectores productivos viesen reducidos los incentivos para buscar mejoras tecnológicas y mayor competitividad.

2. Limitaciones en el funcionamiento eficiente de los mercados, lo que ha significado una obstrucción para que el aparato productivo pueda elevar su competitividad. Es el caso de la legislación laboral que ha impedido la flexibilización y ajustes del mercado de trabajo a las diferentes situaciones económicas, tanto de carácter estructural como de coyuntura; las regulaciones impositivas que no propiciaron la inversión privada, en particular la proveniente del capital extranjero; y las limitaciones del régimen cambiario.

3. Los elevados márgenes de intermediación financiera, que han desalentado la inversión productiva.

4. La aceleración del proceso inflacionario.

C. Las reformas estructurales

Dadas las anteriores consideraciones y como ya se anotó anteriormente, la economía colombiana entró en un proceso de modernización e internacionalización cuyo eje central lo constituye la apertura económica, para lo cual se empezaron a realizar importantes reformas estructurales.

En el campo del comercio se adoptaron inicialmente medidas de liberación de importaciones, elevándose al 7.0% el porcentaje del universo arancelario libre de control; y en una primera etapa se redujo el nivel general de aranceles del 27.0% al 24%. Posteriormente, y de manera radical, se colocó en el régimen de libre importación el 96.7% de las posiciones arancelarias. Con relación a los aranceles, estos fueron simplificados en un proceso que inicialmente se consideraba que duraría tres años, y en los que se esperaba llegar a un sistema con sólo cinco niveles arancelarios diferentes y una reducción de la sobre tasa arancelaria del 18.0% al 13.0%. 22/.

Con relación a la reforma cambiaria, ésta se aprobó mediante ley marco en el Congreso, permitiéndole al gobierno liberar las operaciones cambiarias de bienes y servicios, dando mayor ingerencia al mercado y descentralizando la administración. Se le dieron facultades al gobierno para efectos de la reglamentación y operación de esta reforma 23/.

Con el objeto de vincular mayores recursos externos al proceso de apertura económica, se liberaron las restricciones existentes en materia de inversión extranjera. Se modificó la legislación laboral vigente, con el objetivo de eliminar distorsiones artificiales del mercado de trabajo, mediante reformas a la retroactividad de las cesantías, y los impedimentos para dejar cesantes a los trabajadores con más de 10 años de vinculación; se flexibilizó la jornada de trabajo y se estableció el salario integral para los empleados de mayores ingresos.

Con relación a la reforma financiera, y como continuación de medidas que se venían aplicando desde años anteriores, se creó un marco regulatorio que permite vinculaciones de propiedad entre distintas clases de empresarios, facilitando la entrada y transformación de entidades del sector privado y su adecuación a las condiciones competitivas del mercado, pero manteniéndose un control y vigilancia estatal. Finalmente, se modificó la estructura tributaria del país, aumentando el impuesto al valor agregado como efecto compensatorio de la disminución de ingresos del Estado por importaciones. Igualmente se extendió el impuesto de valor agregado a nuevos servicios.

En cuanto a reformas institucionales se destacan: la creación del Ministerio de Comercio Exterior y la transformación de Proexpo en un banco de comercio exterior; la eliminación del monopolio estatal sobre los puertos, creando un marco regulador para promover la competencia entre operadores públicos y privados; la creación de una organización alternativa del transporte por ferrocarril, donde se limitaron las funciones del sector público; el establecimiento de la competencia en el sector de telecomunicaciones y la reestructuración del sector de aduanas.

D. La política industrial

Para lograr el crecimiento mediante la internacionalización de la economía, se hace indispensable la modernización y reconversión del aparato productivo. La relación entre el sector externo y la reconversión del sector productivo tiene como eje fundamental el sector industrial 24/.

Diversos estudios sobre el sector industrial colombiano 25/ muestran claramente las siguientes características: desaceleración en el crecimiento; disminución en la contribución del sector tanto en las exportaciones como en la generación del Producto Interno Bruto; su falta de competitividad, cambio técnico y productividad, debido principalmente al proteccionismo a que este sector ha estado sometido y por tanto al bajo grado de exposición a la competencia internacional; y debilidad en la estructura productiva, por su concentración en industrias tradicionales.

De allí que en el nuevo contexto del desarrollo la política industrial sea considerada fundamental, tanto en su relación con las reformas adoptadas, como en la especificidad propia del sector y su entorno de política macroeconómica.

Al respecto se pueden destacar los siguientes objetivos de la actual política industrial:

i) Reducción de los sesgos antiexportadores, a través del manejo de la política arancelaria, crediticia y cambiaria. Con el fín de contrarrestar la exposición en el corto plazo de la industria a la competencia internacional, se considera importante mantener un grado de protección mediante mecanismos tales como: el mantenimiento de una tasa de cambio real; la elaboración de un estatuto antidumping, con el fin de controlar prácticas desleales y restablecer el equilibrio frente a diferencias de precios o al ingreso de productos subsidiados, o de baja calidad; y la política arancelaria, que se concibe como mecanismo fundamental de la política industrial 26/.

ii) La consolidación del perfil exportador de la industria, mediante políticas de reformas institucionales para el manejo del comercio exterior; inversión en infraestructura física vinculada fundamentalmente al proceso exportador; y flexibilización del mercado de trabajo.

Para el desarrollo de este objetivo se ha venido implementando una nueva estrategia comercial orientada a la apertura de mercados en diferentes escenarios: en el campo bilateral, se estan adelantando acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, México, Venezuela y Chile; en el campo subregional se ha acordado una reestructuración del acuerdo de Cartagena, desmontando aranceles y esquemas de protección, que permitan desarrollar la integración en una nueva concepción de internacionalización; en el área regional se están consolidando procesos tanto en la ALADI, como con la Comunidad Económica Europea.

iii) El aumento de la productividad industrial, para lo cual se ha diseñado una nueva política de Ciencia y Tecnología en consonancia con el proceso de economía abierta. Se reconoce claramente que en el contexto internacional actual, al que nos referimos en la primera parte del documento, no es posible lograr una competitividad internacional si no se incorpora a la producción industrial un alto contenido de conocimientos y de innovación tecnológica. De allí las reformas introducidas tanto en el campo científico y tecnológico, como en el sector de la educación.

Se ha concebido la reconversión industrial, como el principal instrumento para aumentar la productividad industrial. Con respecto al grado de exposición y a la capacidad de competencia internacional, se ha planteado una política selectiva que requiere distinto tipo de instrumentos según sea el caso.

Para tal fin se han identificado cinco subsectores:

1. Industrias tradicionales, que en lo fundamental han venido atendiendo el mercado doméstico a través de la producción de bienes de consumo, alimentos y bebidas. En este subsector se ha considerado que el principal instrumento para su desarrollo lo constituye la política crediticia. Sin embargo hay que anotar que el sector agroindustrial puede constituírse en un elemento fundamental del desarrollo exportador manufacurero, debido a sus claras ventajas comparativas.

2. Industrias tradicionales que han encontrado un camino exportador, como los textiles, las confecciones y el cuero, requieren esfuerzos desde la perspectiva de la comercialización y la calidad. A pesar de su potencial en cuanto al desarrollo de ventajas comparativas en algunos

segmentos de la cadena de producción se presentan problemas de carácter estructural y de competitividad. En el caso de la cadena textil y de confecciones 27/ la mayor debilidad se encuentra en los eslabones iniciales de la cadena y la mayor capacidad competitiva en la confección.

El proceso de innovación no se puede restringir únicamente a los procesos de producción y productos. La tecnología dedicada a los aspectos organizacionales se convierte en un factor fundamental de la competitividad y por tanto los aspectos de organización entran a ser parte del proceso innovativo. Se considera 28/ que en estas industrias se necesita no tanto innovaciones en los procesos de producción, sino en los aspectos organizacionales, de diseño, diferenciación de productos y conocimiento de mercados 29/.

3. Industrias que tienen un claro perfil exportador, como los subsectores de la petroquímica y la química industrial, que requieren de desarrollos tecnológicos significativos.

4. Industrias altamente sensibles al proceso de apertura como los de la cadena metalúrgica -automotriz, siderurgia, metalmecánica y autopartes- en los que se centrará el proceso de reconversión industrial. En esta cadena los primeros eslabones de ella son los más débiles y los últimos los más competitivos en términos relativos 30/. En este caso por la poca eficiencia de la siderurgia se dificulta la competitividad del resto de la cadena 31/.

5.Industrias potenciales de exportación y desarrollo de nuevos sectores de alta tecnología 32/.

E. La Política Científica y Tecnológica

Dada la importancia que el nuevo esquema de desarrollo le asigna al papel de la ciencia y la tecnología, tanto para el desarrollo económico y social en su conjunto, como para el desarrollo industrial en particular, el gobierno ha introducido cambios importantes en este sector, tanto desde el punto de vista de su conceptualización, como de las estrategias, de los mecanismos institucionales y legales, y de las interacciones entre los distintos agentes y grupos involucrados en el proceso del conocimiento y de la innovación tecnológica.

La nueva política en este campo está dirigida a dos aspectos centrales: el fortalecimiento de la capacidad científica y el avance de los procesos de innovación tecnológica. La concepción que rige en el área científica y tecnológica está lógicamente, desde el punto de vista conceptual 33/, articulada con el nuevo modelo de desarrollo.

Se han planteado cuatro estrategias básicas para la implementación de la política de Ciencia y Tecnología 34/:

a. Impulso a los procesos de innovación en todos los sectores productivos, en la medida en que estos se sostengan sobre las fuerzas del mercado, con el fomento del Estado por la vía de esquemas amplios y señales claras de apoyo a la modernización.

b. Consolidación de la capacidad científica, mediante incentivos a los investigadores, a las instituciones de investigación, a la creación y fortalecimiento de redes científicas y tecnológicas, y al desarrollo de comunidades científicas.

c. Reformas institucionales en todo el sistema científico y tecnológico, con el fin de integrarlo para facilitar su flexibilidad e interacción. Estas reformas tienen un carácter de desregulación.

d. Cambiar la cultura y la actitud frente a la creación, utilización y desarollo del saber científico y tecnológico. En este sentido se le da gran importancia a la transformación de la cultura empresarial, para lo cual se considera que el Estado debe contribuír dando las señales económicas y políticas necesarias, con el fin de que los sectores productivos acrecienten su modernización sobre la base del conocimiento y el dominio tecnológico.

En cuanto a los instrumentos que se han adoptado en los campos relacionados con la innovación tecnológica y que involucran al sector industrial, se pueden destacar:

1. La creación de incentivos a la innovación, centrados en los factores de producción y en la movilización de una cultura empresarial moderna. Estos incentivos son de carácter crediticio, fiscal y financiero y están guíados por los siguientes lineamientos generales:

a) Hacer coincidir la motivación de la ganancia con la innovación, con el objetivo de estimular la apertura empresarial a la incorporación de tecnología.
b) Premiar las actividades exitosas. Este criterio representa un cambio fundamental en cuanto a la concepción del riesgo 35/.
c) Promover la competencia y la mejora de la productividad.
d) Tener en cuenta las señales del mercado y la internacionalización de la economía.
e) Subsidiar los factores y no los productos, mediante la prestación de servicios científicos y tecnológicos, la dotación de infraestructura y la promoción del cambio técnico.

2. Los recursos de crédito se destinarán principalmente a:

a) Constitución de núcleos de innovación en las empresas.
b) Creación de centros científicos y tecnológicos sectoriales y gremiales, incubadoras de empresas, parques tecnológicos, empresas o entidades corporativas de investigación y desarrollo y establecimiento de compañías de asistencia técnica.
c) Creación de firmas de servicios de tecnología.
d) Subsidios a través de recursos tanto reembolsables como no reembolsables para inversiones nuevas en infraestructura científica y tecnológica que sea compartida entre grupos de empresas, universidaes y centros de investigación públicos o privados; y para proyectos de desarrollo científico y tecnológico pre-competitivos.

3. Aportes de "capital semilla" para la creación de corporaciones, centros tecnológicos o empresas de base tecnológica mixtas, en donde participe el Estado y el sector privado.

4. Establecimiento de convenios, mediante desregulación legal 36/ para autorizar a entidades de carácter nacional y descentralizadas para asociarse con el sector privado, propiciando el surgimiento de entidades jurídicas de derecho privado con participación estatal, o para la realización de emprendimientos asociativos de los sectores público y privado, mediante convenios especiales de cooperación en actividades de ciencia y tecnología.

5. Mediante el establecimiento de incentivos fiscales, en proceso de definición, se establecerán: premios específicos de calidad, innovación, creación tecnológica y creación científica; certificados de reembolso tributario tecnológicos en áreas específicas; donaciones exentas; y liberación del pago de regalías.

6. Incentivos al sector financiero para la constitución de fondos de desarrollo tecnológico.

Igualmente dentro del programa de desarrollo tecnológico industrial se han establecido tres áreas de trabajo:

i) La normalización, metrología, control y certificación de calidad. A este respecto se están creando condiciones institucionales para el desarrollo de los anteriores aspectos, con el fin de satisfacer las demandas que el proceso de apertura requiere en estos campos 37/ .
ii) La propiedad intelectual, como requisito para sentar bases sólidas al sistema de investigación y desarrollo tecnológico. En este sentido se está promoviendo una reforma a la ley de patentes y de propiedad industrial, guiada por las nuevas características que le imprime la apertura económica al desarrollo.
iii) La Prestación de servicios tecnológicos, mediante la integración de una red asociada de instituciones públicas y con la participación del sector privado y de las universidades.

Para implementar las anteriores acciones, así como las del resto de los sectores y programas de desarrollo científico y tecnológico, se han previsto recursos para el período 1991-1994 por un monto de 116 millones de dólares 38/, lo que quintuplica el gasto de cada uno de los anteriores cuatrenios. Se espera que la ejecución de estos recursos tenga un efecto multiplicador sobre los recursos que el sector privado asigna a las actividades de investigación y desarrollo.

F. Política de formación de recursos humanos

En el marco del nuevo modelo de desarrollo se ha considerado como un aspecto fundamental la inversión en recursos humanos de alto nivel, con el fin de resolver los desequilibrios existentes entre el sistema educativo y las necesidades de modernización e innovación tecnológica. Para este efecto, se ha planteado una política clara que privilegia la formación de investigadores y de recursos humanos de alto nivel. Con la participación del sector privado y el Estado se creó la Corporación Futuro, que dispondrá inicialmente de US$10 millones anuales durante cuatro años, con el propósito de otorgar becas de postgrado en el exterior y en universidades de reconocido prestigio internacional.

Igualmente y por las consideraciones planteadas en la primera parte del documento se está llevando a cabo la reforma educativa en todos los niveles del sistema, atendiendo al criterio de mayor cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación. En este último sentido se ha considerado la necesidad de privilegiar la formación general, con alto contenido en ciencia, sobre la formación técnica y vocacional 39/.

III. PRINCIPALES OBSTACULOS DE POLITICA ECONOMICA PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y SU COMPETITIVIDAD EN EL CONTEXTO DE ECONOMIA ABIERTA

El obstáculo fundamental que está incidiendo sobre el proceso de apertura y modernización y por lo tanto sobre la competitividad del sector industrial frente a la competencia externa, lo constituyen los conflictos generados entre la política de largo plazo y la estabilización macroeconómica de corto plazo, principalmente en materia inflacionaria y de estabilidad monetaria.

En la sección anterior se expuso que en el marco de la internacionalización de la economía, la reconversión industrial constituía un eje fundamental de la misma, como único medio para garantizar el mejoramiento de la productividad y la competitividad del sector industrial. Es claro que los cambios estructurales del proceso, desde el punto de vista de desarrollo y consolidación de sectores sólidos que promuevan el cambio tecnológico y el aumento de la inversión deseada en la economía en el largo plazo, y que permitan la articulación con la demanda externa, requieren: a) cambios tecnológicos importantes; b) condiciones de articulación al mercado mundial y c) participación del Estado, bajo parámetros precisos de complementariedad y fomento al sector privado.

Dado que el cambio tecnológico es un proceso de mediano y largo plazo 40/ es preciso centrarse ahora en el análisis de la estabilidad macroeconómica que pueda favorecer las condiciones de articulación de la economía, en especial del sector industrial, al mercado mundial. Como se ha indicado en el desarrollo del texto, las dificultades económicas de corto plazo estan afectando la concepción e implementación del nuevo esquema de reestructuración económica. Se puede señalar al respecto que las condiciones económicas previstas, bajo las cuales se inició el proceso de apertura y modernización, han venido cambiando sustancialmente. Igualmente, el manejo de los instrumentos de política económica que se han implementado para enfrentar los procesos coyunturales de corto plazo han venido variando en su aplicación y concepción.

En 1986 la tasa de cambio había llegado a un nivel más alto que en 1970, considerándose competitiva; y desde 1986 la tasa de cambio se había mantenido por encima de ese nivel 41/. Cuando se inició el proceso de apertura económica había consenso en que el manejo de la tasa de cambio constituía una variable central para la estabilidad interna, y que se debería mantener la tasa de cambio real, evitándose que se fuera a dar un proceso de revaluación. En este sentido la posición inicial de las autoridades monetarias era el de no utilizar la tasa de cambio para controlar la inflación, que había llegado a su nivel histórico más alto en 1990, con una cifra del 32.4% 42/.

Las condiciones iniciales del proceso de apertura pretendían consolidar el equilibrio macroeconómico, reduciendo el déficit fiscal y mejorando la posición de la balanza de pagos. Como se anotara anteriormente, se inició un proceso de desgravación arancelaria con un carácter gradual, sustituyendo los controles administrativos de manejo de las importaciones por aranceles y planificando su reducción en un término de cuatro años. Quizás una de las virtudes iniciales señaladas sobre la apertura económica fue el de su gradualidad, concebida como necesaria para poder hacer los ajustes en cuanto a la reconversión industrial y a la implementación de las políticas de ajuste institucional.

Con el cambio de gobierno en agosto de 1990, se centró la atención de la política económica en el control inflacionario 43/, siendo el manejo monetario la variable considerada como fundamental para el logro de este objetivo. Indudablemente uno de los factores que ha afectado la política económica lo constituye la acumulación de reservas internacionales, que ha sobrepasado las estimaciones inicialmente previstas. A junio de 1991 se estimaban en 5,165 millones de dólares. Este exceso de divisas se ha debido fundamentalmente a que:

1. No se generaron incrementos importantes en las importaciones. Las proyecciones al inicio del proceso de apertura preveían que las importaciones aumentarían en cerca de US$1,000 millones. Al revisarse las proyecciones, se estima el aumento de las importaciones en US$ 100 millones. Los factores explicativos de este comportamiento se han asociado a: bajas en la demanda interna, deterioro del clima de los negocios, y cambios sucesivos en las modificaciones del cronograma de reducciones arancelarias 44/.

2. Se preveía inicialmente un estancamiento de las exportaciones menores, lo que no se cumplió puesto que por su comportamiento durante este año se tiene previsto un aumento de las mismas en US$ 600 millones.

3. Las transferencias a julio de 1991 crecieron US$ 550 millones, cuando inicialmente estaba previsto que estas cayeran en US$ 250 millones.

4. Se presenta un diferencial significativo entre las tasas de interés externas e internas, en donde esta última alcanza niveles efectivos reales del 16%.

Como lo indica la Contraloría General de la República 45/ al compararse los flujos de divisas esperados inicialmente para el primer año de funcionamiento del proceso de apertura, se ha presentado un diferencial de US$ 2,000 millones 46/, lo que significa el principal obstáculo para el gobierno en control de la inflación.

Las anteriores consideraciones han implicado un manejo monetario contraccionista con el fin de evitar la monetización de las divisas y controlar los medios de pago y frenar la inflación. A este respecto se han ensayado diversas medidas, entre las que cabe destacar: elevación del encaje marginal a principios del presente año al 100%, con excepción de los depósitos de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, medida que fue modificada en septiembre al eliminarse dicho encaje y establecerse un encaje promedio más alto del que se tenía antes de tomarse la medida de encaje marginal total. Establecimiento de controles cambiarios, obligando a que los reintegros de divisas se cambiaran por certificados de cambio redimibles a 90 días, lo que implicó inicialmente una revaluación del 3% por los descuentos en el mercado secundario; en agosto se adoptó la eliminación de la gradualidad del proceso de apertura ya mencionado anteriormente; y en octubre se decidió congelar la monetización de las divisas provenientes de reintegros, al determinarse la redención de los certificados de cambio a un año, con un descuento del 12.5% en el mercado secundario. En forma complementaria a esta última medida el gobierno estableció un interés del 9.5% anual para los certificados de cambio que estaban expedidos a 90 día, con el fin de evitar su redención y un aumento nuevamente del 41% de los encajes para particulares y del 70% para los de las entidades del sector público.

A pesar de las anteriores medidas la meta inicial de una inflación anual del 22% no es posible lograr, estimándose que llegará al rededor del 27%. Sin embargo lo que si es claro es que de no lograrse un control en el crecimiento de los medios de pago 47/, la economía colombiana podría entrar en un proceso de hiperinflación, que iría contra los objetivos de estabilización monetaria.

Cabe hacer dos consideraciones importantes: las últimas medidas relacionadas con el manejo cambiario han conducido a una revaluación del 12.5%. En este sentido la discusión inicial de considerar como un elemento importante para el proceso de apertura y competitividad el mantenimiento de una tasa de cambio real, ha sido superada. En efecto se ha hecho una revaluación del peso, mediante el mecanismo de revaluar en forma inmediata e iniciar nuevamente un proceso de devaluación que conduzca a una tasa de cambio de equilibrio 48/. Un segundo aspecto a considerar es que, como lo indica la teoría económica, para que el aumento de reservas no se convierta en inflación debe compensarse con ahorro interno. Sin embargo hasta ahora el esfuerzo del ahorro interno ha recaído fundamentalmente en el sector productivo 49/, por lo que se espera que haya un esfuerzo del sector público en su parte fiscal, lo cual no es claro de cómo hacerlo, si se tienen en cuenta las cuantiosas inversiones previstas en el nuevo Plan de Desarrollo.

Como se puede observar uno de los problemas fundamentales, que ha conducido a un permanente cambio en las medidas de política económica durante el último año lo constituye el exceso de divisas y su manejo monetario. Llama la atención el peligro que significa para el sector productivo que pueda presentarse el fenómeno, que ya se dió en otra época en la economía colombiana, de "enfermedad holandesa".

V. CONSIDERACIONES FINALES

Es necesario hacer tres consideraciones básicas, vinculadas tanto al cambio de concepción en el modelo de desarrollo, como a las medidas adoptadas en las áreas de internacionalización, reestructuración industrial, cambio tecnológico y política económica.

1. Es claro que se presenta un dilema teórico: para lograr una mayor competitividad de la economía se requiere un proceso de apertura de la economía, o por el contrario, para abrir la economía se necesita tener un mayor competitividad?. Este dilema nos remite al tema del contexto ideal versus el contexto real. El escenario real es que el proceso de apertura de las economías es un hecho en América Latina, ya sea por presiones de los organismos internacionales como ocurre en varias de las economías de la región, o por propias opciones de los países, caso de Colombia, debido a consideraciones sobre el agotamiento del modelo de desarrollo que impide mantener un crecimiento sostenido en el largo plazo y a un menor costo, y a las consideraciones sobre los cambios que estan ocurriendo en la economía mundial, referidos en el primer numeral del presente documento.

2. Es claro que para que el proceso de apertura y competitividad económica marche por una senda exitosa se requiere de una estabilidad macroeconómica. Sin embargo debido a las dificultades de corto plazo que surgen durante la puesta en marcha del nuevo esquema de desarrollo, cambian los escenarios bajo los cuales se ha iniciado el proceso. Esto implica, como se anotara anteriormente al analizarse el caso colombiano, que la estabilidad del corto plazo

hace postergar los objetivos de mediano y largo plazo. En este sentido, debe tenerse en cuenta la discusión sobre si privilegiar los costos inmediatos que implica el cambio del escenario previsto al inicio del proceso, con el objetivo de lograr éxitos en un espacio temporal mayor. Esto no significa agotar la discusión sobre el cuidadoso manejo de la política económica y su eficiencia y efectividad.

3. A pesar de las dificultades económicas del corto plazo es necesario tener presentes los retos y oportunidades de las políticas y reformas adoptadas para lograr un sistema de innovación tecnológica. En este sentido es claro que si bien muchas de las medidas económicas de corto plazo afectan el ambiente de innovación y cambio técnico, éste se empieza a dar a través de múltiples mecanismos que inducen a una racionalidad diferente del sector empresarial: los acuerdos empresariales regionales motivados por esquemas de integración y comercio, por el comercio intraindustrial, por programas internacionales de cooperación y financiamiento y por necesidad propia de enfrentar la competencia a pesar de las dificultades inherentes al proceso de apertura económica. En este sentido la política económica se debe ver como una variable importante, pero sin concebirse en el proceso de innovación con un determinismo absoluto.

NOTAS

1/ Para una ampliación de estos aspectos puede verse:

Chaparro, Fernando. Innovation, Human Resources and Development. Notas para discusión, IDRC/LARO, Montevideo, Uruguay, 1991.

IDRC/LARO. Innovation and Integration. IDRC, "Regional Strategy for the Latin American and Caribbean Region", Montevideo, Uruguay, 1991.

Perez, Carlota. Tecnología, Desarrollo y Sistema Nacional de Innovación. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre El Nuevo Contexto de las Polticas de Ciencia y Tecnología, CIID/OEA, Montevideo, diciembre 6-8, 1990.

2/ Fuentes, Alfredo; Jaramillo, Hernán y Rueda M. Clara. Reorientaciones en Políticas Económicas y Científico Tecnológicas en América Latina. CLADEI, informe elaborado para el CIID/OEA, Abril 1991.

3/ Para una mayor ampliación de estos tópicos véase: SELA. "Los Procesos de Industrialización en América Latina". Serie de Estudios sobre Desarrollo, ED/14, noviembre 1990 y Fuentes, Alfredo. La Nueva Economía Mundial y la Inserción de América Latina. CLADEI, Bogotá, Colombia, Marzo de 1991.

4/ Rueda, Maria Clara. Cambio Técnico y Comercio Internacional. En: Seminario sobre "Apertura y Nuevas Tecnologías", CLADEI, Bogotá, Colombia, agosto de 1990.

5/ Fuentes, Alfredo, Jaramillo, Hernán y Rueda Maria Clara. Op. Cit.

6/ Fuentes, Alfredo y Martínez, María Mercedes. El Pacto Andino: Hacia un Nuevo Modelo de Integración. Documentos CLADEI-FESCOL, No 1, Bogotá, Colombia, 1990.

7/ Para una ampliación del papel de las pequeñas y medianas empresas en el contexto de la producción 'flexible', véase: Fuentes, Alfredo, Jaramillo, Hernan y Rueda, María Clara. Op. Cit.

8/ Rueda, Maria Clara. "Op. Cit".

9/ Fuentes, Alfredo y Martínez, María Mercedes. Op. Cit.

10/ Véanse: CEPAL. Transformación Productiva con Equidad. Santiago de Chile, 1990.

11/ Chenery, H., Robinson, S. y Syrquin, M. Industralization and Growth: A Comparative Study. Oxford University Press, Oxford, 1986.

Chen, T. C. y Tang, D. Comparing Thecnical Efficiency between Import-Substitution-Oriented and Export-Oriented Foreign Firms in a Developing Economy. Journal of Development Economics, Vol. 26-2, 1987

12/ Fuentes, Alfredo, Jaramillo, Hernán y Rueda, María Clara. Op. Cit.

13/ Para una mayor discusión sobre el tema de nuevas técnicas versus el dominio de tecnologías ya existentes, véase: Echavarría, Juan J., Jaramillo, Hernán y Bernal, Campo E. Dominio Tecnológico en una Economía Abierta". En: Colciencias-DNP, "Ciencia y Tecnología para una Sociedad Abierta", Bogotá, Colombia, enero de 1991

14/ Para una mayor discusión sobre la selectividad véase: Echavarría, Juan J., Jaramillo, Hernán y Bernal, Campo E. "Op. Cit. ; Fuentes, Alfredo, Jaramillo, Hernán y Rueda, María Clara. "Op. Cit." y SELA. "Op. Cit." .

15/ Banco Mundial. La Tarea Acuciante del Desarrollo. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991. Washington, D.C., junio 1991.

16/ Lachler, Ulrich. "Regional Integration and Economic Development". Industry Series Paper. No. 14, World Bank; Nov./89. La evaluación de estas dos variables comprende 67 países en desarrollo.

17/ DNP. "Programa de Modernización de la Economía Colombiana". En: Revista de Planeación y Desarrollo, Volúmen XXII, Nos 1 y 2, enero-junio 1990.

18/ Presidencia de la República-DNP. La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Santa Fe de Bogotá, 1991.

19/ Al respecto se enfatiza el tema de las complementariedades entre la inversión pública y la inversión privada y la concentración de la inversión pública en actividades que generen externalidades positivas, como es el caso de la educación y la ciencia y la

tecnología, entre otros. Esta concepción, como se podrá ver más adelante, tiene su correspondencia lógica en la concepción del nuevo Plan de Ciencia y Tecnología.

20/ Se calcula que durante la década de los setenta y los ochenta las exportaciones sólo representaron un 15% del ingreso nacional.

21/ BID. Colombia Informe Socio-Económico. Borrador, Agosto de 1991.

22/ Este proceso de gradualidad en la apertura se modificó radicalmente, y lo que estaba previsto en cuanto a medidas arancelarias para un período de tres años, se hizo de inmediato, dando de esta manera fín a la gradualidad del proceso de apertura económica. A partir de agosto de este año se establecieron únicamente cuatro niveles arancelarios: 0.0% para insumos, materias primas y bienes intermedios y de capital no producidos internamente; 5% y 10.0% para insumos y bienes intermedios y de capital producidos en el mercado nacional; y 15.0% para bienes de consumo final. Igualmente se modificó la sobretasa a las importaciones, reduciéndose al 8.0%. De esta manera la protección efectiva promedio pasó del 44.0% al 24.8%.

Dentro de las consideraciones para este cambio abrupto de política económica, se ha argumentado por parte del gobierno a la poca respuesta de las importaciones al proceso gradual debido al fenómeno de expectativas, y a la holgada situación de financiación externa.

23/ Las medidas se han venido adoptando más con un carácter de enfrentar los problemas del corto plazo, que del largo plazo. Esto ha traído, como se verá más adelante dificultades para el proceso de la apertura, sobre todo en los sectores exportadores, que constituyen el eje central del nuevo proceso de desarrollo.

24/ Para una ampliación de esta relación veánse los artículos contenidos en los Informes financieros de la Contraloría General de la República:

La Internacionalización de la Economía. El Desafío: Crecimiento Alto y Sostenido, Octubre de 1990.

Industria y Crecimiento Económico. Hasta cuando Esperamos?, Marzo de 1991.

25/ Véase, entre otros estudios: Echavarría, Juan José. La Industrialización Colombiana: Algunas Ideas sobre un Viejo Debate. Fedesarrollo, Coyuntura Económica, septiembre de 1983.; Echavarría, Juan José. Cambio técnico, Inversión y Reestructuración Industrial en Colmbia. Fedesarrollo, Coyuntura Económica, Bogotá, junio de 1990.; Echavarría, Juan José y Pilar Esguerra. Empresas Transnacionales y Reestructuración industrial en Colombia. En: Fescol, "Reflexiones sobre la Industria en Colombia", noviembre de 1990; Corchuelo Alberto. El Desarrollo Industrial y sus Perspectivas Futuras. En: "Colombia Siglo XXI", tomo II, Bogotá, 1990.;
Universidad Nacional-Fescol. La Reconversión Industrial. Colombia y otras Experiencias. Junio de1991.; Ramirez, Ocampo Jorge. El Futuro de la Industria. Documentos Cladei-Fescol, No 2, Bogotá, 1991.; Contraloría General de la República.

Industria y Crecimiento Económico. Hasta cuando Esperamos?. Informe Financiero, Bogotá, marzo de 1991.

26/ Como se podrá observar más adelante, la política macroeconómica de corto plazo va en contravía de los planteamientos anunciados, debido a dificultades de acumulación excesiva de reservas y al control monetario para frenar la inflación. Es el caso de la eliminación de la gradualidad en el proceso de apertura y la revaluación de la tasa de cambio.

27/ BID. Op. Cit.

28/ Corchuelo, Alberto. Op. Cit.

29/ El proceso de innovación no se puede restringir únicamente a los procesos de producción y productos. La tecnología dedicada a los aspectos organizacionales se convierte en un factor fundamental de la competitividad y por tanto los aspectos de organización entran a ser parte del proceso innovativo.

30/ BID. Op. Cit.

31/ La poca eficiencia del sector siderúrgico se debe a costos y a calidad de las materias primas que utiliza; equipamiento obsoleto; ubicación, diseño, tamaño de planta y líneas de producción inadecuadas. Se ha iniciado con el apoyo de FEDEMETAL un amplio proceso de reestructuración en este sector.

32/ Se han contemplado para el proceso de reconversión industrial recursos del orden de mil millones de dólares.

33/ Como se podrá ver más adelante el área científica y tecnológica se ha visto afectada por las políticas macroeconómicas coyunturales.

34/ Estas estrategias, así como los instrumentos para su implementación están contenidas en: Instituto Colombiano para el Desarollo de la Ciencia y la Tecnología-COLCIENCIAS y el Departamento Nacional de Planeación. Ciencia y Tecnología para una Sociedad Abierta. Bogotá, enero de 1991.

35/ En los contratos de crédito de recuperación condicional, que se otorgan al sector privado, se establecen subsidios para los proyectos que tengan éxito y no para los que fracasen.

Se ha desarrollado una metodología para que los empresarios tomen la decisión del crédito evaluando el valor esperado del contrato que se establezca, y sobre el cálculo de este valor el empresario tomará la decisión de aceptarlo o no. El cálculo del valor esperado del contrato se hace sobre la estimación de las probabilidades de éxito (valor comercial de la innovación, menos el costo del crédito en caso de éxito) y la estimación de las probabilidades de fracaso (valor comercial de la innovación, que es cero en este caso, menos el costo de crédito en caso de fracaso).

36/ Decreto ley 393 de 1991

37/ Un avance en este sentido es la creación de la Corporación de Calidad, en donde participan por parte del Estado COLCIENCIAS, el Instituto de Fomento Industrial y el Fondo de Desarrollo de Proyectos, conjuntamente con cincuenta empresas privadas. El aporte de cada entidad y empresa para su constitución fue de $20,000,000.

38/ La composición de estos recursos provienen de: crédito BID-II etapa US$ 40 millones, con una contrapartida local de US$ 26.7 millones; la ley 29 de 1990 US$ 10.3 millones; Cooperación Técnica Internacional US$ 25 millones; y del presupuesto de la nación US$ 24 millones.

39/ Vease: Fuentes, Alfredo; Jaramillo, Hernán y Rueda M.Clara. Op. Cit.

40/ La concepción del papel que juega la ciencia y la tecnología fue expuesta en la sección anterior, pudiéndose destacar que sus resultados toman tiempo, tanto por el carácter mismo del proceso de innovación, como por el cambio que debe darse en la cultura de la innovación y por el ambiente de estabilidad macroeconómica que se logre.

41/ Como lo indica la Contraloría General de la República, la variable que mejor refleja todo el proceso anterior de ajuste es la tasa de cambio, en el que el índice de la tasa de cambio real (sobre la base de 100.0 para 1986) se movió de 71.1 en 1984 a 104.9 en 1989 y a 112.0 en 1990. Vease: La Gradualidad Graduada de la Apertura Económica. En: Informe financiero, Junio de 1991.

42/ Hay que anotar que Colombia había realizado su proceso de ajuste durante el período 1986-1989, caracterizado por una estabilidad macroeconómica y saneamiento en el campo fiscal y externo, pero con un costo inflacionario relativamente alto.

Al finalizar la década del ochenta, la economía colombiana había ya logrado ajustes macroeconómicos de relativa importancia. Así lo señalan los indicadores económicos agregados. En 1989 el déficit del sector público era de sólo el 1.9% del PIB, en la cuenta corriente se redujo el déficit al 0.4% del PIB, la tasa de cambio real se encontraba 50% por encima de comienzos de la década y la deuda externa neta significaba el 30% del PIB, reduciéndose con relación al nivel máximo alcanzado en 1985, que fue del 34.4% del PIB.

Sin embargo, a pesar de los anteriores resultados favorables la tasa de crecimiento del PIB llegó al 3.2%, que si bien es significativa en el contexto latinoamericano, fue inferior a la de décadas anteriores y a la de los niveles alcanzados en 1986 y 1987 (5.8% y 5.4% respectivamente). Por su parte la tasa de inflación llegó a niveles del 25.1%, mostrándo síntomas preocupantes de aumentar, como efectivamente se dió en 1990, en donde se inició la nueva década con un nivel histórico del 32.4%.

Vease: Jaramillo, Hernán y Bonilla, Elssy. La Situación Económica y Social de Colombia durante la década de los Ochenta y Perspectivas para los Noventa. Documento presentado a UNICEF, mayo de 1990.

43/ La meta propuesta para 1991 por el gobierno en materia de inflación fue la del 22%.

44/ Vease Fedesarrollo-Fescol-Cladei. Coyuntura Económica Latinoamericana. Informe de Colombia, Octubre de 1991; Lora, Eduardo. Aspectos Críticos del Proceso de Reestructuración. En: Fedesarrollo, "Coyuntura Económica", Vol. XXI, No 2, julio de 1991; Contraloría General de la República. Sector Externo: Qué Hacer con el Exceso de Divisas?. En: Informe Financiero, julio de 1991.

45/ Contraloría General de la República. Sector Externo.... Op. Cit.

46/ Uno de los problemas aún no resueltos es el de establecer cuánto del ingreso de divisas se debe a "capitales golondrina", que han entrado por diferenciales en las tasas de interés.

47/ Se ha previsto un crecimiento del 28% anual.

48/ El sector que se ha considerado afectado por la revaluación son los exportadores; sin embargo el gobierno ha manifestado que este sector debe entrar a hacer parte del sacrificio, debido a que en los dos últimos años han sido ganadores netos del proceso.

49/ La contracción monetaria que ha afectado las tasas de interés, no significa que el sector productivo se quede sin financiamiento para el proceso de reconversión industrial. Hay que tener en cuenta que después de la crisis de los primeros años de la década del ochenta este sector disminuyó sus niveles de endeudamiento y generó recursos para su autofinanciación. El problema lo constituye la dirección que tomen los excedentes del sector productivo, ya que por las altas tasas de interés es muy posible que estos excedentes dse dirijan hacia el circuito financiero.

Vease: Contraloría General de la República. Industria y Crecimiento Económico. Hasta cuando Esperamos?. Informe Financiero, Marzo de 1991.

COMENTARIO DE LUIS FLORES (Colombia):

Yo quiero en mis comentarios, introducir algunas dudas razonables en torno a si las medidas que detalló en su exposición Hernán Jaramillo, son una profundización del nuevo modelo de desarrollo colombiano, tanto por el manejo de la política macroeconómica, como por los objetivos de largo plazo, o corresponden realmente al surgimiento de otro modelo distinto.

Quisiera decir que en Colombia, en los dos últimos años se han presenciado las más agitadas coyunturas que haya vivido el país. Coyunturas muy cambiantes, obviamente relacionadas con el cambio de gobierno, pero también relacionadas con el cambio profundo a nivel de su sistema institucional, debido a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente y a la reforma de puntos esenciales de la Constitución. Con un manejo muy distinto también de la política económica de corto y de largo plazo, y con nuevas condiciones sobre el propio proceso de paz.

Todos estos elementos en su conjunto han generado un clima de incertidumbre muy grande en el propio funcionamiento del sistema económico y parte de esa incertidumbre nos ha llevado a interrogarnos sobre cuáles son las perspectivas inmediatas de la economía colombiana. Respecto del largo plazo, los colombianos teníamos una creencia transmitida a través de sucesivas generaciones. Creíamos irreductiblemente en el gradualismo y que en Colombia no se aplicarían políticas de shock. Esa creencia terminó con la política económica aplicada en el último año y todavía no tenemos un reemplazo. Considerábamos que nos había ido relativamente bien en el mediano plazo con la aplicación de políticas gradualistas y pragmatistas. De hecho el nuevo modelo de desarrollo colombiano de los años 90 -muy a diferencia del resto de América Latina- no fue un modelo que surgió de la crisis, por lo menos no de una crisis expresada en profundos desequilibrios macroeconómicos y en hiperinflaciones, en exceso de endeudamiento o en presiones insoportables por parte del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (como ha sucedido en otros países).

Fue mucho más el convencimiento sobre un debilitamiento tendencial de las fuentes de crecimiento de largo plazo de la economía, el desaprovechamiento de su potencial de crecer, el deterioro muy grande de la productividad, que en el sector industrial alcanzó signos negativos. Ese diagnóstico señaló las condiciones iniciales de un nuevo programa de modernización y de internacionalización de la economía colombiana. Vale la pena destacar tres principales momentos de los dos últimos años, tratando de extraer algunas lecciones.

Una primera fase se extiende hasta agosto de 1990, en que se produce un cambio de gobierno. En esa fase se proponen las condiciones iniciales del programa de modernización y de apertura general a la colombiana, en donde se buscó dar respuesta a cuatro elementos simultáneos:

Por una parte, consolidar los procesos de equilibrios macroeconómicos de la economía colombiana, procesos que se habían venido dando desde mediados de la década del 80 y que se habían traducido en un sector externo cada vez más sólido, más fuerte a nivel de sus reservas internacionales -se tenían reservas internacionales de alrededor de 7 u 8 meses- con niveles de importación adecuados para atender a los requerimientos nacionales.

Se había logrado una progresiva disminución del déficit fiscal, desde niveles que a mediados de los 80 habían llegado al 7% del producto, a niveles que estaban alrededor del 1.5% del PIB. Como precondición para el nuevo proceso, se buscó consolidar la situación de la balanza de pagos a través de una aceleración de la devaluación. Esta aceleración, a mi modo de ver, fue parte importante de los problemas que se crearon en la economía colombiana. En menos de un año la tasa de cambio efectiva ganó más de 15 puntos, lo que para los estándares colombianos representó evidentemente un desequilibrio en el manejo de su sistema de precios.

En segundo lugar, se decidió un proceso de reducción arancelaria gradual que comenzó a través de un cambio en los instrumentos de protección. La protección por licencias de importación que generaba protección infinita en muchos sectores, se sustituyó por precios en el primer año, apoyándose en una tasa de cambio adecuada. Hubo una progresiva liberación en una serie de sectores, donde se consideró que existía un exceso de protección. Este proceso, ligado al manejo de largo plazo de la economía, se amarró también en parte a un proceso de reconversión industrial.

Se consideraba necesario lograr en un plazo de 4 a 5 años una reconversión de algunos sectores básicos, que les permitiese mejorar sus condiciones de competitividad. Se consideró que a través de políticas crediticias, y de políticas tributarias, con la opción de un fondo de reentrenamiento laboral, sería factible colocar en un período de 4 a 5 años a las industrias más débiles -en términos de productividad- en mejores condiciones de competencia con el exterior, cuando los aranceles llegaran a un nivel del 20 por ciento.

Se amarró además este tipo de programa, con la necesidad de modernizar en un período de 4 a 5 años la gestión estatal, a través de las siguientes medidas: i) privatización del sistema portuario que estaba generando sobrecostos al comercio exterior; ii) reestructuración del sistema de ferrocarriles; iii) desarrollo de la infraestructura vial y de transportes necesaria para poder comunicar a Colombia con el resto del mundo. El sistema de infraestructura colombiana era un sistema muy cerrado, como lo había sido la economía, girando alrededor de sus grandes centros internos, poco relacionado en términos de movilidad de sus mercancías con el resto del mundo.

Estas fueron las condiciones iniciales a través de las cuales se dió inicio al proceso de modernización. El nuevo gobierno decidió realizar reformas estructurales que no se habían acometido anteriormente, presentándolas al Congreso y aprobándolas muy rápidamente. Estas reformas tuvieron implicaciones profundas. Una reforma flexibilizó el mercado laboral y se flexibilizó también el control de cambios, teniéndose en la práctica hoy un sistema bastante libre, pasando de un sistema que se había basado en tasas de cambio que variaban gota a gota, controladas totalmente por el Banco Central. El mercado financiero se desreguló, otorgándose al mismo tiempo grandes incentivos a la entrada de inversiones extranjeras en Colombia, las cuales antes estaban controladas en términos de los sectores a los cuales pudiesen dirigirse y en términos de la participación que podían tener distintos sectores especialmente dentro del sistema financiero.

Junto con esas reformas de fondo que hizo el gobierno en el sistema financiero, se encontró además con una aceleración de la inflación. En Colombia, cuando la tasa de inflación empieza a superar el límite del 30% estamos en hiperinflación y se vuelve política de primera prioridad el controlar esa tasa de inflación. En las nuevas condiciones del gobierno que entraba,

se argumentaba que sin una política de control de la inflación era imposible realmente que la economía colombiana lograse insertarse adecuadamente en el mercado mundial. El propósito fue que la tasa de inflación bajara del 32 % con que había terminado el año 1990 a una meta del 22 %. Esa baja de 10 puntos requirió de todo el arsenal de instrumentos de política económica de que pudo disponer el gobierno durante el año. Uno sabe, por teoría, que son muy distintos los efectos de bajar una hiperinflación del 1000% (como son las tasas que se han registrado en otros países), que lograr ganar 10 puntos en una baja del 30 al 20%. Para lograr esa ganancia se necesita actuar muy drásticamente sobre una gran cantidad de variables siendo el inicio de las medidas de shock.

La primera medida que tomó el gobierno fue congelar totalmente el crédito con el propósito de congelar internamente el circulante y debilitar también la demanda agregada. Se complementó esa política de congelación total del crédito interno, con una política de captación de los excesos de liquidez por parte del Banco Central. Para lograr eso, el Banco Central se vió obligado a elevar las tasas de interés a niveles que en la historia moderna nunca había tenido la economía colombiana. Niveles nominales del 50 %, cuando en los períodos más críticos la tasa de interés nunca había antes llegado a ese nivel, aún contando con una inflación del 30 %.

Este conjunto de medidas tuvo efectos bien perversos, elevándose sensiblemente la rentabilidad de las inversiones financieras en Colombia. Con tasas de interés muy elevadas empezó a entrar una gran cantidad de capital externo al país, que se lucraría con esas tasas de interés muy altas. La entrada de nuevo capital se intentó recoger a través del Banco Central, con el lanzamiento de nuevos títulos y tasas de interés más altas, provocando nuevos efectos perversos. En la medida en que el Banco Central quiso recoger más excedentes de liquidez, necesitó aumentar las tasas de interés, aumentando la rentabilidad de los capitales y atrayendo más capitales externos. Se fue generando entonces un círculo diabólico, donde tratando de controlar los efectos de la inflación y la entrada de un exceso de divisas, al final, se tuvo una entrada de divisas mucho más elevada.

En cierto sentido Colombia se estaba ahogando con el exceso de divisas. Se intentó mover durante los meses de este año la tasa de cambios en diferentes sentidos. Se devaluó primero muy rápidamente para intentar frenar la entrada de divisas, adecuando la tasa de interés interna con la tasa de paridad, pero ninguno de los agentes creyó que esas políticas fuesen a tener efectos, apostando todos a una revaluación posterior y los capitales siguieron entrando. Al final, la autoridad monetaria se vio obligada a optar por una revaluación muy importante de la tasa de cambio. Toda la ganancia de tasa de cambio real que se había experimentado en dos años se perdió con esta revaluación. Se congeló totalmente la monetización de divisas, a través de la emisión de papeles a un año. Como mecanismo para frenar la inflación, se decidió una baja súbita y vertical de los aranceles promedios y de los aranceles efectivos. El proceso de desgravación total que estaba pensado a cuatro años, se realizó finalmente en un año.

El gobierno argumentó que la gradualidad misma había impedido que se cumplieran las metas de importación programadas y que por esa razón también se había generado un exceso de divisas con un superávit comercial muy grande. De hecho, en una economía en que estaba totalmente controlado el crédito y debilitada la demanda, uno no podía esperar en la práctica que los industriales quisiesen demandar importaciones. Me parece que la incertidumbre que

se introdujo con el manejo tan variable de los instrumentos de política, fue la que limitó que se hicieran efectivas las importaciones que el gobierno proyectaba y que los industriales no encontraron rentables. De hecho, lo que está quedando en el año 1991 es un cambio bien importante de las reglas del juego. En primer lugar, políticas que habían sido previstas para realizarse en un plazo de 4 a 5 años se aceleraron, especialmente en el manejo de la política arancelaria. Se cambiaron las reglas en lo que había sido el manejo de mediano y largo plazo de la tasa de cambio, con una desprotección total de los productores para el mercado interno. Ellos al final no contaron en ningún momento para la política económica, y con una política de revaluación como la que se dio al final, con una baja tan radical en los aranceles, lo que se tiene es que la tasa de cambio de importaciones está en el nivel más bajo de muchas décadas. Por lo tanto, ahora se vuelve muy atractivo competir por parte de los importadores con productores nacionales que no tienen ninguna posibilidad de readecuar sus procesos productivos en un plazo tan breve.

Yo quería extraer algunas lecciones que me parece son útiles de considerar para el caso colombiano y para el manejo de las condiciones generales en estos procesos de apertura. Por una parte, es evidente que son precondiciones fundamentales la estabilidad macroeconómica y la estabilidad de los diversos agregados. Por otra parte, lo que uno duda razonablemente es en qué medida los instrumentos que se utilizaron para volver a la estabilidad, específicamente para poder tratar de contener el incremento en la tasa de inflación, fueron los instrumentos más adecuados. Mi impresión es que fueron equivocados. Que por una parte se consideró que con la tasa de cambios se podía manejar toda la economía, es decir se le asignaron demasiados objetivos a una sola variable, y su manejo como instrumento de política generó muchísima más desestabilización.

Se pretendió que a través de una reducción de aranceles se podía controlar la inflación. Es decir, una política de modificación arancelaria que estuvo pensada como una política de mediano y largo plazo ligada a una reestructuración del aparato productivo, se transformó en una política de corto plazo. Se trató de bajar los aranceles para controlar la inflación.

Ha surgido un problema nuevo en el manejo macroeconómico, concretamente en la relación entre objetivos e instrumentos. Ahora se ha considerado de nuevo que la variable ancla, como se dice en las novísimas teorías macroeconómicas, es la tasa de interés de paridad. A través de anclar esa variable, el resto del sistema de precios relativos se debiese acomodar. Todavía tenemos una gran interrogante, porque no hemos visto los efectos. A propósito de la meta del 22% que estaba prevista para este año, se llegará a alrededor de un 28 % . Me parece que ésa tasa probablemente la habríamos obtenido sin necesidad de todos los instrumentos que se aplicaron.

La segunda lección es la estabilidad de las reglas del juego. Creo que la política económica introdujo una gran incertidumbre en todas las reglas vigentes. Distorsionó las expectativas de los agentes empresariales, no pudo dar señales claras sobre la dirección hacia la cual se querían orientar los instrumentos de política y cuáles eran los propósitos que se querían alcanzar. En ese mar de incertidumbre nadie invertió, nadie importó, todos esperaban la siguiente medida y todos especulaban esperando obtener ganancias de corto plazo mucho mejores que las que podían lograrse a través de la inversión en el mediano y largo plazo. Pero esa incertidumbre se extendió a los acuerdos comerciales. En muy breve plazo el país empezó a entrar en acuerdos de desgravación rápida con distintos países, a través del Grupo E-3 con

Venezuela y México y con el Grupo Andino, cambiando las relaciones existentes, sin una coherencia entre lo que se buscaba de la política arancelaria general y lo que se buscaba específicamente de la política con ambos grupos de países. En Colombia se dice que ya es imposible dejar que nuestro Canciller se siente con algún otro Canciller, porque en seguida se crea alguna otra zona de libre comercio.

Esa dinámica muy intensa en términos de acuerdos comerciales se ha hecho sin que los empresarios tengan señales claras hacia dónde se estaban moviendo los aranceles, y mucho menos un conocimiento claro del resto del mercado. Me parece que los industriales colombianos tienen un desconocimiento absoluto del mercado americano, conocen más y han vivido la competencia del mercado venezolano y le tienen realmente mucho miedo y yo creo que también sucede lo recíproco. Pero faltaron conocimientos más profundos y detallados antes de adoptar una política que ha desconcertado a todo el mundo.

La tercera lección que me parece importante es que en este nuevo esquema abierto con medidas de shock, se produjo una ruptura entre las medidas que tendían a elevar la eficiencia y la productividad y las medidas que tendían a elevar la competitividad. Las segundas se relacionaban con el manejo de la tasa de cambio y con un proceso de disminución en los salarios reales, mientras las medidas que tendían a elevar la eficiencia y la productividad tenían que ver básicamente con la reestructuración y con la reconversión industrial.

En el nuevo proceso de apertura y de shock se rompió esa relación y uno duda sensatamente de si existe de nuevo una política industrial selectiva como la que mencionaba Hernán Jaramillo y si es posible aplicarla, cuando tenemos una economía demasiado abierta para lograr esa selectividad. Por otro lado, cabe preguntarse si la política de ciencia y tecnología que se ha mencionado con mucho detalle, no queda un poco en el aire en sus propósitos, al haberse roto la relación que parecía equilibrada entre medidas de aumento de eficiencia y medidas de aumento de la productividad.

En cuanto a las perspectivas de mediano plazo, la economía colombiana parece que va a tener en los próximos dos años un fortalecimiento continuo del nivel de reservas, el que continuará aumentando. Con la revaluación, las autoridades monetarias han planteado a la economía y a los agentes económicos, que esperen un año para ver cuales de todas las divisas que están entrando vienen motivadas por razones financieras buscando una alta rentabilidad interna y cuáles capitales están entrando simplemente por razones estructurales, ligados por ejemplo al narcotráfico, que ahora puede tener mucho mayor seguridad al depositar sus capitales en Colombia y mucha más inseguridad para mantenerlos en los bancos internacionales, como por ejemplo en los EEUU.

En cierto sentido, las perspectivas de mediano plazo pueden apuntar a un mayor fortalecimiento de la balanza de pagos, situación en que la política macroeconómica actual sería inoperante. Probablemente, en Colombia nos iríamos acercando a un fenómeno denominado "enfermedad holandesa", que acabaría con las ventajas competitivas que todavía quedasen a nuestra industria. Al final debido a todos los cambios en las reglas, lo que vamos a poder seguir exportando son productos intensivos en recursos naturales y en mano de obra. Me pregunto si vale el esfuerzo de haber cambiado todo, para seguir exportando lo mismo de siempre. Muchas gracias.

COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y FACTORES GENERADORES DE VENTAJAS COMPARATIVAS. UNA EXPERIENCIA CUBANA EN PRODUCTOS DE ALTA TECNOLOGIA. 1/

Elena Alvarez (INIE, Cuba)

Al iniciarse la década de los noventa, Cuba se enfrenta a un cambio radical en su modelo de relaciones económicas externas. Con la disolución del CAME, desaparece el modelo de comercio y de colaboración que se traducía en una sustancial corriente de recursos externos por la vía de precios y créditos preferenciales. Ante la reducción de las fuentes de recursos externos, se vuelve un imperativo la generación de crecientes ingresos por la vía de las exportaciones de bienes y servicios, debido a la elevada dependencia que tiene la economía cubana de los insumos importados.

En función de estas nuevas condiciones, los objetivos del desarrollo se han ido encaminando a:

i) un apoyo más importante en los recursos internos. Un ejemplo de esto, lo constituye el esfuerzo desplegado en el programa alimentario;

ii) la consolidación, ampliación y diversificación de los renglones exportables tradicionales;

iii) la creación de nuevas fuentes generadoras de ingresos externos, que aprovechando recursos naturales (como el turismo), o basándose en el potencial científico-técnico adquirido (como las producciones biotecnológicas, farmacéuticas y de equipos médicos de alta tecnología), ofrecen la posibilidad de lograr elevadas ventajas en el intercambio externo.

En este documento se examinan brevemente cuáles han sido los factores que han permitido disponer de un potencial para generar ventajas comparativas basadas en la ciencia y la tecnología; analizándose muy en particular la producción de biotecnologías y de equipos médicos de alta tecnología en las que el país ha logrado éxitos a nivel mundial.

I. Factores determinantes del desarrollo de la industria de biotecnologías y equipos médicos de alta tecnología en Cuba.

Es un hecho cierto que el surgimiento y auge de estos avances científicos y tecnológicos (biotecnología y microelectrónica) tuvo su origen en países altamente desarrollados, lo cual podría llevar a considerar que el desarrollo económico es una condición sine qua non para la introducción de estas industrias en cualquier país.

De hecho existe vinculación, pero la experiencia de Cuba demuestra que ambos avances científico-tecnológicos pueden convertirse en factores que contribuyen al desarrollo económico del país. Para ello es necesario que se cumplan algunas premisas básicas, las que en el caso

---

1/ Este trabajo fue preparado como colaboración al Seminario y no fue discutido en él.

de Cuba han estado presentes en virtud de las políticas definidas en materia de desarrollo económico y social. Estas premisas son:

- un potencial humano dedicado a la investigación y desarrollo científico - tecnológico.

- un ámbito de aplicación de los logros de estas tecnologías. La existencia de una demanda interna se basa en la amplitud de los servicios de salud, así como la elevación del nivel técnico de la agricultura, la ganadería y la industria alimentaria.

- Otros factores que en el caso de Cuba han colaborado al desarrollo de estas producciones han sido: la existencia de determinada infraestructura industrial así como condiciones naturales que han favorecido algunos procesos biotecnológicos (v.g. las condiciones tropicales han facilitado la explotación de especies de alta eficiencia fotosintética aportadoras de biomasa vegetal utilizable en procesos biológicos; los mares tropicales han proporcionado grandes potencialidades para el desarrollo de biotecnologías marinas).

Los factores anteriormente mencionados tienen características estructurales y por ello poseen efectos más permanentes. Pero existe otro conjunto de factores no menos importantes, de carácter más inmediato o directo, que en el caso de Cuba también influyeron en el desarrollo de estas esferas. En cuanto al primer conjunto de factores, a continuación se realiza una breve caracterización del contenido de las políticas de desarrollo económico y social.

II. Las Políticas desarrolladas

A finales de los años 50 el panorama del país era de un profundo subdesarrollo. La tasa de analfabetismo era del 23,6% y la escolaridad media de la población podía medirse en un segundo grado de la enseñanza primaria; sólo el 12% de toda la población (unas 800 mil personas) estaba matriculada en algún tipo de enseñanza y de ellas apenas unas 2 mil en universidades.

En lo referido a la salud, en 1958 había en el país unos 6 mil médicos, la mayoría concentrados en las ciudades; esta cifra disminuyó a alrededor de la mitad en los primeros años de la década de los sesenta, como consecuencia de la política norteamericana de estimular el éxodo de estos profesionales hacia Estados Unidos, lo cual llevó a un índice de 1832 habitantes por médico en 1962. La tasa de mortalidad infantil era algo más de 60 por mil nacidos vivos y la esperanza de vida al nacer era como promedio de 65,1 años.

La actividad de investigación científica era prácticamente inexistente en 1958, salvo algunos esfuerzos aislados sin apoyo oficial ni recursos, pero existía el antecedente histórico de notables figuras en la medicina y ciencias naturales durante el siglo XIX (Tomás Romay, Felipe Poey, Alvaro Reynoso, Carlos J. Finlay).

A partir del inicio de los años sesenta, las políticas desarrolladas se caracterizaron básicamente por lo siguiente:

En materia educacional, desde 1959 se extendió la enseñanza a toda la población y en 1961 culminó la Campaña de Alfabetización y se nacionalizó la educación, pasando a ser completamente gratuita. Se inició un proceso de estructuración de un sistema de escuelas, semiinternados, internados y becas en todos los tipos y niveles de enseñanza; asimismo, se desarrollaron campañas aceleradas de educación de adultos, se crearon escuelas secundarias y facultades preparatorias para obreros y campesinos con vistas a su ingreso en las universidades.

Los centros universitarios que en 1958 eran sólo seis -tres públicos y tres privados- tuvieron también un desarrollo importante y a finales de los años ochenta existían 35 centros de enseñanza superior, extendidos a todas las provincias del país. En la última década, la educación superior y la enseñanza especial tuvieron un incremento considerable: culminó la creación de las nuevas Facultades de Ciencias Médicas y continuó la construcción de instalaciones para los Institutos Superiores Pedagógicos y otros centros de la educación superior. En la enseñanza especial se incrementaron las capacidades y se han puesto en funcionamiento modernas escuelas para el tratamiento de niños con defectos visuales, auditivos, con retraso mental y problemas de conducta, todo lo cual posibilitó que la matrícula en este tipo de enseñanza se haya más que duplicado en diez años y alcance unos 55 mil alumnos.

La política educacional no sólo tuvo en cuenta el crecimiento acelerado del personal y de la red de centros docentes, sino también la elevación de su calidad, para lo cual se llevó a cabo sistemáticamente una labor de perfeccionamiento metodológico y de superación de maestros y profesores. En 1990 la matrícula total ascendió a 2,6 millones de personas, de ellas 242 mil en la educación universitaria. La tasa de escolarización ha llegado a un 98,3% y la escolaridad media de la población trabajadora alcanza a 9 grados.

En cuanto a la salud, la asistencia médica y hospitalaria gratuita para todos los ciudadanos se extendió a todo el país. A inicios de los años sesenta, ante el éxodo de profesionales de la salud, se trazó un programa urgente para la preparación del personal médico y paramédico. Progresivamente, se crearon instituciones docentes y asistenciales de alta calidad en todas las provincias, dotadas de los más modernos adelantos científico-técnicos. Asimismo, se establecieron campañas masivas de vacunación y de prevención y cuidado de la salud. Uno de los logros más significativos es haber estructurado por niveles y regiones un sistema de atención médica preventiva y curativa en instituciones de atención primaria, secundaria y terciaria estrechamente vinculadas, lo que ha permitido la aplicación de los adelantos de la ciencia, de una forma muy integrada y racional. Tal es el caso de la atención a las embarazadas, los diabéticos e hipertensos, entre otros.

En particular, en la última década se consolidaron amplios programas que posibilitaron una elevada cobertura en la atención ambulatoria y hospitalaria de la población, y servicios médicos de reconocida calidad a nivel mundial. El plan del médico de la familia se extiende actualmente al 75 % de Ciudad de La Habana y al 47 % de la población total, incluyendo apartadas zonas rurales y montañosas, con el consiguiente efecto positivo no sólo en cuanto a salud, sino también a otros aspectos del comportamiento social.

En ese período la atención médica se nutrió con las técnicas y medicamentos más nuevos y complejos, incluyendo servicios especializados como los cuidados intensivos, la trasplantología, los servicios dialíticos, la cirugía cardiovascular pediátrica, la microcirugía ocular, entre otros. Se han erradicado numerosas enfermedades (algunas desde la década de los 60)

como: poliomielitis, paludismo, difteria, y virtualmente la tuberculosis y la lepra y se espera eliminar otras cuyas tasas de morbilidad fueron a finales de la década las más bajas de la historia (sarampión, rubeola, parotiditis). Los resultados de esta política pueden apreciarse en el comportamiento de los principales indicadores de salud: una esperanza de vida superior a 74 años; una mortalidad infantil de l0,7% por mil nacidos vivos y un índice de 303 habitantes por médico.

Un programa de salud de tal extensión, significó una demanda creciente de medicamentos modernos y de equipos médicos de alta tecnología, y un terreno propicio para el desarrollo de estas industrias en el país, ya que no es posible concebir la satisfacción de tales demandas únicamente sobre la base de importaciones, sobre todo en condiciones restrictivas en la disponibilidad de divisas.

En cuanto al desarrollo científico - técnico, la concepción y orientación de estas actividades ha consistido en la elaboración de políticas partiendo del contexto económico y social del país, diseñadas en función de los problemas a resolver. Estas políticas han sido lo suficientemente dinámicas para sintonizar con las tendencias más actualizadas de la ciencia y la técnica a nivel mundial, pero han sido lo suficientemente estables para posibilitar la maduración y obtención de los logros propuestos.

Los primeros 15-20 años después de 1959 estuvieron dedicados a crear una infraestructura de investigación, en recursos materiales y sobre todo en potencial humano, partiendo prácticamente de cero. En la segunda mitad de los años setenta se dan los primeros pasos para crear un sistema articulado de investigación científica. Se elaboró un primer plan quinquenal de ciencia y técnica para el perído 1976 - 1980, que puede calificarse como un esfuerzo inicial de integración de la actividad de acuerdo con la política científica trazada a finales de 1975.

A partir de 1980 se acomete una labor de perfeccionamiento de la actividad científico-técnica, y de conformación de un sistema de dirección de la ciencia y la técnica, que permite la organización y control del trabajo científico, aunque es susceptible de ser mejorado. En particular, el período 1986-1990 fue de fortalecimiento organizativo, centrándose los esfuerzos científico-técnicos en función de los planes de desarrollo priorizados del país, así como en lograr una mayor integración entre la ciencia, la producción y los servicios, para aplicar en el menor tiempo posible los resultados obtenidos.

En cuanto a los factores estructurales de tipo económico, el hecho de que se haya creado en el país una determinada infraestructura industrial, ha contribuido al desarrollo de las biotecnologías y a la creación y producción de equipos médicos de alta tecnología. El proceso de industrialización dotó al país de una base sobre todo en construcción de equipos y piezas que constituye un elemento clave para impulsar el desarrollo de otras ramas.

De este conjunto de políticas ha resultado:

a) Un potencial humano dedicado a la investigación y desarrollo (Cuba tiene hoy unos 900 científicos e investigadores por millón de habitantes, índice que puede compararse con algunos países de Europa. Posee unas 154 unidades de investigación científico-técnica, en las que laboran cerca de 30 mil trabajadores, de ellos unos 9 mil de nivel superior.

b) Un ámbito interno de aplicación de los logros de estas tecnologías, dado por la amplitud de los servicios de salud y por la elevación del nivel técnico de la agricultura, la ganadería y la industria alimentaria.

c) Una determinada infraestructura industrial y técnica que hace posible acometer la producción de los resultados que se alcancen.

IV. Los factores inmediatos

Los factores de carácter más inmediato que pueden identificarse son:

i) Visión oportuna y clara de las autoridades cubanas sobre la importancia específica de la biotecnología, básicamente por sus repercuciones en la salud, alimentación y mejoramiento de las condiciones de vida. Esto determinó el apoyo estatal y la dedicación priorizada de recursos a esta ciencia.

ii) La celeridad con que se actuó en la creación y dotación de las instituciones específicamente dedicadas a estos fines.

iii) La percepción de que era necesario estar protegidos ante posibles agresiones biológicas, debido al coincidente y continuado número de plagas y enfermedades que afectaron la agricultura, la ganadería y la población.

Para ilustrar todo lo anterior, valga señalar que a finales de 1980 visitó Cuba el eminente cancerológo norteamericano Randolph Lee Clark. El interés de las máximas autoridades cubanas por conocer los avances en las investigaciones sobre el cáncer, dió origen al envío de especialistas a Estados Unidos y a Finlandia para conocer los trabajos que se realizaban con el interferón y sus técnicas de producción.

Mientras se efectuaba ese entrenamiento, se instaló en Cuba el primer laboratorio y el 28 de mayo de 1981, menos de cinco meses y medio después de la visita del profesor Clark, ya se había producido el primer interferón. El producto pudo usarse durante la epidemia de dengue hemorrágico en junio de ese año. Los éxitos logrados estimularon aún más el interés por la biotecnología y dieron origen al surgimiento de centros de investigación especializados. Apenas cinco años y medio después, ya se habían logrado más de 40 productos y se inauguraba un gran centro de investigaciones con las condiciones más avanzadas. A su vez, el avance de la biotecnología impulsó el desarrollo de equipamiento de alta tecnología para la investigación y sus aplicaciones.

Esta política de priorización y la celeridad de los mecanismos para poner en práctica los resultados más relevantes, han sido elementos vitales en el desarrollo obtenido.

V. Los logros alcanzados

La conjunción de todos estos factores dió lugar a una explosión científica a partir de la segunda mitad de los años ochenta en que comienzan a fructificar numerosas investigaciones.

Biotecnología 1/

Una particularidad del desarrollo de la biotecnología en Cuba fue su orientación inicial predominante hacia la medicina, lo cual asemeja su patrón evolutivo al de países desarrollados. Esto se explica por las condiciones excepcionales de la esfera de la salud, similar a la de las naciones más avanzadas. Otro rasgo importante que está presente es que paralelamente a la actividad de investigación, se ha ido desarrollando la capacidad de producción.

Los primeros antecedentes de utilización de la biotecnología en Cuba se ubican a inicios de 1981, con la producción y aplicación de interferón, que en esos años se consideraba como una alternativa terapéutica contra el cáncer; en aquellos momentos sólo se producía en unos pocos países desarrollados (6 u 8). El interferón se obtuvo a partir de glóbulos blancos de la sangre y fue aplicado exitosamente en junio de 1981 para combatir la epidemia de dengue hemorrágico que atacó al país. El grupo de pacientes tratados con este medicamento no alcanzó las etapas críticas de la enfermedad y no se produjeron muertes. Ello permitió salvar decenas de niños.

Para impulsar el desarrollo y las aplicaciones de las ciencias biológicas de acuerdo con los más destacados avances contemporáneos, se constituyó en el año 1981 el Frente Biológico que es una instancia de coordinación y de jerarquización de las tareas que deben llevar a cabo las instituciones de investigación y desarrollo en la esfera de las bio-ciencias. Sólo seis meses después, en enero de 1982 se fundó el Centro de Investigaciones Biológicas que continuó trabajando en el estudio y desarrollo ulterior de interferones y otros inmunomoduladores. En 1985 se inició la producción en el Centro de Investigaciones Biológicas de dos tipos de interferones recombinantes (Alfa 2 y Gamma) que se utilzaron en el tratamiento de enfermedades neoplásicas y virales. El interferón obtenido por ingeniería genética no ha sido aún producido por ningún país del Tercer Mundo.

Cuba es hoy el segundo productor mundial de interferón alfa y el único país del Tercer Mundo que produce interferones en forma industrial y estable. Es también el país que más ha empleado esta sustancia en tratamientos médicos; con más de 10 mil pacientes tratados. Se usa en niños y adultos que padecen hepatitis B; también en afecciones virales de la piel (herpes, verrugas); afecciones oculares (queratitis y conjuntivitis virales); condilomas; dengue y otras. La actividad antitumoral del interferón ha sido demostrada en algunos tipos de cáncer; también ha sido probada su utilidad en el tratamiento del sarcoma de Kaposi, una de las complicaciones del SIDA. Actualmente se producen para el consumo nacional y la exportación interferones leucocitarios, Alfa 2 recombinante y Gamma recombinante y natural, en distintas presentaciones: inyectables, colirios, cremas, jaleas y "spray" nasal.

La creación en 1986 del Centro de Ingeniería Genética y de Biotecnología, edificado e instalado en dos años y medio, amplió las posibilidades de aplicar los mayores adelantos de la ciencia mundial. En ese centro se han desarrollado 15 sustancias nuevas obtenidas por

ingeniería genética que han sido aplicadas en diversos programas de salud (medicamentos, sistemas sofisticados de diagnóstico y otras sustancias de uso médico).

Mediante procedimientos de ingeniería genética se obtuvieron tres proteínas del virus del SIDA para ser utilizadas en la detección de personas contagiadas. Ello forma parte del programa de control del SIDA iniciado en 1986. Al inicio de 1990 se había examinado más del 60 % de la población total y un 90 % de la población sexualmente activa, lo que hace de Cuba el país del área que ha pesquisado el más alto porcentaje de su población.

Otro medicamento obtenido por técnicas de ingeniería genética y producido ya en forma industrial es el "Factor de crecimiento epidérmico recombinante". Esta sustancia es capaz de acelerar la regeneración de la piel y se aplica en úlceras vasculares, diabetes y lepra. En terapia de quemados ha logrado la recuperación de la piel en un lapso inferior al 50 % del tiempo convencional. Sólo tres o cuatro países desarrollados lo producen y Cuba fue el primer país del mundo que logró registrarlo para su uso como medicamento. Ha sido utilizado en el extranjero en terapéutica de quemados.

La producción de "anticuerpos monoclonales" es otra línea con resultados destacados. Los anticuerpos monoclonales son un tipo especial de inmunoglobulina producida artificialmente a partir de células de una sola familia. Los caracteriza la capacidad de reconocer una forma química específica, lo que posibilita su uso en diagnóstico y terapéutica, incluyendo la prevención del "rechazo" en los trasplantes de órganos. Cuba produce alrededor de 70 tipos, en varias instituciones. Se utilizan como medicamento antirrechazo (el IORT-3); para el diagnóstico de enfermedades ginecológicas (clamidia, virus herpes tipo 2); y se ensayan clínicamente para el control de la leucemia, cáncer del colon y páncreas, tumoraciones de la piel y los huesos, entre otras afecciones. Estos productos representan la generación más avanzada de aplicaciones de la inmunología para diagnóstico y terapéutica.

En vacunas se han obtenido los logros más relevantes. Después de largos años de arduo y riguroso trabajo de investigación, un grupo de investigadores cubanos logró obtener la primera vacuna en el mundo contra el "meningococo del grupo B". Hasta su desarrollo, la vacunación contra la meningitis meningocóccica en el mundo estaba limitada a los grupos A, C, y W-135, con vacunas desarrolladas por Estados Unidos y Francia; no existía vacuna para el grupo B.

La prueba de campo se inició en febrero de 1987 con estudiantes de siete provincias del país. La vacuna muestra efectividad para más de 20 serotipos de meningococos del grupo B; su media global de eficacia es del 94 % (99 % para los grupos de 1 a 5 años; 93 % para los de 6 a 9 años; 95 % para los de 15 a 24 años), lo cual la inscribe dentro de las de mayor eficacia a nivel mundial 2/, comprobado mediante estudios de terreno según las normas de la Organización Mundial de la Salud. Actualmente se produce conjugada al polisacárido que protege también contra la enfermedad causada por el meningococo tipo C.

A partir de la sangre de los vacunados se purificaron además los anticuerpos específicos y se obtuvo una "Gammaglobulina Hiperinmune antimeningocóccica" para ser aplicada a niños con meningitis o meningococcemia o ambas, que ha demostrado su eficacia a través de un descenso de la mortalidad aún en pacientes graves con pronósticos negativos. El nivel de producción alcanzado permitió que antes de finalizar 1990 estuviera vacunada toda la población

cubana de mayor riesgo y que se estableciera desde 1989 su exportación hacia Brasil. Como reconocimiento de la calidad de esta vacuna y su aporte a la salud humana, fue otorgada a sus creadores la Medalla de Oro de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

Otro logro en la producción de vacunas es la obtención de la "vacuna contra la hepatitis B" por recombinación del ADN en levaduras, que hace a Cuba el único país en desarrollo en producirla, pues está limitada a uno o dos países desarrollados. Se han realizado los estudios preclínicos y clínicos necesarios y el ensayo de eficacia en recién nacidos de madres infectadas. Se ha dado inicio al proceso de registro y comercialización en el extranjero, pues existen demandas.

Una importante dirección de trabajos se inicia con la creación en 1987 de un centro de inmunoensayo concebido para el desarrollo integral de métodos de diagnóstico basados en técnicas inmunoquímicas en su versión ultramicroanalítica con equipamiento y reactivos propios. "El sistema ultramicroanalítico (SUMA)" desarrollado, es un analizador de alta sensibilidad y automatización que permite, con gran rapidez, seguridad y ahorro de reactivos, el diagnóstico de variadas enfermedades, empleando una cantidad de reactivos inferior a las que se utilizan en las técnicas mundiales.

El desarrollo del SUMA ha permitido a Cuba la consolidación de la red de laboratorios diagnósticos utilizada para el pesquisaje masivo en varios programas de salud, muy en particular el Programa Nacional para el Diagnóstico y Prevención de Enfermedades Congénitas. Un total de 17 técnicas diagnósticas han sido incorporadas al sistema, entre ellas: SIDA (HIV recombinante); Hepatitis B; Alfa- feto - proteína (defectos del tubo neural); Hormona tiroestimulante (hipertiroidismo congénito); Inmunoglobulina E (predisposición alérgica). Esta técnica se ha extendido a la actividad agropecuaria para la detección de las enfermedades que afectan a la masa ganadera y a los principales cultivos.

En el país también se producen los reactivos para trabajos de ingeniería genética como son las enzimas de restricción y modificación de ácidos nucleicos. Se han obtenido más de 50 tipos de enzimas que abastecen las necesidades del país y pueden exportarse. Entre estas enzimas se destaca la "estreptoquinasa recombinante" que sólo es producida por Cuba.

En la línea de enfermedades tropicales, se ha logrado el diagnóstico rápido del dengue hemorrágico; investigaciones sobre fasciolasis, filariasis y meningoencefalitis eosinofílica. Se han creado grupos de trabajo en entomología y malacología médicas y laboratorios de réferencia de malaria y lepra, reconocidos como centros de carácter regional.

Las aplicaciones de la biotecnología en la agricultura y la industria también han mostrado avances en los últimos años. Se han desarrollado diferentes aplicaciones de las técnicas de "cultivo de tejidos in vitro" de caña de azúcar. Esto permite mejorar las variedades para caracteres específicos reduciendo el tiempo requerido por técnicas convencionales. El cultivo de tejidos para micropropagación se desarrolla también en plátano, papa, arroz, piña, hortalizas, tabaco, pastos, cítricos y frutales. Se desarrolla un plan de inversiones en biofábricas para propósitos a escala comercial. Se ha trabajado en la producción de bacterias fijadoras de nitrógeno al suelo (biofertilización) que se aplica en leguminosas y otros cultivos.

El diagnóstico vegetal se ha beneficiado con sistemas integrales y rápidos empleando medios desarrollados en el país. Se han obtenido anticuerpos monoclonales para el diagnóstico de los virus X e Y de la papa, virus del mosaico y gomosis de la caña entre otros. Mediante la " manipulación genética de plantas" se han transformado variedades de tabaco, introduciendo genes resistentes a lepidópteros, lo que está en proceso de evaluación en condiciones controladas.

Sobre la base de la "transferencia de embriones" se ha trabajado en la micromanipulación de embriones y genes. Se han investigado métodos de fertilización in vitro, sexado de embriones y ya se han logrado los primeros "animales transgénicos". También se han producido medios de diagnóstico y sustancias bioactivas para la salud animal. Constituyen otros avances importantes la clonación, fermentación y purificación de un grupo de enzimas industriales a escala comercial, con aplicación en la industria azucarera, alimentaria, textil y otras (estas enzimas son la invertasa, alfa-amilasa, dextranasa y renina).

Una línea de trabajo significativa es el aprovechamiento de los desechos agrícolas, en especial de la industria azucarera, fuente considerable de materias primas renovables que con el uso de la biotecnología han podido aprovecharse de diversas formas. En este campo se han desarrollado investigaciones para la producción de proteínas y aminoácidos para la alimentación, la producción de enzimas industriales, obtención de alcoholes y otros productos.

Cuba participa en el Programa Regional de biotecnología para América Latina y el Caribe PNUD/UNESCO/ONUDI en los proyectos de producción industrial de enzimas; desarrollo de nuevos procedimientos de marcación para sondas diagnósticas (para malaria, patógenos intestinales y hepatitis) y producción masiva de anticuerpos monoclonales 3/.

Equipos médicos computarizados 4/

La producción de equipos médicos computarizados se ha desarrollado estimulada por las necesidades del sector de la salud y por las experiencias acumuladas en éste, a partir de su creciente nivel científico-técnico en el campo de la informática. La unión de especialistas en medicina y biología con ingenieros, matemáticos, físicos y programadores posibilitó la concepción y desarrollo de un conjunto de equipos y de "software" de reconocida calidad.

Los logros más significativos están referidos a los equipos de diagnóstico del sistema nervioso y neurofisiológico (MEDICID, NEURONICA, NEUROCID); a equipos de diagnóstico y monitoreo cardiológico (CARDIOCID, PASEK, SAIV, ECOGRAF); al sistema ultramicroanalítico (SUMA) que consiste en equipos y reactivos para aplicación de técnicas de inmunoensayo en el sistema de salud y en la investigación; así como otros equipos aplicados en diversas especialidades como ortopedia, logopedia y otros.

Las perspectivas

Estos éxitos coinciden en el tiempo con el cambio en las condiciones económicas externas del país y se hace evidente que los desarrollos alcanzados representan una ventaja comparativa adquirida, que puede dar lugar a una dinamización del intercambio externo en un momento crucial para la economía. La posibilidad de entrar al mercado de estos productos, prácticamente al momento mismo de su formación, cuando aún las barreras al ingreso son

relativamente bajas y tiene más significación la vinculación con la ciencia que la experiencia productiva previa, puede permitir desarrollar una oferta competitiva a escala internacional. Valga señalar que en sólo dos años, estas exportaciones pasaron de cero a más de 70 millones de dólares.

Pero no todo es fácil en este terreno. Al trazar la estrategia de producción y comercialización para la exportación, es necesario tener presente que el mercado de medicamentos y equipos médicos es dominado por grandes empresas transnacionales. Tampoco en el caso de Cuba, pueden olvidarse las restricciones al comercio impuestas por Estados Unidos, que en la actualidad amenazan con recrudecer en virtud de la enmienda Mack.

Institucionalmente, en Cuba se han ido creando con gran flexibilidad las condiciones organizativas que permiten articular un "complejo científico-productivo-comercializador", de forma tal que posibilite consolidar y ampliar los mercados existentes. En este sentido, numerosas instituciones científicas llevan a cabo el proceso a "ciclo completo", es decir, la investigación, el desarrollo, la producción a escala comercial y la comercialización externa. En otros casos, la industria farmaceútica tradicional realiza la producción de las formas terminadas; asimismo, se aprovecha la experiencia técnica y comercial del aparato existente de comercio exterior (direcciones de política comercial, de coyuntura y precios, empresas comercializadoras, Cámara de Comercio).

Cuba está en las mejores condiciones potenciales para lograr una exitosa inserción en los mercados internacionales; su interés desde el punto de vista externo no es explotar economías ajenas ni repatriar ganancias, sino lograr acuerdos que contribuyan a su desarrollo y propicien, en el caso de otros países en desarrollo, la complementación económica mediante la cual se solucionen problemas mutuos, (un ejemplo fue el acuerdo con Brasil, en que se suministraron vacunas a cambio de productos brasileños). En este sentido está en disposición de realizar distintos tipos de asociaciones, que incluyen la posibilidad de inversiones con capital extranjero en Cuba, e inversiones productivas en el extranjero, partiendo de determinadas tecnologías que se puedan complementar con los requerimientos de capital y el acceso a los mercados, mediante acuerdos recíprocamente ventajosos. Asimismo, se conciben nuevas formas de comercialización, como las operaciones de compensación a través de estos productos.

En estos esquemas tendrían prioridad las relaciones con los países de América Latina. La adecuada conjunción de factores debiese permitir una dinamización del intercambio externo del país, en un momento en que ello es vital para la economía.

NOTAS Y REFERENCIAS

1/ La información sobre los desarrollos alcanzados está basada en los siguientes materiales:

R.E. Simeón e Ismael Clark: El impacto social de las biotecnologías en Cuba. Cuba Socialista No. 34, jul-agosto 1988.

M. Limonta y Guillermo Padrón: Desarrollo de la alta tecnología y su aplicación a la atención médica en Cuba. Ponencia presentada en Seminario Cuba: 30 Años de Revolución. Halifax, nov. 1989.

Informe de Balance de la ciencia y la técnica 1986-90 y Resultados destacados de la Ciencia y la Técnica 1986-90. Academia de Ciencias. 1991.

CIGB Product catalog, enero 1989, distribuido por Heber Biotec.

Revista Cuba - Foreign Trade- Organo de la Cámara de Comercio 1/89, 1/90, 4/90, 1/91.

Periódico Granma, 27 de noviembre de 1989.

2/ La vacuna francesa contra los grupos A y C tiene una eficacia global del 72 % y ha sido usada para combatir y erradicar epidemias.

3/ SELA: Informe de relatoría. Reunión de concertación industrial sobre biotecnología. Lima, octubre 1990.

4/ La información sobre los desarrollos alcanzados en equipos médicos de alta tecnología está basada en los siguientes materiales:

Resultados destacados de la Ciencia y la Técnica 1986-1990. Academia de Ciencias, 1991.

Lázaro Ramos: La Industria Productora de Equipos Médicos. (Versión preliminar). Instituto de Investigaciones Económicas. La Habana. Enero 1991.

Samuel Savariego: Desarrollo y Perspectivas de la Industria Electrónica. Cuba - Foreign Trade (Organo de la Cámara de Comercio). No. 4/90.

MESA REDONDA 2

Intervienen: Sres. Fernando Sánchez, César Morales, Osvaldo Rosales, José Manuel Quijano, Armando Di Filippo, Orlando Caputo, Hector Assael.

FERNANDO SANCHEZ ALBAVERA (PERU): La aplicación de programas de estabilización económica en muchos países de la región enfrenta problemas similares como la elevación de los costos financieros, ingreso de capitales golondrina, incremento muy acelerado de reservas internacionales, contracción de la demanda, revaluación del tipo de cambio, etc. Si bien la estabilización de la economía es condición fundamental para el crecimiento, la interrogante que surge es si los países de América Latina están en condiciones de garantizar intensos programas de estabilización y ajuste. Como se ha señalado en varias de las exposiciones, algunos países tienen por el lado fiscal, una serie de debilidades y vulnerabilidades que todavía no están resueltas. Existe, sin duda, una actitud de espera por parte de los agentes empresariales, respecto del éxito o fracaso de estos programas. En varios de los países que han atravesado procesos hiperinflacionarios, el problema de la estabilización económica sigue pendiente.

Un primer aspecto que me interesa destacar es que hay un diagnóstico generalizado en la mayoría de los países de la región respecto de lo que se ha dado en llamar el proceso de globalización de la economía internacional. Esto, por lo demás, no es un fenómeno nuevo si observamos las discusiones de los años 70 con relación a los fenómenos de transnacionalización de la economía internacional, salvo que hoy se plantea una respuesta diferente a la de esos años.

En efecto, actualmente la respuesta no incluye una política defensiva frente a la economía mundial. Es más, casi se ha suspendido el debate sobre cómo defendernos del proceso de penetración del capital extranjero y de la transnacionalización de la economía. Lo que no se encuentra todavía es una reacción pragmática, de como vamos a incorporarnos a este proceso de internacionalización y como vamos a tratar de aprovechar los espacios donde podríamos insertarnos dinámicamente, innovando en los aparatos productivos internos.

Se aplican políticas e instrumentos similares en países muy heterogéneos, con grados muy variados de apertura al exterior y con estructuras productivas y mercados internos muy disímiles. En suma, se está aplicando un recetario similar para enfermedades diferentes. No están pues, muy claros los objetivos reales, más allá de los teóricos, que se espera alcanzar.

Otro aspecto que parece fundamental en este proceso de apertura, es el papel que puede jugar la privatización en algunas economías. Voy a tomar solamente dos casos: el sector extractivo y el sector de servicios. Si se considera por ejemplo la minería, la privatización debería propiciar la captación de nuevos mercados, una incorporación de adelanto tecnológico, una modernización de las empresas y un ensanchamiento de la base productiva exportable.

En este sentido, parece importante -en la búsqueda de una mayor competitividad- que los aparatos empresariales, actualmente en manos del Estado, puedan modernizarse a partir del concurso del capital privado.

Por otra parte, en el sector eléctrico, por ejemplo, una buena parte de las políticas tarifarias se orientaron a subsidiar el crecimiento del sector industrial. En este caso, la privatización conduciría a una elevación de las tarifas a niveles similares al internacional y con tasas de retorno también equivalentes, con lo cual se replantearían algunos de los elementos que posibilitaron el crecimiento de actividades de gran intensidad energética en los últimos años.

Lo mismo ocurre en el caso de los derivados del petróleo; una buena cantidad de industrias consumidoras de energía estuvieron basadas en precios subsidiados por parte del Estado. La privatización de estas empresas llevaría a la fijación de precios mucho más cercanos a los niveles internacionales y ciertamente a la eliminación de todo tipo de subsidio en materia de precios y tarifas. Creo que aquí hay dos elementos que podrían ser interesantes de analizar en el caso de privatización y su impacto en los niveles de competitividad de algunas actividades productivas. En algunos casos, ellos pueden elevar la competitividad pero en otros pueden eliminar la vigencia de esquemas de competitividad espúrea, que no cabe duda que sustentaron un cierto dinamismo exportador.

Un tercer aspecto que me parece interesante, es la redefinición del papel del Estado: en la mayoría de los países este proceso se traduce en un Estado más preocupado de la problemática social y de la generación de factores estimulantes de la competitividad. El papel del Estado se plantea en términos radicalmente diferentes a como se lo definió en las dos últimas décadas. Pienso que el papel del Estado, en lo que concierne a la competitividad, es fundamental en dos áreas: garantizar sistemas estables de inversión en el mediano y largo plazo para facilitar el cálculo económico de los inversionistas; y el desarrollo de una agresiva diplomacia económica: es decir, un marketing a nivel internacional en la promoción de mercados, en el campo de la concertación de determinados acuerdos comerciales o en la absorción de adelanto tecnológico.

Lo primero supone no sólo criterios estables de conducción de la economía evitando los "péndulos", sino también la organización de lo que se ha dado en llamar la "competitividad sistémica" y, lo segundo, supone constituir sistemas de negociación internacional. Hay dos shocks sobre los cuales se ha conversado poco, en relación a estos procesos de apertura y de liberalización de las economías. Uno es el shock empresarial. En algunos países se produjo una reacción muy fuerte de sectores empresariales frente al proceso de liberalización de la economía. Este proceso de readaptación del sector empresarial a los cambios es muy importante. La duda es si debe ser un proceso simplemente librado a la iniciativa de los propios grupos empresariales o debe ser un esfuerzo conjunto del Estado y de los grupos empresariales para propiciar la reconversión productiva. Creo que es un tema que tiene mucho que ver con el desarrollo de las posibilidades de competitividad y de reconversión de las economías.

El otro es el shock social. En las políticas mencionadas el tema social ha estado ausente. La mano de obra es un costo, y consecuentemente, se buscó reducir o eliminar una serie de privilegios sindicales que afectaban este costo dentro del proceso productivo. Cabe mencionar el caso de los puertos, el caso de algunos sectores de la construcción, etc. Pero cuál es el papel de los trabajadores en todo este proceso: ser simplemente mano de obra barata, o existe una política intencional del Estado que le otorgue un papel específico al sector laboral. Creo que ahí hay también una pista interesante a explorar. En el caso de la reciente legislación peruana que flexibiliza el sector laboral, se han diseñado algunos mecanismos para tratar por

ejemplo la incorporación de jóvenes al proceso productivo, inducir a las empresas a otorgar determinadas vacantes para la formación técnica de los jóvenes, la realización de títulos en el trabajo para la adquisición de ciertas experiencias técnicas, etc. Creo que hay una serie de políticas por el lado del sector laboral que van a estimular la competitividad de las empresas pero que merecerían la atención del Estado.

Esto de los "shocks" nos lleva a considerar el problema de la transición: el modelo está claro, es decir, sabemos muy bien dónde queremos llegar. El punto de partida también está claro. El problema es cómo se maneja la transición entre este modelo de partida y un modelo final relativamente utópico, en el cual registraríamos una economía libre con determinados niveles de redistribución de la riqueza, participación e igualdad de oportunidades. El tránsito, la gerencia de este proceso es algo que debería examinarse con mayor profundidad, porque algunos países ya empiezan a experimentar problemas.

La articulación de los agentes empresariales, de las organizaciones laborales y del Estado en todo este proceso es bastante compleja. ¿Cuál es la base social del modelo? ¿Como se articula en procesos de creciente democratización de las decisiones de los países, un modelo que requiere disciplina, orden y bastante control social, con procesos de mayor iniciativa de parte de los movimientos sociales y mayor participación de parte de las instituciones políticas? Ese es también un tema que me parece importante.

Finalmente, cuales serían los resultados si los instrumentos funcionasen adecuadamente y existieran condiciones políticas favorables. Tengo la impresión que un grupo de países va a alcanzar una recorversión de sus materias primas, ampliando su base exportable. En otros, lo que se va a propiciar es una recorversión exportadora industrial. Esto daría la pauta de una mayor heterogeneidad en América Latina. Quienes logren la recorversión exportadora industrial van a ser aquellos países que tienen un mayor mercado interno y hayan absorbido una capacidad tecnológica y empresarial. En ese sentido no habría que desdeñar lo que ha sido la experiencia de industrialización de aquellos países que cuentan con una base interesante para poder adaptarse a las nuevas circunstancias de la economía internacional. Otra condición es que se hayan desarrollado mercados financieros amplios y sobre todo un mercado importante de servicios o sea aquellos países que cuenten ya con una infraestructura posible de ser utilizada para proyectarse a los mercados internacionales y los que cuenten con capacidad de mano de obra y desarrollo de sistemas educativos más o menos modernos. Estas condiciones no se dan en la mayor parte de los países de América Latina. Uno podría entonces imaginarse que habrá una mayor diferenciación y una mayor especialización en los países de la región.

Todo esto me hace recordar un viejo artículo de Osvaldo Sunkel, en el que se refería a la articulación de los polos modernos de las economías. Ese es el modelo que se plantea como el modelo básico a desarrollar, pero temas como la marginalidad, como la redistribución del ingreso, como el desequilibrio de los espacios regionales, son temas que van a estar seguramente presentes cuando se examinen los resultados de este modelo. Es muy probable que, por ese lado, vayan surgiendo progresivamente algunos temas que fueron propios del debate latinoamericano de hace 3 ó 4 décadas, cuando había economías abiertas en una buena parte de la región.

Veo por otro lado una redefinición política que influirá decisivamente en la gerencia de este modelo, que se refiere a la transformación de las instituciones políticas: una

redefinición del papel de los partidos, una redefinición del valor de las motivaciones de las grandes masas para poder adherir a un modelo de esta naturaleza. La apuesta es a que es posible movilizar a grandes segmentos de la población en torno a esperanzas de bienestar individual como eje de movilización, es decir con énfasis en la individualidad; en un patrón imitativo de consumo de los grupos de altos ingresos que se presenta como objetivo de vida para amplios sectores sociales.

Esta redefinición de la base social va a determinar, para que el modelo funcione, una ruptura de los esquemas de clientelaje y de los privilegios de grupos empresariales. De tal manera que toda esta suerte de mercantilismo empresarial, rentismo sobre los cuales muchos de los grupos empresariales crecieron en América Latina tendrá que replantearse.

En síntesis, hay una serie de interrogantes que deben levantarse. Estas son, entre otras: ¿Cómo medir la gerencia de los instrumentos de la política económica para garantizar estos esquemas de estabilización en el tiempo? ¿Cómo determinar criterios de evaluación de resultados y aproximaciones hacia el modelo final? ¿Qué papel tiene el Estado en todo este proceso? Y finalmente ¿Qué base social y cuál es el papel de los movimientos sociales? Creo que ver el tema de la competitividad solamente por el lado de los factores productivos y de los costos es una imagen un poco reduccionista. El asunto es más complejo, ya que en última instancia lo que se está proponiendo es un nuevo estilo de desarrollo.

CESAR MORALES (CEPAL): El mío es un comentario muy concreto referido particularmente a la intervención de Isabel Figueroa que ilustra a través de los casos del sector frutícola y del sector forestal de Chile, la posibilidad de desarrollar exitosamente una inserción internacional basada en ventajas comparativas.

Mi comentario va en tres direcciones. La primera en relación a situar o relativizar las características exitosas de ese modelo. La segunda, debatir sobre las causas de ello. Y la tercera, referida a sus limitantes. Muchas de estos aspectos los tocó Isabel, y en su trabajo están más desarrollados que lo que ella expuso, pero yo creo que vale la pena resaltar algunos aspectos que son importantes de considerar.

No puede dejar de ser mencionado el hecho de que el éxito se expresa en los indicadores que ha mencionado Isabel, pero también tiene otra cara que es importante destacar. Se trata de un éxito que está concentrado en muy pocos productos, lo que implica una altísima vulnerabilidad. Yo creo que eso es importante destacar, porque en el caso de Chile se han experimentado problemas precisamente por el lado de la vulnerabilidad. Como mencionó Isabel, el principal renglón de exportación se refiere a las uvas vendidas en el mercado norteamericano, y este país conoció el supuesto envenenamiento con cianuro que implicó el cierre inmediato de ese mercado.

Respecto del segundo renglón de exportación, las manzanas, la principal empresa exportadora de jugos de manzanas de este país, Proasa, una vez que terminó su planta construida con la tecnología más de punta posible, contando con el abastecimiento de la fruta de mejor calidad, se encontró con que en el mercado norteamericano había una prohibición aprobada en ese año para importar cualquier producto que tuviese trazas de Alar, un insecticida que se usa frecuentemente para fumigar manzanas. (Se descubrió que quien tomara

diez litros diarios durante 50 años podría tener la probabilidad de 10% de enfermarse de cáncer).

Eso significó el cierre del mercado norteamericano y la obligación de salir a vender a otros mercados. Yo creo que eso es importante de considerar porque pone de relieve la tremenda vulnerabilidad de este tipo de producto, no obstante estén controladas las fases tecnológicas tanto en la parte agrícola como en la parte industrial y de comercialización, etc. Hay una serie de otros factores que están condicionando el éxito o no de la exportación de productos como éstos.

El segundo aspecto que relativiza el éxito, radica en el hecho que hay que considerar hoy día la entrada de otros países a competir en el mismo tipo de productos. En el fondo se trata de 18 productos por los cuales están compitiendo hoy día en forma creciente otros países, en condiciones similares de ventajas comparativas naturales a las que ofrece Chile. Habría que agregar hoy día también a los países de Europa del Este que tienen probablemente muchas más ventajas comparativas desde el punto de vista de formación de capital humano, de infraestructura y de cercanía a los mercados de consumo, principalmente al mercado europeo.

Un tercer aspecto, que tampoco se puede dejar de lado es la incorporación creciente de tecnología, que desdibuja completamente el mapa de las ventajas comparativas. El hecho por ejemplo de que en algunos países se descubra la producción mediante tecnologías de productos sustitutos o análogos de otros para los cuales los países del Tercer Mundo han contado con ventajas comparativas, es un hecho que hay que tomar en serio. Un ejemplo de eso es: en 10 años, el mercado norteamericano ha visto reemplazar el 36% del consumo total de edulcorantes por productos ahora generados a partir de biotecnologías. Ello significa cinco veces la producción de azúcar de República Dominicana, cuyo principal renglón exportador para el cual posee más ventajas comparativas, es exactamente el azúcar.

En relación a las causas. Yo creo que se han mencionado muchas, pero me parece que es importante resaltar la siguiente. Estoy de acuerdo con Isabel, en que la dotación de recursos naturales que constituye un factor importantísimo, ha ido perdiendo importancia en el tiempo, en la medida en que se han ido construyendo nuevas ventajas comparativas. Respecto de esta construcción de ventajas comparativas, quisiera mencionar el hecho de que efectivamente el plan frutícola de la CORFO iniciado a fines de los 50, implicó entre otras cosas un levantamiento aero-fotogramétrico de todas las zonas del país para determinar las capacidades de uso actual y potencial, determinar los flujos de las redes de frío que deberían construirse para generar una actividad que tuviese posibilidades exportadoras.

Este no fue el primer esfuerzo desarrollado, en realidad uno debería remitirse a las obras de infraestructura de riego gigantescas realizadas en este país desde comienzos del siglo pasado. Yo creo que eso es importante de anotar. Las principales obras de infraestructura de riego de la Zona Central de este país fueron iniciadas a fines del siglo pasado y comienzos de éste y la actividad de la fruticultura depende esencialmente de disponer de riego seguro, y de ese tipo de obras de infraestructura.

Una de las causas que a mí me parece importante y que no vi mencionada, es el hecho de que no es posible pensar en una difusión tecnológica de la magnitud de la ocurrida en este país, sin hacer algunas referencias al hecho de que la estructura de tenencia de propiedad de

la tierra fue modificada drásticamente, haciéndose mucho más homogénea. Estoy diciendo, claramente, de que pienso que habría sido muy difícil un proceso de modernización del sector agroexportador hortofrutícola, sin tomar en cuenta el proceso de reforma agraria. Si uno correlaciona las áreas de desarrollo hortofrutícola con las zonas de mayor intensidad de la reforma agraria, encuentra de que efectivamente hubo tal correlación.

No creo que pueda aducirse necesariamente como una de las causas que explican el éxito exportador el hecho de que dada la baja productividad del sector agrícola, la incorporación de sectores urbanos como médicos y dentistas a la producción, hayan permitido realmente generar un impacto que explique el aumento de las exportaciones. Yo creo que las investigaciones realizadas no señalan eso. Pienso que uno de los factores esenciales, además de los que señala Isabel en su trabajo, es precisamente el hecho de haber homogeneizado la estructura de propiedad y tenencia de la tierra.

Si uno puede situar en estos términos el éxito, relativizándolo y considerando que por un lado se tiene la posibilidad de exhibir indicadores tremendamente impresionantes de crecimiento de las exportaciones de fruta, de mejoramiento de la balanza comercial sectorial con un gran aporte a las exportaciones, pero logrando también relativizar y situar en su verdadera dimensión este fenómeno, ello puede ser algo realmente útil a ser considerado por otros países, no conduciendo a conclusiones engañosas.

OSVALDO ROSALES (CEPAL): Deseo referirme a la experiencia chilena, sin ánimo de extraer conclusiones generales sino más bien resaltando las particularidades de su transición política y económica. Estando de acuerdo con el enunciado de don Eric Calcagno, me parece que el tipo de desafío que enfrentamos es cómo proceder, es decir, cuáles políticas serán las que en un marco democrático nos permitirán apartarnos del paradigma neoliberal y orientarnos efectivamente hacia un modelo social de economía mixta. En ese sentido, me parece que la transición chilena, muy reciente y germinal, da algunas luces sobre las tensiones y opciones que se presentan en esa óptica.

En primer lugar, vale la pena mencionar que en marzo de 1990, el nuevo gobierno hereda un conjunto singular de activos y pasivos del modelo anterior. Hereda en términos positivos una dinámica exportadora muy significativa y particularmente a partir del año 1986, una política macroeconómica que aborda de un modo consistente el ajuste estructural. Al mismo tiempo hereda ciertos desajustes, en particular, una herencia inflacionaria. El gobierno asume con una inflación cercana al 30%, en un contexto político en que la gran apuesta de los partidarios del régimen anterior, y del gran empresariado, era la imposibilidad para un régimen democrático de conciliar el desarrollo exportador con las demandas sociales y con una baja inflación. En ese contexto, la tarea antiinflacionaria y la estabilidad fiscal pasan a ser un tema de la mayor importancia política.

Ello obviamente planteaba restricciones adicionales, en la medida en que se hereda una coyuntura de política económica donde la política de ajuste es lo central, no sólo desde el punto de vista económico sino desde el punto de vista político. Máxime cuando las expectativas empresariales apuntaban al caos mientras se temía que las expectativas populares apuntasen a una recuperación pronta y bastante legítima de todo lo perdido durante los últimos 17 años.

Por lo tanto, el sendero por el cual la política económica hubo de marchar fue extremadamente estrecho. Quiero ahí resaltar que pese a esas restricciones, se culminó el año 1990 con un crecimiento de 2.3% que si bien fue bajo, se dió junto a una política de ajuste bastante singular. Yo creo que es el caso probablemente único en períodos recientes en la región, en que una política de reducción del índice inflacionario coincide con un incremento en el coeficiente de inversión; la inversión pasa a ser un 20 por ciento del producto, la más alta en 20 años; y al mismo tiempo aumenta la tasa de empleo en 2%, mejorando a su vez los salarios reales un 2%. Esto significa que, con un producto que crece 2%, la masa salarial ha crecido un 4%. Al mismo tiempo, la reforma tributaria que se instaura a mediados de año, significó 2 puntos del producto, 600 millones de dólares más o menos, orientados a reforzar el gasto social. De allí entonces el rasgo novedoso de una política de estabilización que coincide con aumentos de la inversión, del gasto social, del empleo y de los salarios, es decir, con una mejoría en la distribución del ingreso.

Las perspectivas para este año son de que el producto se mueva en torno de un 5 -6%; que el empleo crezca entre 2 y 3%; que los salarios crezcan en algo parecido, disminuyendo la inversión a no más del 18% del PGB, debido al término de grandes proyectos asociados fundamentalmente a la inversión extranjera. Pero todo hace esperar que en períodos próximos, la inversión logre recuperarse.

Hay especificidades políticas de la experiencia chilena que afortunadamente no son replicables, de modo que cuando se examinan las lecciones de la apertura comercial chilena, es necesario depurarla de todo ese contexto. En la discusión hacia la apertura, tiende a darse un consenso sobre el"timing" preciso entre las diversas reformas. Por otra parte la propia apertura comercial requiere un "timing" específico. Obviamente estas son discusiones ex-post para el caso chileno, pero sirven para aquellos países que intentan abrir sus economías y realizar reformas estructurales.

Un corolario inicial es que hay que intentar que la apertura se produzca una vez que se ha conseguido una estabilidad macroeconómica. En segundo lugar, ella debería coincidir con momentos ideales de "peak" en materia de crecimiento y no de contracción, porque obviamente los efectos asociados a la apertura en un contexto de contracción económica se van a potenciar todavía más y pueden revertirla. En tercer lugar, los instrumentos de política, básicamente referidos al tipo de cambio, deben buscar que la apertura desde sus inicios signifique un aumento de exportaciones por sobre el aumento de importaciones.

Si uno examina estas tres condiciones, las tres se violaron en el caso chileno. Se violaron porque la reforma comercial se inició a fines del año 75 y terminó el año 81. En esos momentos Chile tenía una inflación de tres dígitos, logrando excepcionalmente y por una vez una inflación cercana a un dígito sólo en el año 82. Por lo tanto, hay un período de 7 a 8 años de una inflación bastante elevada que dificulta el proceso de apertura, contagiando los efectos netos de la apertura. En segundo lugar la apertura se inicia exactamente después que en el año 75 el producto cayera en un 14%, o sea, no pudo haber coincidido con un momento peor. Por eso es que los estudios que se han hecho para medir el impacto empleo o el impacto sobre la actividad productiva, diferenciando causales de demanda agregada, impacto de sustitución de importaciones o impacto de exportaciones, dan cuenta que lo que más dañó la industria nacional fue la caída del producto y de la demanda interna más que la apertura propiamente tal.

En tercer lugar, en la medida en que el proceso de apertura coincidió con el período de oro del endeudamiento externo, y con el período de estabilización que implicaba tener tasas de interés elevadas vis-a-vis la tasa de interés internacional, ello facilitó el ingreso de capitales, conduciendo a un deterioro del tipo de cambio que se agudizó con la política de tipo de cambio fijo aplicada entre los años 79 y 81. Eso hizo que las importaciones más que duplicaran el crecimiento de las exportaciones. Obviamente, en ese contexto el impacto empleo y el impacto cesantía industrial fueron elevados. Pero yo creo que no es legítimo asociar ese impacto a la apertura, tiene que ver con el conjunto de medidas de política económica que se implementaron. En particular con la obsesión por utilizar en un esquema de economía abierta, un enfoque monetarista, con un tipo de cambio fijo como estabilizador; ello es parte significativa de los malos resultados ocupacionales y distributivos.

Me parece que un tema que sigue estando pendiente y que de alguna forma comparte el actual equipo económico, es el relativo al perfil de especialización productiva que Chile ha estado adoptando. El proyecto país asociado al tipo de inserción internacional, está pendiente. Obviamente esa no es una tarea tecnocrática, tiene que ver con los actores que están involucrados, con los espacios de concertación, etc. Pero ese perfil no sólo es importante en términos de la ubicación de los sectores relevantes en el comercio, sino también tiene importancia en términos del patrón tecnológico y del patrón de demanda de trabajo que va insinuando, porque obviamente si se tiende a especializar en recursos naturales, resulta muy difícil que de allí emane difusión tecnológica y demanda de técnicos e ingenieros asociados a ese ámbito, de manera de hacer coincidir equidad y crecimiento exportador. Por lo tanto hay un tema distributivo ocupacional que es importante definir. Ello está presente en el concepto de "segunda fase exportadora" que viene acuñando el nuevo gobierno.

Ahí surge el dilema entre políticas sectoriales o políticas de apoyo selectivo. En un contexto de transición tecnológica como el que vive hoy la economía mundial, de globalización, de interdependencia, etc., yo diría que es presuntuoso esperar que cualquier empresa privada o que el Estado sean capaces de apostar a cuáles serán los sectores ganadores. De partida yo creo que esto descarta cualquier opción sectorial a la antigua. Hoy día, debe buscarse la complementariedad de cadenas productivas, radicando en el mercado las opciones de especialización pero apoyando tal proceso con información y complementación de esfuerzos prospectivos privados y públicos en lo comercial y tecnológico, con instituciones de fomento y difusión tecnológica, ámbitos donde el Estado ha jugado un rol significativo en otras experiencias. Hoy día los que ganan, lo hacen durante ciclos, durante períodos cortos y son empresas, con determinados productos.

La pregunta pertinente es entonces ¿Qué tareas le competen al Estado? Creo que las tareas indelegables son allí las de concertación y de coordinación de esfuerzos, las tareas de prospección y de difusión tecnológica y las tareas que efectivamente estimulen la competitividad sistémica. Constituyen también temas de atención preferente del Estado, la infraestructura y la formación de los recursos humanos.

Se mencionaba que Chile hizo una importante reforma en puertos pero resulta que hoy día esas reformas ya aparecen insuficientes. El ajuste fiscal muy severo en los 80 postergó inversiones en infraestructura, y hoy día existen severos problemas de carreteras y de congestión en puertos. Hace un par de días, la Asociación de Exportadores señalaba que,

producto de la congestión en los puertos, los exportadores estaban perdiendo al año entre 10 a 12 millones de dólares, que es más o menos el costo de un puerto nuevo.

También hay tareas pendientes en la "desegmentación del mercado financiero". No basta pensar sólo en su desregulación sino también en ver cómo el sector financiero podría llegar a sectores que no están normalmente cubiertos, como la pequeña y mediana empresa. Para incorporar a la pequeña y mediana empresa al esfuerzo industrial y al esfuerzo exportador se requiere de una orientación específica de las líneas de financiamiento.

Culmino con un punto, que es el tipo de cambio, porque en ese sentido la experiencia chilena también es aleccionadora. Existe consenso en torno a la importancia de un tipo de cambio real alto y sostenido en el tiempo. ¿Qué ha pasado con el tipo de cambio real en los últimos 15 años? Ha tenido oscilaciones, hubo un tiempo de caída muy acentuada cuando se adoptó la política de cambio fijo; posteriormente cuando asumió Büchi, el tipo de cambio pega un gran salto, salto que es reforzado el año 88 en que se alcanzan los niveles más altos de los últimos 40 años. Obviamente ese tipo de cambio alto para ser sustentable tiene que tener apoyo en la base macroeconómica.

La política económica fortaleció por otro lado el ahorro, activando las operaciones de conversión de deudas, comprimiendo el gasto y comprimiendo los salarios. Si uno examina la tijera que forman los gráficos de tipo de cambios y salarios, se dará cuenta que el punto más alto del tipo de cambio, coincide justamente con el punto más bajo de salario real. A medida de que el salario real empieza a recuperarse, obviamente el tipo de cambio real tiende a caer. Si ustedes han revisado la prensa económica de Chile, el tema principal de preocupación a nivel de los empresarios es el tipo de cambio, el cual en los últimos 20 meses ha tenido caídas del orden del 20 a 22 % respecto del dólar -bastante menor respecto de una canasta de monedas- pero 22% respecto del dólar. El mensaje es que no es tan fácil mantener un tipo de cambio real alto, cuando hay un proceso persistente de incremento en las exportaciones, cuando se reinstaura cierta normalidad en el mercado de trabajo y particularmente cuando el ingreso de capitales es muy elevado, como ha acontecido en 1990 y 1991, producto de la recesión norteamericana y sus subsecuentes rebajas en la tasa de interés. El mensaje para los exportadores es que su rentabilidad tenderá gradualmente a alejarse del tipo de cambio y a acercarse a los incrementos de productividad.

Para afrontar el ajuste, se acude en el año 1990 a políticas de tasas de interés muy elevadas como mecanismo de contracción del gasto. Ello implica un incremento significativo del diferencial de tasas de interés respecto del nivel internacional, lo cual influye en un masivo ingreso de capitales de corto plazo. El Banco Central empieza paulatinamente a poner distintos tipos de trabas hasta lograr manejar relativamente la operación de swaps. Sin embargo, el desempeño exportador chileno, que ya tiene ciertos elementos estructurales de consolidación, y el ingreso de inversión extranjera ya no de corto plazo, así como el el flujo de largo plazo asociado a expansión de la capacidad productiva o a créditos de exportación, han ido generando una situación que, a mediados de este año, significó para el gobierno un cambio de óptica: la mejoría en la balanza de pagos no parece ser transitoria, parece tener elementos de mayor permanencia. Ello ha obligado a una readecuación de la política económica con una rebaja de aranceles, del 15% al 11%.

De junio de 1990 hasta ahora el Banco Central ha tenido severas dificultades para sostener el tipo de cambio. La política cambiaria ha sido la de un dólar acuerdo fijado por el Banco Central para sus operaciones y una banda de flotación del 5% hacia arriba y hacia abajo. Desde junio de ese año, el tipo de cambio ha estado hasta ahora en el piso de la banda, lo cual ha obligado al Banco Central a sucesivas compras de divisas.

Ello ha planteado un problema que tiene que ver también con la herencia, recibida del gobierno anterior. En la medida que el Banco Central ha comprado divisas para sostener el tipo de cambio, ha acumulado reservas, y como la tasa de interés se ha mantenido elevada, producto de la política de ajuste en que la tarea antiinflacionaria todavía tiene prioridad uno, esa elevada tasa de interés ha hecho que el Banco Central pierda recursos, dado que la rentabilidad que está recibiendo por las reservas internacionales es bastante menor que la que está pagando por el mayor endeudamiento interno. Como el Banco Central acarrea además un endeudamiento importante producto del salvataje del sistema financiero en 1983, todo ello le significa al Banco Central un déficit anual de alrededor del 2.5 % del PGB, esto es entre 700 y 800 millones de dólares. Esto constituye un déficit cuasi-fiscal que el sector público debe compensar por otras vías.

En ese contexto, un Banco Central institucionalmente autónomo, enfrenta dificultades para conciliar su manejo monetario con los objetivos adicionales de gestión de la tasa de interés y de sostén del tipo de cambio. Ahí ha estado el centro de la política económica en los últimos doce meses y pese a todos los esfuerzos del Banco Central, la verdad es que el tipo de cambio ha manifestado una tendencia decreciente. Es cierto que en una perspectiva de largo plazo, el tipo de cambio sigue siendo elevado y, comparando con las cifras que daba Isabel Figueroa sobre eventuales tasas de ganancia, todo parece indicar que los sectores exportadores aún cuentan con un margen significativo de rentabilidad. Eso ayudaría a explicar cómo, pese al deterioro importante del tipo de cambio, las exportaciones han seguido creciendo y no sólo las tradicionales. Las exportaciones industriales no tradicionales este año están creciendo en un 26%, lo cual da cuenta de que el dinamismo está abarcando también a los sectores industriales.

COMENTARIO DE JOSE MANUEL QUIJANO (Uruguay)): La interrogante mencionada por Fernando Sánchez Albavera que yo comparto se refiere a ¿qué países lograrán una industrialización y cuales no en este proceso latinoamericano de apertura? Yo diría que es prematuro decirlo en este momento, pero no creo que sea solamente un problema de tamaño de mercado interno, pues ello dejaría sólo a Brasil y a México como capaces de sostener un proceso de industrialización. Creo que el espectro quizás se pueda abrir más en el futuro.

Todos conocemos los trabajos que se han hecho en Francia y se han recogido en Chile, sobre las segmentaciones del mercado internacional en productos dinámicos, estancados y en retroceso. Tres categorías que no son necesariamente estáticas, pero que de alguna manera perfilan cierto comportamiento del mercado internacional. A la pregunta anterior yo agregaría ¿quiénes lograrán ingresar en los segmentos dinámicos del mercado internacional y quiénes no? Mi preocupación crece porque no me queda claro que haya actualmente una estrategia tendiente a llevar a la región hacia el mercado internacional en el segmento de productos dinámicos. Más bien tengo la impresión de que en este intento de apertura empieza a perfilarse una persistencia en sectores estancados y en algunos sectores en retroceso.

Hoy, Isabel Figueroa nos mostraba cómo en el caso chileno, en algunos productos agrícolas la expansión de las exportaciones ha sido espectacular, pero cuando se compara la evolución del total de las exportaciones nacionales con el movimiento de mercancías en el mercado mundial, esta participación deja de ser espectacular, adoptando una tendencia decreciente. Obviamente si lo hacemos para otras economías, como por ejemplo para la de mi país, vamos a encontrar conclusiones más o menos parecidas.

El esfuerzo exportador que se está haciendo, es probable que corresponda a un camino sin retorno, aprovechando el crecimiento de 5% a 6% del comercio internacional. Eso está muy bien, pero cabe preguntarse ¿dónde nos estamos insertando o a qué apuntamos en la inserción de América Latina en el futuro próximo?

Otro tipo de preocupación es más de coyuntura. Estamos procesando aperturas en el momento en que no sólo Chile sino toda la región está moviendo los tipos de cambio por debajo de los precios internos. Este es un fenómeno que abarca desde México hasta la Argentina. En el Uruguay el Banco Central no puede mover el tipo de cambio dinámicamente y está moviéndolo por debajo de los precios internos. Hay varios factores que influyen en ello. Lo que pasa en la economía de los EEUU, las tasas de interés, el retorno de dinero hacia la región, el lavado de algunos dólares, constituyen un conjunto de elementos que yo no podría ponderar, pero que pesan sobre el ingreso de divisas y que atrasan el ajuste del tipo de cambio.

Las aperturas que se combinan con rezagos cambiarios significan doble desprotección sobre la economía. Mientras una apertura arancelaria o para-arancelaria puede permitir la supervivencia de una empresa competitiva, la doble desprotección puede hacer que esta empresa sufra los efectos devastadores de los productos provenientes del resto del mundo por la sencilla razón de que hay un efecto tipo de cambio que se está agregando al efecto de desprotección arancelaria.

Acerca del paradigma exportador, basado en productos primarios. En los últimos cinco años he ido a muchos congresos y hay un tema permanentemente ausente, que es el tema social de América Latina. Todos queremos ser competitivos y a nadie le importa lo que le pasa a buena parte de la sociedad que nada tiene que ver con esta competitividad. Aunque dejemos de lado el problema de la justicia social y nos pongamos pragmáticos, o si ustedes quieren tecnocráticos, no es sustentable un modelo en donde lo social se acumula como problema. Hay varios trabajos de CEPAL que nos dicen que lo social se acumula en términos de problema y no tenemos respuesta ni siquiera como reflexión acerca de cómo encararlo.

Sé que Chile tiene políticas específicas. Me temo que tendemos a economías crecientemente competitivas, y al mismo tiempo cierto asistencialismo respecto de lo social. Yo creo que los modelos son sustentables en la medida en que su desarrollo tiene en su interior una respuesta para sus problemas sociales. Hay un enorme vacío con respecto a este problema en los modelos en los cuales estamos incursionando en América Latina.

Por último, quería tocar el tema que tiene que ver con la apertura y con la segmentación. Ayer escuchábamos las dos intervenciones de los colegas de España que me parecieron particularmente interesantes. Ellos planteaban que las relaciones de la CEE con América Latina son decrecientes, en general. No cabe esperar demasiado del Sudeste Asiático y de Japón, salvo en los casos de México y posiblemente de Chile, pero no en el caso de

Uruguay. Nuestra relación es con EEUU y ahí está además la propuesta de la zona de libre comercio. EEUU es de los tres polos, el más complicado en estos momentos, el más inestable, el más sujeto a terribles contradicciones en su sector financiero. Por consiguiente es una apertura que no está apostando, presumo yo, al bloque más dinámico sino posiblemente al bloque más conflictivo en la década de los 90 y a futuro. Ahí me queda una duda acerca de cuál es el esquema de apertura y cuál el mercado hacia el cual dirigirnos.

Termino haciendo una reflexión válida para un país pequeño. Creo que si no encontramos la manera de organizarnos e integrarnos competitivamente entre nosotros hacia el mundo, me parece que todos los demás juegos para nosotros están cerrados. Gracias.

COMENTARIO DE ARMANDO DI FILIPPO (ILPES): Yo asocio por un lado algo que estaba presente en la reflexión de José Manuel Quijano y algo planteado por René Muga en el sentido de que la competitividad sustentable en una perspectiva de desarrollo se confunde mucho con un incremento de la productividad. Este incremento en el largo plazo se asocia con un conjunto de factores quizás nuevos ahora, como los apoyos de servicios, la infraestructura y muchos otros elementos que contribuyen a la competitividad, bajo una expresión de productividad.

Es posible establecer un paralelo entre las viejas ideas de la CEPAL referidas al deterioro de los términos de intercambio con los conceptos de competitividad espúrea y de competitividad legítima. Una de las cosas que decía la CEPAL era que si uno se insertaba en sectores dinámicos del mercado mundial, se beneficiaba normalmente de una buena elasticidad de ingresos de la demanda, que se reflejaría en un crecimiento dinámico del comercio en determinados rubros. Entonces por el lado de la demanda, había ahí un problema dinámico esencial. Una de las características de los países que hoy son competitivos es que han sido capaces de incrementar su productividad laboral en rubros dinámicos, sin estar peleándose con el vecino por parcelas menguantes del mercado.

Si uno toma Japón, por dar un ejemplo deslumbrante de éxito en esa materia, entramos en la competitividad en informática, en telemática y otras tecnologías de punta. El comercio mundial en estos productos ha crecido a tasas extraordinariamente altas, porque la demanda mundial ha hecho otro tanto. Para poder aprovechar esas tendencias hacen falta dos componentes. Por el lado de la demanda, haberse ubicado en sectores de alto dinamismo de demanda mundial, y por el lado de la oferta ser capaces de generar una productividad suficientemente alta que permita bajar los precios y ser competitivos en el mercado mundial, pagando al mismo tiempo salarios reales justos y generando altas tasas de ganancia. Entonces el gran secreto del asunto está en esa productividad asociada con el progreso técnico.

Así como hay un deterioro de los términos del intercambio que es legítimo, también hay un deterioro de los términos de intercambio espúreo. El primero promueve la competitividad legítima y el segundo la competitividad espúrea. Si Japón deteriora sus términos de intercambio en la producción de automóviles vis-à-vis EEUU, de alguna manera está deteriorando los precios en rubros de alta demanda capturando mercados e incrementando la productividad en niveles tales que le permiten mejorar salarios, bajar precios y obtener todavía ganancias. Este tipo de competitividad puede darse si se interviene en rubros dinámicos.

Yo no sé si América Latina está en posición de reconvertir productivamente su estructura hacia áreas dinámicas de la economía, porque para eso requiere progreso técnico. ¿De dónde se va a obtener ese progreso técnico? Se me ocurre que la inversión directa extranjera podría ser una de las fuentes a las cuales aparentemente está todo el mundo tendiendo a apostar.

Me acordaba de la experiencia de España en la excelente exposición de Luis Velasco, cuando él nos decía que ellos han tenido gran éxito en competir, basándose en la captación de la inversión directa extranjera. Pero, esa inversión ha llegado en función de una plataforma de inserción en el mercado europeo, por parte de inversionistas pertenecientes a regiones fuera de la CEE, como por ejemplo provenientes de EEUU y del área asiática. América Latina carece todavía de un mercado comparable y va a tener que competir con muy poca capacidad para poder elegir cuáles son esas áreas dinámicas, si la fuente del incremento de la productividad es la inversión directa extranjera. Comprendo que estoy haciendo una dicotomía exagerada, porque hay fuentes del incremento de productividad que dependen del propio país - o de la propia región- tales como la educación, etc. Pero otras dependen de una inserción tecnológica que se está llevando a cabo en el mundo desarrollado. Este es un punto interesante y difícil.

Por oposición, cuando queremos ser competitivos en mercados menguantes lo que hacemos es competir con los otros mercados periféricos muy cercanos a nosotros. Así, nos estamos arrebatando pedacitos de mercado de café, pedacitos de mercado de bananos, pedacitos de mercado de cobre, pedacitos de mercado de estaño en mercados decadentes y declinantes. Somos competitivos a costa del vecino, o somos competitivos a costa de nuestros propios salarios. Entonces si no nos reubicamos en áreas dinámicas no podemos ser competitivos en el sentido que yo decía: sustentabilidad de largo plazo en el desarrollo de la competitividad.

ORLANDO CAPUTO (Universidad ARCIS, Chile): En relación al modelo chileno quisiera hacer algunos breves comentarios, teniendo presente que él constituye en América Latina un ejemplo de apertura de la economía nacional, reestruturación productiva para competir en los mercados internacionales, disminución de la participación estatal, preeminencia del sector privado, resguardo de los equilibrios macroeconómicos, etc. Mis comentarios son los siguientes:

En los años 1982-83, la mayoría de los economistas chilenos opositores planteaban, en sus documentos, que el modelo era inviable. Se apoyaban en la profunda crisis de esos momentos. Sólo contadas excepciones planteaban que si no se derrocaba al régimen, luego de una profunda crisis cíclica, se presentaría un crecimiento importante. Actualmente, existe una gran convergencia entre los economistas. Muchos de los que plantearon la inviabilidad del modelo, desde hace un tiempo creen que el éxito relativo será prolongado y en ocasiones se expresan como si el modelo y su éxito tuviera vigencia permanente. Sería de gran interés una investigación sobre cuál es el pensamiento económico chileno actual.

A diferencia de la gran mayoría de los países de América Latina, en Chile se da un funcionamiento muy dinámico de la economía. Pero no debe olvidarse que la crisis del mercado mundial de inicios de los años 80 se manifestó en el país con gran fuerza. Este comentario es

válido frente a la posibilidad de una nueva crisis cíclica del mercado mundial y frente a la agudización de la competencia internacional basada en nuevas tecnologías, como también frente a la posibilidad de una ruptura del intenso proceso de integración mundial, como sucedió en los años treinta, con un fuerte impacto para América Latina que vió agotado su desarrollo hacia afuera.

Algunas condiciones que se dieron en Chile, fueron muy específicas y han tenido una importancia significativa en el "éxito relativo" del modelo. Frei y Allende impulsaron importantes transformaciones estructurales, como la reforma agraria, la nacionalización de la gran minería del cobre y la constitución de un área de propiedad social. Estas reformas le permitieron a la dictadura implementar un nuevo capitalismo tanto en la agricultura como en la industria y en otros sectores, utilizando los grandes excedentes del cobre nacionalizado como fuente importante de financiamiento.

No se trata de negar la gran importancia de las características del modelo que se implementó, sino de rescatar lo que el análisis ideológico de la dictadura ocultó. La implementación del modelo hubiera sido imposible sin las reformas estructurales precedentes. Ilustraré esta afirmación, con el éxito en la agricultura y en las exportaciones agrarias chilenas.

El desarrollo del capitalismo en el campo no habría sido posible sin la destrucción del latifundio. La dictadura destruyó las incipientes formas de propiedad social en la agricultura, promoviendo la propiedad privada capitalista y el trabajo asalariado en el campo. La destrucción del latifundio significó destruir relaciones de propiedad y de producción que se habían mantenido desde el siglo pasado. Posiblemente otros hubiesen sido los resultados si en el período de la dictadura hubiesen subsistido los latifundistas. El trabajo de Isabel Figueroa entrega interesantes informaciones y análisis, los que además de servir en su propio objeto de estudio, pueden ser utilizados para ilustrar el fuerte, dinámico y novedoso desarrollo del capitalismo en el campo - progreso tecnológico, modernización de la gestión empresarial, incorporación de varias generaciones de ingenieros agrónomos e ingenieros forestales, fuerte aumento de la productividad, etc.

Muchos trabajos se refieren al sector agrario, pero muy pocos han relacionado el desarrollo del capitalismo en el campo y su efecto en la economía nacional. Esta particularidad de la economía chilena, ausente en otros países de América Latina, tanto por las transformaciones internas en la agricultura, como por sus grandes impactos en la economía nacional, se constituyen en uno de los pilares fundamentales del "éxito relativo" del modelo.

El desarrollo del capitalismo en el campo, se refleja por lo menos en los siguientes aspectos:

a) La disminución del valor de la fuerza de trabajo, provoca un aumento de la tasa de ganancia media con que funciona la economía chilena como un todo;

b) La agricultura produce directamente capital en su forma más líquida, a través del saldo favorable de las cuentas externas del sector. La economía global dispone de esa importante masa de capital dinero. En el pasado la situación que se generaba era opuesta.

c) El desarrollo del capitalismo en campo, permitió un gran crecimiento del mercado interno, posiblitando la ampliación de los sectores productores de bienes de consumo inmediato, de bienes duraderos, de medios de producción y de diversos servicios.

d) La renta de la tierra, en condiciones de economía abierta, se definió en los marcos de la economía internacional.
e) La agricultura chilena se constituyó en una nueva zona de inversión de capitales, incrementada por la ampliación de las fronteras agrícolas.
f) La rentabilidad del sector agrario produjo grandes excedentes que parcialmente fueron usados en la economía nacional, aunque parte quedó en el exterior a través de las transferencias de utilidades.

El éxito relativo lo hemos puesto entre comillas, porque pensamos que no se puede negar que existe un gran desarrollo de la economía. Pero este desarrollo hasta aquí se ha expresado en un mejoramiento de todas las categorías económicas vinculadas al capital,en particular la tasa de ganancia, la productividad, etc. Las categorías económicas vinculadas al trabajo se han deteriorado significativamente en relación a las condiciones que ellas tenían en la modalidad de acumulación capitalista anterior, tanto en el salario directo como en el salario indirecto.

La distribución funcional del ingreso muestra que cerca de 10 puntos porcentuales han sido transferidos de la masa de salarios a los excedentes operacionales. Es decir, cerca de tres mil millones de dólares anuales, en esta modalidad de acumulación han sido tranferidos "del factor trabajo al factor capital". En relación al salario indirecto, por dar un ejemplo entre muchos, la calificación del trabajo a través del sistema educacional es actualmente financiada por las propias familias, siendo anteriormente una responsabilidad social y gratuita. Ahora, el gasto en educación es un porcentaje importante en el presupuesto familiar. Podemos concluir, repitiendo las palabras que un dirigente chileno formuló en el pasado, "Es innegable el aporte de los trabajadores al desarrollo del capitalismo en Chile".

El modelo en Chile produjo una cantidad muy importante de excedente, pero al mismo tiempo hizo un uso improductivo de él. La inversión fue pequeña en relación a los elevados excedentes. El aumento de la inversión en el último tiempo correspondió en gran medida a inversión extranjera y a la recuperación de la inversión pública. La inversión privada nacional fue baja. Además, parte importante de su financiamiento provino de los excedentes acumulados en las AFP, es decir, de los fondos de previsión de los trabajadores y de los excedentes del sector público. El gasto improductivo y el consumo suntuario se tradujo en nuevos sectores residenciales y nuevos consumos de los estratos de ingresos más altos en términos de vehículos, vacaciones y recreaciones a las cuales pueden acceder.

El uso improductivo de los excedentes, podría orientarse a crear una base industrial y un desarrollo del mercado interno que disminuyese las vulnerabilidades actuales del modelo. Las exportaciones más las importaciones, son cercanas al sesenta por ciento del Producto. Este indicador de apertura de la economía es tres veces superior al de EEUU, y bastante superior al de Japón y de Alemania. Las inversiones directas extranjeras en EEUU son cercanas al 7% del PGB, lo que ha causado una gran discusión sobre soberanía e inestabilidad. En Chile, este indicador es de alrededor de un 30%. En la crisis de inicios de los años 80 cayó profundamente el comercio exterior y las inversiones de capital a nivel mundial y en América Latina. En Chile, la disminución del comercio exterior fué muy grande y también se dieron retiros de capitales extranjeros, que junto a otros elementos provocaron una caída de la producción nacional, la mayor en América Latina.

HECTOR ASSAEL (CEPAL): Estamos en un mundo crecientemente abierto y crecientemente competitivo y yo creo que es difícil controvertir la lógica del capitalismo que funciona en términos de nuevos productos, de nuevas tecnologías y de nuevos mercados. Ese es el mundo en el cual vivimos y la alternativa va, se quiera o no, por ese lado. Pero si esa es la lógica, yo no creo que vayamos a decir acá qué países se salvan o a qué países ganadores les irá mejor con la sola apertura.

La respuesta dependerá de cuán bien les vaya en las cosas que se hacen en todos los frentes; cuánto le dedican al mercado interno; cuánto hacen de política social; cuánto hacen de redistribución del ingreso; cuánto le dedican a la integración económica de América Latina para que funcione, cuánto le dedican a los mercados internacionales, y cuánto hacen en todas las áreas donde pueden hacer cosas. Yo creo que no hay respuesta unívoca. Ninguna respuesta sola es buena en sí, es el conjunto de posibilidades lo que hace que haya países ganadores, si los queremos llamar así.

Por ejemplo, qué producto posee una demanda más estrecha y le ha ido peor en el mundo que el estaño. El estaño yo creo que debe ser un caso que uno elegiría como perdedor, pero Brasil empezó a invertir en estaño, bajó sus costos de producción de estaño y se ha transformado en un gran exportador del estaño, a costa de Bolivia. El mundo funciona en esos términos, en que les va relativamente bien a los que se acogen al conjunto de políticas que los hacen ser viables. Lo mismo pasa con los mercados. El mercado americano a lo mejor va a ser de lenta expansión o no va a andar muy bien en los próximos años, pero resulta que es un país que tiene un coeficiente de apertura relativamente bajo, así que es posible que vaya a seguir abriéndose y por ello el mercado americano no se puede olvidar.

El mercado europeo a lo mejor va a seguir siendo el más proteccionista durante mucho tiempo, pero es un mercado que también hay que tomar en cuenta porque es un mercado al que se puede penetrar por otros lados. Lo mismo sucede con los mercados del Japón, del Sudeste Asiático y del Medio Oriente. Los países que juegan a todos los mercados y que exploran todas las posibilidades, son aquellos a los que les va bien, no los que se juegan a EEUU, o a Japón o los que se juegan a Europa. Eso es casi obvio, pero tiende a veces a olvidarse. El conjunto de políticas económicas aplicadas es el que hace que haya países ganadores, sectores ganadores, empresas ganadoras. No es que se juegue a una alternativa determinada. Hay ahora ciertas variables estratégicas. No cabe duda de eso.

En Chile por ejemplo, el coeficiente de exportaciones se ha duplicado del 15% al 30%. Ha sido una variable de estrategia, pero no es la única variable importante, existen también otras variables referidas al mercado interno y a la integración económica en Latinoamérica. Estaba viendo una cifra que señala que Taiwán se ha transformado en un gran comprador de productos chilenos. ¿A quién se le habría ocurrido hace diez años atrás que Taiwán iba a comprar una cifra que creo supera los 500 millones de dólares? Esa es un poco la enseñanza. En este mundo más abierto, más competitivo, la lógica del capitalismo tiene sus ventajas y desventajas y sin pretender hacer su defensa, yo planteo que ganan aquellos que formulan conjuntos de políticas económicas y mezclas de medidas que realmente permiten que los modelos sean viables.

Ahora, cuando hay contradicciones fundamentales, cuando se ancla el tipo de cambio y se deja detenido se perderá competitividad. No se puede anclar el tipo de cambio en forma

permanente, tendrá que moverse, pues algo que se olvida es que hay que ganar productividad, pero hay que ganarla más rápido que los otros. O sea, no se trata de aumentar la productividad en términos absolutos 2 ó 3% al año, ya que los otros están también ganando productividad. Para ganar acceso, debe hacerse más rápido que los competidores. Este es un punto que no es tan simple y que tiende a olvidarse.

Es el conjunto de estos elementos lo que permite que haya viabilidad o no. En el caso de Uruguay, por ejemplo, de acuerdo a lo que dice José Manuel Quijano, su destino como país pequeño es el de una economía abierta. Cómo se hace la mejor mezcla de políticas económicas que permite que el Uruguay sea viable o no viable. La enseñanza que se extrae es que no es una variable o un mercado el que hace que a un país le vaya bien, o le vaya regular. Gracias.

POSIBILIDADES QUE OFRECEN LAS NUEVAS CONCEPCIONES DE INTEGRACION LATINOAMERICANA EN LOS AñOS 90, EN RELACION CON EL DESAFIO DE LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL.

Eduardo Gana B. (CEPAL)

El tema sobre el que me han pedido que exponga es bastante extenso y el tiempo limitado, por lo que voy a tratar de concentrarme al comienzo en ciertos aspectos de las nuevas realidades de la integración en América Latina, para pasar al final a plantear algunas breves reflexiones sobre la competitividad internacional.

I. Integración e interdependencia

Con frecuencia se emplea el término integración en América Latina para describir diversos procesos que, en el fondo, no pretenden ir más allá de simples acuerdos comerciales u otras formas de cooperación económica de efectos limitados sobre los países que los suscriben. La integración es, en realidad, un proceso complejo que comprende los ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales y geopolíticos, principalmente, lo que la convierte en un quehacer multidisciplinario y de un desarrollo gradual e iterativo. Se acepta que la integración puede ser un medio para alcanzar, en asociación con otros países, objetivos superiores de la sociedad: como el desarrollo económico con equidad, la paz o la estabilidad social y política. En consecuencia, no es un fin en sí mismo. Los medios para alcanzar las metas de la sociedad pueden ser la democracia, la industrialización, la apertura de las economías al exterior, el desarrollo tecnológico, la integración económica u otros mecanismos semejantes, ya sea que se apliquen todos simultáneamente o en diversas combinaciones de algunos de ellos.

Habitualmente se mide el progreso en la integración por el grado de interdependencia que genera el proceso entre los países asociados. En el plano económico, la interdependencia se define en términos globales por el grado de apertura comercial recíproca, es decir, la proporción de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios en el PIB; la diversificación o concentración de las exportaciones; y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, como indicativo de la vinculación financiera. En términos marginales, se mide por las variaciones en las elasticidades precio e ingreso del comercio entre los países que se integran, tendiendo a aumentar ambos coeficientes en la medida que crece la interdependencia.

Por lo que respecta al ámbito político, el advenimiento de sistemas democráticos de gobierno en la región ha permitido incrementar los nexos en los diferentes niveles del poder ejecutivo, así como también entre los parlamentos, los partidos políticos y los movimientos de opinión.

En lo que dice relación con la estrategia político-militar, la existencia de fuertes hipótesis de conflicto con los países vecinos ha sido en el pasado un fuerte obstáculo para avanzar en formas más perfeccionadas de interdependencia. Por fortuna, en la actualidad hay numerosas muestras de progreso en cuanto a hacer desaparecer factores de tensión entre los países latinoamericanos. El caso de los acuerdos en los sectores nucleares y de fabricación conjunta de aeronaves, entre Argentina y Brasil, y del convenio para construir un gaseoducto,

entre Argentina y Chile, son, entre otros, indicadores de la disposición de incrementar la interdependencia, al mismo tiempo que de disminuir los riesgos de conflicto bélico. Este tipo de compromisos entre gobiernos latinoamericanos son significativos no sólo porque constituyen un incremento en las vinculaciones económicas, sino porque además son una forma de romper viejos prejuicios que propiciaron un ambiente de competencia armamentista, principalmente entre países vecinos.

El caso particular del gaseoducto que se proyecta construir entre Argentina y Chile, ilustra la riqueza de opciones que se abre al atenuarse los problemas limítrofes. Así, una solución política a un antiguo conflicto latente da lugar a la búsqueda de oportunidades de mutua conveniencia para resolver cuestiones importantes en el campo de las relaciones económicas, como es el abastecimiento de una necesidad energética y el aprovechamiento de un recurso natural ocioso.

En definitiva, la interdependencia significa una especie de dependencia recíproca entre dos países o agrupaciones de países, de modo que las políticas aplicadas internamente en uno de ellos tiene repercusiones sobre ambas partes. La situación normal de los países de la región ha sido de dependencia con respecto a las naciones desarrolladas, puesto que reciben la influencia de las políticas económicas, culturales, científicas, tecnológicas, de armamentismo y otras similares, sin que sus propias acciones tengan efecto apreciable en el mundo desarrollado. Por ejemplo, es difícil imaginar que llegue a haber interdependencia entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos a través de la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush y que exista, en consecuencia, algún tipo de integración entre las economías de ambas partes. Lo que es de esperar es que se perfeccione una forma de libre comercio que asegure a los países de la región un mejor y más estable acceso al mercado norteamericano.

Este es un elemento fundamental, que distingue a ese tipo de esfuerzo de los que se están realizando entre ciertos países de la región para generar interdependencias reales que vayan más lejos de lo simplemente comercial.

II. Cómo caracterizar los esfuerzos actuales

En sentido estricto, se puede reconocer que hasta ahora no ha habido integración en América Latina, sino varios intentos de conformación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras, como la ALALC/ALADI, el MCCA y el Grupo Andino. Dado que no se ha logrado la eliminación de los aranceles y las barreras no arancelarias entre los países miembros, y menos aplicar un arancel externo común hacia terceros países, estos esfuerzos se han quedado en lo que se denomina área de preferencias arancelarias, que es el primer peldaño en un proceso de integración.

Las razones que explican el limitado éxito alcanzado son muchas y es conveniente tenerlas presente en los nuevos intentos para alcanzar nuevos objetivos de integración. Entre ellas, sin duda tiene relevancia el hecho que los sucesos de la década pasada no fueron propicios para los procesos de integración, puesto que los esfuerzos políticos y diplomáticos fueron neutralizados en gran parte por el retraso generalizado de las economías latinoamericanas. Ahora, pese a que subsisten muchos de los problemas que condujeron a la "década perdida", como la deuda externa, los desequilibrios macroeconómicos y la necesidad

de una transformación productiva, cabe reconocer que las iniciativas de integración se encuentran en un nuevo contexto favorable, generado en los más altos niveles de las autoridades de gobierno y también en algunos ámbitos empresariales.

En efecto, en las circunstancias actuales han surgido flamantes acuerdos para formar agrupaciones bilaterales o multilaterales - Mercosur, Chile-México, el Grupo de los Tres (Colombia-México-Venezuela), Argentina-Chile, Bolivia-Uruguay, Chile-Venezuela, México-MCCA y muchos otros - y se está dando un importante impulso al Grupo Andino y al MCCA. Los principales rasgos de estas nuevas iniciativas se pueden resumir en forma síntetica en:

1. Plazos breves y metas ambiciosas para alcanzar el desmantelamiento arancelario y la eliminación de las restricciones no arancelarias entre los países que se asocian. La mayoría de los acuerdos intenta perfeccionar los mercados ampliados a más tardar en 1995;

2. Predominio de subagrupaciones entre países afines, ya sea en lo geográfico o en objetivos de política económica, con un entrecruzamiento de países pertenecientes a distintos esquemas subregionales. Ello se refiere en particular a países miembros de la ALADI que participan simultáneamente en el Grupo Andino y en el Grupo de los Tres o tienen otros convenios bilaterales. Con las naciones del MCCA también pasa algo similar;

3. Preponderancia de los mecanismos destinados a liberalizar el comercio de bienes y menor preocupación por el perfeccionamiento de los mercados de factores productivos (capital, trabajo y tecnología) y por el desarrollo conjunto de la oferta;

4. Escasa consideración por la situación de los países de menor desarrollo económico relativo;

5. Similitud en las tendencias a la apertura de las economías latinoamericanas al comercio mundial, no obstante la diversidad de ritmos, profundidad y propósitos con que se realizan dichos procesos en cada país;

6. En la mayoría de los casos existe un marcado compromiso personal de las más altas autoridades de gobierno con los acuerdos suscritos. El retorno a regímenes democráticos de gobierno es otro factor que facilita las vinculaciones políticas entre los países de la región; y

7. Debilitamiento de las instituciones permanentes de la integración, debido a la tensión que generan las vinculaciones entrecruzadas entre países pertenecientes a distintas agrupaciones, al paralelismo entre las instancias de integración y de concertación ad-hoc - Grupo de Río, Consenso de Cartagena y Secretarías de los órganos de integración- y a la dificultad para adaptarse a las circunstancias actuales que han experimentado las entidades más tradicionales.

Para caracterizar cada uno de los múltiples acuerdos actualmente en vigencia en la región -tanto los antiguos remodelados, como los de nueva generación- sería dable construir una matriz en que se ubicarán algunas variables como: i) la interdependencia inicial en el campo político, económico, cultural y social de los países que se asocian; ii) el grado de equilibrio y control sobre las variables económicas en cada uno de los países participantes (deuda externa, inflación, tasa de desempleo, déficit fiscal, por ejemplo); iii) el nivel de

apertura a la economía internacional; y iv) el tipo de acuerdo de integración o comercial al cual se aspira y sus objetivos, instrumentos y estructura institucional.

Enfrentando a cada una de las variables señaladas se pondrían los diferentes acuerdos suscritos. En esta matriz se podrían examinar, a partir de atributos fundamentalmente cualitativos, tanto las aparentes viabilidades de los procesos, como su eventual potencial para convertirse en semillas de una futura integración regional.

A priori, se puede decir que existe una gran diversidad de situaciones y que difícilmente todos los acuerdos llegarán a cumplir todas sus finalidades. A la baja interdependencia global inicial entre los países que se asocian, hay que agregar la dificultad para crear un ambiente favorable a la inversión productiva, debido a que en muchos de los países no existe la indispensable estabilidad en las variables macroeconómicas. Los esfuerzos para generar un mercado ampliado no tienen mucho sentido si sólo se traducen en desviación del comercio y no inducen inversiones que sean capaces de producir las condiciones necesarias para dar lugar a la creación de comercio.

La escasa interdependencia actual entre los países pertenecientes a las distintas agrupaciones, sólo puede modificarse si se producen acuerdos estables y respaldados por una gran voluntad política que sea capaz de quebrar el círculo vicioso de esta situación, la que a su vez, no justifica la búsqueda de algún grado de coincidencia en las políticas económicas. La decisión política, como se ha mostrado recientemente, puede crear un marco favorable para ir logrando interdependencias en los campos económicos, sociales, culturales y políticos. Así, después de firmado el acuerdo entre Argentina y Brasil, que dió luego lugar al MERCOSUR, han surgido numerosas iniciativas de inversiones conjuntas y, en general, se han incrementado las vinculaciones de todo orden entre los cuatro países participantes.

III. La etapa actual de la integración y la competitividad internacional

Con respecto a la competitividad internacional, el cumplimiento de los compromisos destinados a desarrollar mercados ampliados, a través de la eliminación recíproca de las trabas al comercio, puede ayudar en los objetivos de lograr economías de escala, introducir nuevos productos de exportación, aumentar la eficiencia de la producción nacional por una mayor competencia de los países asociados y otros beneficios que normalmente se le asignan a las uniones aduaneras. No obstante, la apertura de los mercados de factores productivos (trabajo, capital y tecnología), que corresponde a una etapa más avanzada, denominada "mercado común", puede tener una influencia mucho mayor sobre la asignación de factores productivos y sobre la eficiencia relativa de éstos. Cabe señalar que, como sucede a nivel nacional, si no existen políticas correctivas se reproducirá la tendencia a la concentración de las actividades productivas en las zonas o países con ventajas comparativas naturales o adquiridas.

En general, se puede argumentar que la competitividad seguirá siendo un tema de responsabilidad nacional en tanto no se defina el papel y la función de los mercados ampliados que se intenta formar, puesto que dentro de la estrategia productiva y de la inserción internacional este tema está lejos de concitar consenso. En primer lugar, porque la propia estrategia productiva aparece aún incierta y cuestiones tales como el perfil de especialización, la concepción estática o dinámica de las ventajas comparativas, la articulación entre el

desarrollo del mercado interno y de las exportaciones, los modos de inducir el progreso técnico y la dinámica de la distribución del ingreso, están todavía en discusión. En segundo lugar, porque tampoco hay acuerdo sobre si el proceso de integración puede y debe jugar un papel activo y de viabilización de tales opciones y, por lo tanto, formar parte del instrumental de las políticas de transformación productiva, o ser un marco de referencia pasivo que genera únicamante una zona preferencial de comercio.

Bajo estas restricciones, es prematuro imaginar que se pueda avanzar en conjunto con los países socios en todas las políticas que influyen sobre la competitividad, en particular en producir un marco macroeconómico favorable a ésta. Sin embargo, algunas políticas microeconómicas o sectoriales, como los incentivos a las exportaciones, los estímulos a la formación de conglomerados productivos, las normas técnicas, los requisitos de origen y algunas medidas que faciliten la movilidad de los factores productivos entre los países socios, pueden marcar el inicio en la cooperación para progresar colectivamente en el mejoramiento de la competitividad.

NOTA

1/ Ver SELA, "La dinámica y los dilemas de la integración en América Latina y el Caribe", XVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 2 al 6 de septiembre de 1991, SP/CL/XVIII.O/Di No 12.

COMENTARIO DE JUAN ALBERTO FUENTES (CEPAL):

Dada la amplitud del tema, me voy a referir a sólo uno de los aspectos mencionados por Eduardo Gana, que es de la relación entre la integración y la inversión. Me referiré particularmente al efecto de la integración sobre las expectativas de inversión privada, tomando en cuenta que la inversión es una condición indispensable para desarrollar la competitividad internacional. Comenzaré por identificar algunas condiciones de la integración que podrían facilitar el surgimiento de expectativas favorables para la inversión, efecto que puede concebirse como uno de los beneficios más importantes de la integración y terminaré con algunas consideraciones sobre los costos de una integración definida en esos términos.

Dos hechos tienden a reforzar la importancia de analizar la relación entre inversión privada e integración.

Primero, los acuerdos comerciales que se están negociando a nivel internacional involucran crecientemente tanto el tema del comercio como el de la inversión. En realidad, las propuestas que se están haciendo no son, estrictamente, zonas de libre comercio. Se trata, como lo indicó Eduardo Gana, de espacios económicos ampliados donde además de la fusión de mercados de bienes se contempla la libre movilidad del capital y de la tecnología.

Segundo, habría que tomar en cuenta que los procesos de ajuste y transformación productiva de América Latina y el Caribe aún tienen dificultades en impulsar la inversión, debido a sus efectos contradictorios. Cabe distinguir entre aquellos factores que inciden positivamente en la inversión y aquéllos que tienen un efecto negativo. Así, habrá más crédito por parte del sector público como consecuencia de la reducción del déficit fiscal y habrá una

mayor disponibilidad de divisas asociada a mayores exportaciones, procesos de renegociación de la deuda y nuevos ingresos de capital financiero. Sin embargo, también hay factores negativos, especialmente devaluaciones fuertes, recesiones prolongadas y altas tasas de interés, todo lo cual no es favorable para la inversión. Además, procesos de estabilización que tienen dificultades en consolidarse y cambios en la estrategia misma de desarrollo, generan expectativas inciertas, que tampoco facilitan la inversión.

¿Qué puede hacer la integración por la inversión ante ese escenario?

En materia de estabilización es probable que muy poco o nada. Los esfuerzos de estabilización son básicamente esfuerzos nacionales, complementados por financiamiento externo para lo cual la integración puede ayudar en algo, pero poco. La estabilización establece las bases, más bien, para que la integración pueda llevarse a cabo y para que pueda contribuir, entonces, a la inversión. Establece las bases para la integración porque con inflaciones controladas y tipos de cambio estables existe mayor confianza para establecer relaciones contínuas con otros países. Esta misma estabilidad permite que exista una mayor transparencia de las relaciones entre los países.

Pero quizás el problema más serio que enfrenta un esfuerzo exitoso de estabilización y ajuste es el de las expectativas. Esto es particularmente serio si se han llevado a cabo varios esfuerzos de estabilización que han fracasado en el pasado. En estas condiciones es probable que los agentes económicos esperen por un largo rato antes de iniciar procesos importantes de inversión y pueden incluso hacer fracasar el proceso de estabilización en la medida que no hay crecimiento. Es en ese momento que la integración puede jugar un papel importante, contribuyendo a conformar expectativas favorables para la inversión privada. En este sentido, cabe destacar tres posibles efectos positivos de la integración.

El primero y, quizás el más importante, es que puede servir para consolidar el conjunto de nuevas reglas que enfrenta el inversionista. En ocasiones se argumenta que las privatizaciones pueden cumplir con el papel de comunicar que se establecen reglas claras y estables correspondientes a un nuevo modelo de desarrollo, pero creo que la integración también lo puede hacer. El anunciado acuerdo de México con los Estados Unidos ha tenido un impacto decisivo en este sentido. Ha consolidado la nueva estrategia de desarrollo "hacia afuera" de México.

Un segundo efecto de la integración es que aparte de que refuerce y consolide el compromiso ya adoptado por el gobierno y por el país en torno a una nueva estrategia de desarrollo, le da más seguridad al aumentar el crecimiento potencial mediante el acceso favorable a nuevos mercados, con la consiguiente creación de nuevas oportunidades de inversión. Y un tercer efecto, mencionado por Eduardo Gana, es que la integración puede reforzar la distensión y la seguridad, al establecer relaciones de beneficio mutuo entre vecinos que en el pasado han estado sujetos a rivalidades de distinto tipo. Sin embargo, para que la integración efectivamente tenga un impacto importante sobre las expectativas de inversión, debería cumplir con varios requisitos:

En primer lugar, tiene que tener sentido de dirección, acorde con los imperativos del ajuste y con el objetivo de integrarse de manera creciente a la economía internacional.

En segundo lugar, debe involucrar una amplia liberalización de productos. Si se quiere generar expectativas serias tienen que existir compromisos serios. Ya no se trataría, por ejemplo, de definir listas a las cuales se aplicaría el libre comercio, sino que se acordaría el libre comercio para el conjunto de productos con una lista limitada de productos a las cuales no se aplica. Esta es, precisamente, la orientación de México en sus acuerdos de integración con otros países latinoamericanos.

En tercer lugar, debe involucrar mercados amplios. Los acuerdos bilaterales no son suficientes. La liberalización de productos debe encontrar su contraparte en la ampliación geográfica de los acuerdos, en cierta multilateralización de compromisos. Si por los distintos ritmos de avance en materia de estabilización tiene que avanzarse primero con acuerdos bilaterales, éstos deben apuntar, lo más pronto posible, a su multilateralización.

En cuarto lugar, deben incluir los servicios. Aquéllos en que más hubiera avanzado la privatización, como las telecomunicaciones o aquéllos donde existe una larga tradición de participación privada, como el transporte, las empresas de construcción y la banca son candidatos ideales para estar sujetos a la integración con otros países de la región. Dado que los servicios necesariamente implican cierta movilidad de personas, ello también podría asociarse con una progresiva facilitación del movimiento de personas en la región, particularmente de personal calificado. En todo caso y dado que el movimiento de servicios generalmente conlleva el movimiento de mano de obra y de capital, es evidente que implica nuevas inversiones.

En quinto lugar, la nueva integración debe incluir reglas y procedimientos que sean claros y estables y que garanticen un efectivo cumplimiento de los compromisos. Ello requiere no sólo reglas sobre subsidios, derechos compensatorios, prácticas anti-dumping y salvaguardias, sino también el establecimiento de mecanismos sólidos de resolución de controversias.

Un esfuerzo de integración que comprendiera estas cinco condiciones podría tener un impacto decisivo sobre la inversión. Estaría creando un amplio conjunto de oportunidades que entonces tendrían que ser aprovechadas por cada país. La pregunta clave en este contexto sería ¿oportunidades para quién? porque habría distinta capacidad de aprovechar las oportunidades creadas. Las empresas transnacionales y las grandes empresas nacionales indudablemente tendrían capacidad de aprovecharlas pero cabría identificar los mecanismos que ampliaran la gama de empresas que pudieran hacerlo.

Pueden identificarse dos orientaciones básicas de política, que tendrían una naturaleza selectiva aunque no necesariamente sectorial.

La primera consistiría en crear condiciones en materia de capacitación, tecnología y financiamiento para permitir que la pequeña y mediana empresa pudiera aprovechar las oportunidades de la integración. El componente más importante de estas políticas probablemente sería nacional, pero un esfuerzo regional decidido en materia de financiamiento y tecnología dirigido a la pequeña y mediana empresa, con facilidades especiales para los países de menor desarrollo relativo, podría ser un complemento necesario del esfuerzo de integración basado en las cinco orientaciones ya mencionadas. Existen actualmente algunas iniciativas en esta materia, pero cabría reforzarlas como parte de un amplio esfuerzo de integración.

La segunda orientación sería reforzar los esfuerzos por interconectar los países a través de mayores inversiones en infraestructura y telecomunicaciones. La prioridad de impulsar estas inversiones, ante un nuevo paradigma tecnológico mundial en que predomina la microelectrónica y la informática, es evidente. Además, también es un área en que podría otorgársele un trato preferencial a los países de menor desarrollo relativo y la modernización que exige este nuevo paradigma tecnológico necesita, de la compra e instalación de sofisticados equipos de telecomunicaciones, informática y cómputo. Ello tendría que estar acompañado, evidentemente, de la necesaria rehabilitación de la infraestructura básica, sin excluir la posibilidad de concesiones para inversiones conjuntas que al involucrar directamente al sector privado también estarían generando expectativas favorables para la inversión privada en su conjunto.

Dadas estas orientaciones de la integración y particularmente el beneficio importante de impulsar la inversión privada, es relativamente fácil identificar algunos de sus costos. Eduardo Gana mencionó uno en particular, de los más importantes, que es el de la polarización. De alguna manera estaría asociado a oportunidades perdidas, a la incapacidad de algunos países o empresas de aprovechar las oportunidades que se están dando y que se manifestarían en una concentración de inversiones y en la fuga de cerebros, en particular. Habría también costos de transición, que involucrarían sobre todo un problema de tiempo, en la medida en que las empresas que no pueden ajustarse son empresas que con un poco más de tiempo podrían competir en el mercado internacional. Habría, asimismo, costos de desviación del comercio, particularmente importante si se trata de países pequeños y abiertos que se integran con países relativamente más proteccionistas en presencia de un arancel común o de normas de origen muy exigentes.

Finalmente, estaría un costo al que generalmente no se le atribuye suficiente importancia, que es el de los costos fiscales o presupuestarios, que tiene dos vertientes. Involucra el tema, también mencionado por Eduardo Gana, de las instituciones, de los mecanismos institucionales para contribuir a la continuidad del proceso de integración y sobre el cual a veces pareciera faltar un compromiso para mantenerlos y agilizarlos, facilitando su proceso de adaptación. Y por otra parte, existiría la necesidad de un esfuerzo fiscal para ejecutar proyectos conjuntos, ya sea en infraestructura o en tecnología, concebidos como contribución al desarrollo de una competitividad sistémica apoyada en esfuerzos regionales.

Así como un mayor nivel de inversión puede ser un beneficio importante pero incierto de la integración, los costos de esta integración también pueden ser variables, aunque pueden reducirse a través de diversas acciones. Corresponderá estudiar estos temas con mayor detenimiento en el futuro.

COMENTARIO DE JAN HEIRMAN (CEPAL):

I. Coincidencias en los acuerdos de nueva generación

Los nuevos acuerdos marcan un claro cambio de orientación respecto de las prácticas del reciente pasado en lo atingente a metas, plazos y estrategias:

Metas: Zonas de libre comercio o mercados comunes subregionales a diferencia de las zonas preferenciales en que se habían convertido de hecho los esquemas tradicionales de integración. Se observa una subregionalización de la integración, es decir, la conformación de nuevas agrupaciones de países con límites muchas veces distintos a los tradicionales.

Plazos: Inusualmente breves, la mayoría se cumple alrededor del año 1995, algunos vencen tan tempranamente como fines de 1991.

Estrategias: Liberalización programada del universo de productos con escasas excepciones. Algunos contemplan un Arancel Externo Común (AEC) bajo y otros elementos tendientes a constituir un mercado común, como son la libre movilidad de los factores de producción entre los países y la progresiva armonización de ciertas políticas macroeconómicas claves. Prácticamente, ya no hay "trato más favorable" para los países de menor desarrollo relativo (PMDER). Asimismo, han sido abandonados mecanismos de tipo heterodoxo como son la programación conjunta de la industria y los regímenes comunes que regulan la inversión extranjera.

II. Contribución básica de la liberalización a la competitividad

A. *El planteamiento tradicional*

Conforme a los postulados de la teoría tradicional, los beneficios de la formación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras provienen de la creación de comercio entre países socios, mientras que el costo está dado por la desviación de comercio. La suma de ambos efectos no necesariamente es positiva, pero se ha demostrado que una rebaja simultánea de los aranceles hacia terceros asegura tal resultado positivo.

La creación de comercio permite a los consumidores y productores nacionales tener acceso a bienes y servicios importados desde la zona que resultan más baratos o de mejor calidad que los nacionales, por lo que aumenta el bienestar del consumidor y se incrementa la eficiencia de los procesos productivos.

La desviación de comercio se produce porque la liberalización opera en contra de la oferta proveniente de afuera de la zona de integración. Su consecuencia principal consiste en la importación de bienes de una calidad inferior a los disponibles en el mercado mundial.

Lo anterior refleja tan sólo los efectos estáticos de la apertura comercial preferencial. Esta visión tradicional resulta insuficiente si se desea esclarecer la funcionalidad que puede tener la integración en relación a la competitividad, considerando además la aguda necesidad

de transformación productiva que acusa la región y la contribución que puede hacer la integración a una inserción más favorable en el comercio mundial.

B. *Los efectos dinámicos*

Efectivamente, pueden esperarse también efectos dinámicos sobre la eficiencia y la competitividad. El análisis por efectuar se asimila a aquél que es aplicable en el caso de una apertura unilateral de un país al comercio mundial. Por lo tanto, una apertura preferencial produciría las siguientes ganancias dinámicas:

a) La creación de comercio expone la producción nacional a una mayor competencia externa, obligándola a elevar su nivel de competitividad a través de expedientes como la racionalización, la especialización y la fusión de empresas.
b) Al disminuir la protección a la producción nacional se producirá una reorientación de los recursos dedicados a la búsqueda y al aprovechamiento de rentas (rent-seeking) hacia actividades de tipo productivo.
c) La producción nacional tendrá acceso a más y mejores insumos y bienes de capital, lo que le permite incrementar su competitividad. Puede aminorarse así el sesgo antiexportador inherente a la protección, facilitando no solamente la exportación a un mercado regional donde se cuenta con preferencias, sino también al mercado extrarregional. (Papel de "campo de ensayo").
d) Ciertos bienes y servicios importados desde el mercado regional llevarán además incorporados tecnologías más adelantadas que las disponibles en el mercado nacional, lo cual facilita la modernización del aparato productivo.

Conforme a esta lógica, las ganancias que se pueden obtener resultarían mayores en la medida que sea más profundo y más efectivo el proceso de liberalización y al participar en éste el mayor número posible de países. Las críticas que se hacen a las iniciativas de integración se basan justamente en este tipo de consideraciones que, fundándose en el funcionamiento de un mercado teórico o ideal, llevan a plantear la conveniencia de una apertura unilateral e inmediata al mercado mundial.

Son conocidas las objeciones que en el transcurso de los años han merecido los supuestos de esta visión ortodoxa y sus inferencias para la inserción internacional de los países, destacando entre ellas su falta de visión intertemporal, que le impide dar cuenta de la dimensión dinámica que las ventajas comparativas han adquirido. Teorías más modernas ponen además énfasis en el aspecto estratégico que están adquiriendo las políticas económicas y comerciales en respuesta a un mercado mundial eminentemente dinámico donde tienen fuerte injerencia prácticas que se apartan del libre intercambio. Las iniciativas de integración se sitúan entonces en un mundo de subóptimos, o "second best", donde hay lugar para políticas que contemplan el aspecto estratégico y las consecuencias intertemporales de las decisiones a tomar.

C. *Las economías de escala*

El aprovechamiento de las economías de escala en el ámbito ampliado del mercado regional siempre ha figurado entre los principales argumentos esgrimidos en favor de la integración latinoamericana. El tema aumenta su relevancia en el contexto actual, marcado por la globalización de la producción y la competencia. De hecho, la globalización equivale a un

proceso de integración que está ocurriendo a escala mundial, impulsado entre otros factores por la disminución de los costos del transporte y la comunicación, la convergencia internacional de las capacidades tecnológicas y por las prácticas de las compañías transnacionales. Si el productor y exportador de la región pretenden resguardar y fortalecer su posición competitiva tendrán que adecuarse forzosamente a estas nuevas realidades.

Tal como ocurre en los mercados sofisticados y altamente integrados, en vez de limitarse a patrones de competencia basados en la complementación intersectorial, los países de la región tienen que apuntar al establecimiento de las vinculaciones intrasectoriales. Estas pueden ser tanto del tipo vertical -por ejemplo, la subcontratación y el ensamblaje- como horizontal, vale decir, el intercambio de productos que pertenecen a las mismas fases del proceso productivo, pero que registran características distintas que los hacen atractivos para ser intercambiados. Entre las estrategias competitivas se destacan asimismo la comercialización conjunta hacia terceros países a fin de alcanzar las cantidades y las variedades que el mercado internacional demanda, superando insuficiencias individuales en volumen de producción o en el surtido de los productos.

Al relacionar estos aspectos con la integración, su potencial se ubicaría entonces en las siguientes esferas:

i) La exportación a un mercado ampliado permite superar los marcos estrechos de los mercados nacionales, permitiendo a la producción existente alcanzar mayores escalas y consecuentemente, elevar su grado de eficiencia. Facilitaría además abordar ciertas producciones que resultaban inviables basándose tan sólo sobre la demanda nacional;

ii) Cumpliendo con ciertas condiciones como son la seguridad y la estabilidad de los compromisos de integración, el ámbito regional ofrece un marco adecuado para llevar adelante inversiones intrarregionales y proyectos conjuntos, al sumarse y complementarse entre sí disponibidades nacionales de recursos relativamente escasos como son el financiamiento, los recursos naturales y los conocimientos tecnológicos y de gerenciamiento;

iii) El mayor tamaño del mercado integrado ofrece posibilidades más amplias a las empresas innovadoras para recuperar inversiones hechas en investigación, desarrollo e innovación e internalizar así estas economías externas.

III. La tecnología, la competitividad y la integración

1. *Avance tecnológico y competitividad*

Existe cada vez más claridad alrededor de la noción de que la investigación y la efectiva incorporación de los adelantos tecnológicos constituyen la médula de los procesos de modernización y de la elevación de la competitividad. En sus recientes informes la CEPAL ha ubicado la innovación tecnológica en una visión sistémica de la competitividad.

La investigación y el desarrollo tecnológicos se destacan por sus exigencias de escala y por el hecho de generar externalidades positivas. Requieren de una importante infraestructura en términos de equipos físicos y humanos especializados. Por el otro lado, debido a su propia naturaleza los resultados que pueden arrojar son esencialmente inciertos,

mientras que el mecanismo de mercado por sí sólo no garantiza que la empresa innovadora pueda recuperar la inversión efectuada.

Hay que considerar también que las adversas condiciones presentes durante la crisis de los años ochenta han causado un profundo deterioro en la infraestructura productiva de la región. Por las mismas razones tuvieron que ser comprimidos fuertemente los recursos dedicados a la investigación y la innovación tecnológicas. Asimismo, ha quedado reducido el potencial de gestión tecnológica del Estado debido a los programas de ajuste fiscal y a la privatización de importantes empresas e instituciones estatales. Por otra parte, no han sido definidas aún claramente algunas políticas tan esenciales como la referida a la reconversión industrial y la misma política tecnológica. De lo anterior se desprende la enorme tarea que los países tienen por delante en materia de inversión e innovación productiva y ésto en condiciones mucho más exigentes e inciertas que las del pasado.

Tal como ocurre en otras áreas de integración, se hacen presentes esencialmente dos vías complementarias para impulsar el avance tecnológico y su aprovechamiento, a saber:

a) La efectiva integración de los mercados que pone a disposición de la empresa precursora en tecnología, una cantidad y variedad mayor de recursos, y a través de la exportación, le permite un aprovechamiento a escala también mayor de los frutos tecnológicos; y
b) Las diversas modalidades de cooperación regional que no responden a consideraciones comerciales de corto plazo.

En vista de la orientación que se está imprimiendo al proceso de integración, la primera vía parece del mayor interés en el momento actual. En cuanto a las medidas concretas destinadas a integrar los mercados regionales en materia tecnológica, se presentan como prioritarias: la armonización y el reconocimiento mutuo en materias como los regímenes nacionales de marcas, de patentes y en general de la propiedad intelectual; las políticas referidas a la fusión de empresas y el trato dispensado a empresas con capitales provenientes de varios países; la estandarización de normas técnicas; la homologación de los sistemas educacionales, especialmente en sus etapas superiores; el reconocimiento mutuo de títulos profesionales, el derecho a ejercicio profesional dentro del mercado ampliado; y la facilitación de la migración laboral, por citar sólo las más importantes.

Lo arriba señalado corresponde a unas consideraciones de orden más bien especulativo, ya que en sólo escasas ocasiones han prosperado la integración y cooperación tecnológicas en la región. No han faltado iniciativas en esta materia, pero son pocos los casos que han contado con seguimiento. Esta situación contrasta con los esfuerzos más orgánicos desplegados por una agrupación de integración como la Comunidad Económica Europea. Como se sabe, ésta cuenta con varios programas ambiciosos de cooperación tecnológica en sectores considerados claves para mantener la posición competitiva del conjunto de sus países integrantes. Paralelamente, la CEE ha anotado avances importantes en otras materias esenciales para la capacidad conjunta de innovación tecnológica, como son la libre movilidad de los factores de producción, la estandarización, la protección a la propiedad intelectual, las reglamentaciones que facilitan la fusión de empresas, etc. Donde parecen residir las diferencias más esenciales entre ambas situaciones es no solamente en la voluntad de las partes de avanzar en esta materia, sino

también en la asignación de los recursos requeridos y en la puesta en práctica de mecanismos que garantizan el aprovechamiento comercial de las tecnologías desarrolladas.

IV. Consideraciones sobre la viabilidad y la adecuación del muevo modelo de integración

Todo lo dicho hasta aquí se refiere en esencia a la contribución de la integración a la competitividad a través de la liberalización del intercambio mutuo y de algunas medidas complementarias que también apuntan a facilitar este intercambio y a la libre movilidad de los factores de producción, a través de un modelo de integración de corte más bien ortodoxo que parece estar imponiéndose en la región.

La viabilidad de las nuevas iniciativas está en primera instancia condicionada por la orientación que los países están imprimiendo a sus modelos generales de desarrollo y en este sentido parece estar surgiendo una convergencia de hecho, debido a la aplicación de procesos de ajuste, de apertura y de liberalización de las economías. Sin embargo, no hay que olvidar que algunos países clave como Brasil y Perú aún no han completado con éxito estos procesos. Pero para que prosperen los planes de integración es necesario que los países, además de ajustarse, logren retomar la senda del crecimiento. No se ha aclarado tampoco la cuestión de cómo todos estos esfuerzos parciales de integración pueden convivir en lo formal y en lo práctico y como éstos en su debido momento pueden converger hacia unidades más envolventes de integración.

También persisten dudas sobre la participación de los países de menor desarrollo relativo en los esquemas de integración. Tal como muchos países hasta ahora no parecen tener una imagen clara sobre el tipo de inserción que buscan en el comercio mundial, tampoco se tiene claro cómo se dará la especialización y complementación productivas dentro de las agrupaciones de integración. Finalmente, por el carácter rudimentario que tiene el instrumental que ahora se admite en este campo, es difícil imaginarse cómo éste puede responder a todos los propósitos de integración.

INSTRUMENTOS DE COORDINACION DE POLITICAS EN EL MERCOSUR: REQUERIMIENTOS Y POSIBILIDADES

Gustavo Lugones y Fernando Porta
Fundación CENIT, Buenos Aires,
Argentina

I. LAS DOS ETAPAS DE MERCOSUR: PRIORIDADES DE COORDINACION DE POLITICAS

Desde el punto de vista de la operatoria y el alcance de los acuerdos, el programa de integración económica entre Argentina y Brasil tiene dos etapas claramente diferenciadas. La primera se inaugura en 1986 con la firma del PICE y tiene un marcado sesgo selectivo y gradual tanto en los instrumentos utilizados como en los sectores que va incorporando.

El primer antecedente de la segunda etapa es el Acta de Integración firmada por ambos gobiernos en 1988, ratificada por los Congresos en 1989 y profundizada por los actuales Presidentes en 1990. Propone la creación de un espacio económico común en menos de cinco años. Su rasgo principal es, precisamente, su universalidad y la velocidad de su dinámica.

En el marco de los primeros acuerdos se han producido algunos cambios significativos en las corrientes comerciales y en el comportamiento de algunas empresas que pueden ser evaluados. La segunda etapa recién comienza y, por lo tanto, sus resultados son aún inciertos.

Los protocolos sectoriales han sido el instrumento principal de la primera etapa y el ámbito casi exclusivo de coordinación de políticas. Tenían como objetivo principal la ampliación del comercio bilateral y, a este efecto, se basaban en mecanismos de desgravación arancelaria. La negociación incorporaba algunos criterios que operaban como cláusulas de salvaguardia general. No había una secuencia sectorial predeterminada, no había metas de liberación de comercio y se proponían distintas claúsulas y mecanismos que equilibraran dinámicamente el intercambio. A efectos de inducir procesos de complementación productiva, se proponía la creación de empresas binacionales y de un fondo de promoción de inversiones.

Las acciones concretadas en el marco de este esquema han tenido como resultado la expansión del intercambio, un aumento más que proporcional de las exportaciones argentinas y una significativa diversificación del comercio intraindustrial. Estas tendencias derivan no sólo de los protocolos sectoriales más avanzados -bienes de capital y agroalimentos- sino también de una secuencia más activa de otorgamiento de preferencias bilaterales en el marco de ALADI, acción favorecida por las negociaciones generales de expansión de comercio y por el nuevo "ambiente" bilateral.

Por otra parte, el programa avanzó mucho menos de lo que en perspectiva ofrece como potencial un mercado ampliado de las dimensiones y la envergadura industrial de Argentina-Brasil. Las negociaciones en cada sector fueron trabajosas y lentas, la progresiva integración de sectores al Acuerdo fue mucho más trabada que lo originalmente previsto, los esfuerzos de coordinación de políticas macroeconómicas y estructurales fueron casi inexistentes

y los instrumentos de complementación productiva no se concretaron. La situación y evolución macroeconómica y las políticas de ajuste predominantes en ambos países en este período fueron, sin duda, un factor extremadamente perjudicial para la marcha del programa. Sin perjuicio de ello, algunos elementos propios del diseño y la gestión del programa también obstaculizaron las negociaciones.

El ambiente macroeconómico y la coherencia de la estrategia industrial resultan factores decisivos para la evolución de un esquema de integración como el que llevan adelante Argentina y Brasil. La recesión industrial en ambos países y la volatilidad extrema de las paridades relativas, en función de la inestabilidad cambiaria, constituyeron restricciones fuertes tanto para las negociaciones, como para un incremento más sostenido del comercio recíproco y, fundamentalmente, para el desarrollo de nuevas inversiones.

En el diseño mismo de aquella primera etapa se generaron también algunos inconvenientes para el avance del programa. El enfoque de avance gradual por sectores introdujo algunos problemas. ¿Cuál es la secuencia que debió seguirse? Es esencial responder eficazmente este interrogante en virtud de dos cuestiones complementarias: por una parte, para evitar desequilibrios en la cadena productiva y, por otra, para considerar la dinámica de difusión del "efecto integración" en los intercambios intersectoriales. En el caso del Acuerdo Argentina-Brasil se ha comenzado por los bienes finales: bienes de capital en primer lugar y luego sucesivamente agroalimentos y automotores.

Al comenzar por los bienes finales se pueden encontrar rápidamente obstáculos si no hay un proceso de relativa convergencia en las respectivas estructuras de costos internos, en particular las referidas a los insumos físicos. Esta hipótesis lleva a plantear la necesidad de armonizar las políticas nacionales referidas a los sectores de industria básica y productores de bienes intermedios, los sectores formadores de precios hacia adelante y de encarar lo más rápidamente posible fórmulas de integración entre ellos. La experiencia del sector de bienes de capital muestra las dificultades para avanzar en un contexto de fuertes diferencias de precios internos siderúrgicos en los dos países.

Otro aspecto, vinculado directamente al anterior, tiene que ver con las limitaciones que presentó el enfoque de gradualismo sectorial para consolidar los avances en un sector determinado. En la medida en que cualquier sector va siendo crecientemente regido por las nuevas condiciones de competencia que plantea el mercado ampliado, requiere de un creciente grado de armonización de políticas entre los socios y también de un mayor grado de cobertura sectorial del Acuerdo.

En otras palabras, el enfoque gradual podría ser una respuesta a las dificultades y resistencias propias del punto de partida, pero esta virtud inicial tiende a debilitarse en la medida que en una etapa posterior no se apliquen criterios de integración más masivos.

¿Es éste el propósito y las razones de la segunda etapa acordada en 1990? Si lo fuera, se estaría en presencia de un escenario en el que podría hacerse un uso mucho más activo de la política arancelaria como instrumento de reestructuración de las industrias existentes y de promoción del emprendimiento conjunto de actividades de fuerte dinamismo tecnológico. Adoptando a la vez selectivos criterios de protección frente a terceros proveedores, podrían inducirse cambios estructurales nítidos en ambos países que generaran incrementos genuinos

de su competitividad internacional. El avance en esta línea requeriría de un alto grado de armonización de las políticas sectoriales y macroeconómicas entre los dos socios.

Sin embargo, los últimos acuerdos de liberalización de comercio entre ambos países parecen ser mucho más un subproducto de otros factores y decisiones de orden general (estrechamente dependientes del proceso de reformas estructurales, entre ellas, la apertura comercial unilateral), que una consecuencia natural de la maduración de la primera etapa del programa. Una evaluación de lo actuado en esa primera fase y una revisión de las políticas en curso, sugieren que este cambio de estrategia en el programa de integración bilateral no responde necesariamente a la acumulación de transformaciones estructurales nítidas en la relación entre ambas economías ni es tampoco una trayectoria "natural" del proceso.

A pesar de que los resultados en materia comercial a nivel general y en algunos protocolos específicos, como el de bienes de capital y el de alimentos son significativos, no cabe duda que los mismos distan de ser una base sólida como para comenzar un proceso tan complejo como el de establecer un espacio económico común en un plazo tan corto. En cambio parecería que la aceleración de la negociación se ve favorecida tanto por la decisión política puesta de manifiesto por ambos gobiernos como por los profundos cambios en la política macroeconómica y particularmente en la comercial que se han iniciado en Brasil y en la Argentina en 1990.

Sin embargo, las perspectivas de esta segunda fase del programa de integración no quedan exclusivamente determinadas por la secuencia del acuerdo de reducción arancelaria. La pauta de liberalización de comercio en cinco años define un cambio drástico en las condiciones de competencia y abre, al mismo tiempo, un abanico de trayectorias posibles en lo que hace a los niveles y estructura del comercio y, fundamentalmente, a la orientación de la estructura productiva de ambos países. Las alternativas de evolución del programa en esta segunda etapa se definen, por lo tanto, en función de las políticas que se adopten en los ámbitos comercial e industrial, fundamentalmente y del grado de armonización de las mismas entre ambos socios.

2. LA PRIMERA ETAPA: LOS PROTOCOLOS SECTORIALES DE COMERCIO Y COOPERACION

2.1 La industria de bienes de capital - Protocolo No. 1

El diseño del Protocolo No. 1 respondía a un conjunto complejo de criterios en el que se combinan aspectos técnico- económicos propios del sector con particularidades de la historia industrial de Argentina y Brasil, de la situación económica actual en ambos países y de las tendencias en las relaciones comerciales bilaterales. Igualmente, la normativa sectorial reflejaba algunos principios de la lógica general del programa.

De acuerdo con el Protocolo No. 1 se establece un Area de Libre Comercio parcial circunscrita a los productos de la industria de bienes de capital. El universo de productos incluye la mayor parte de los equipos y maquinarias eléctricas y no eléctricas de uso difundido o específico, sus componentes, partes y piezas y el equipo y material de transporte no automotor. Quedaron excluidos de sus alcances los productos, componentes y partes

electrónicas y los vehículos de transporte automotor, para los que se previó otra reglamentación sectorial. En negociaciones semestrales ambos países deben acordar sucesivas Listas Comunes (en adelante, LC) compuestas por productos elegidos del universo definido.

Las condiciones de liberalización del comercio entre ambos países para los productos LC establecen un arancel cero para las importaciones mutuas y la eliminación de cualquier restricción no tarifaria, administrativa o de carga impositiva que pese sobre las mismas. Se establecen, al mismo tiempo, criterios de equilibrio dinámico para el comercio que resulte de esta operatoria y diversos mecanismos compensatorios en caso de déficits anuales superiores al 10% del valor del comercio LC. Por lo tanto, si bien se fijaban condiciones de liberalización de comercio, se establecían al mismo tiempo criterios para que éste se desarrollara en términos relativamente equilibrados.

Si el intercambio LC entraba en desequilibrio regían mecanismos tendientes a superarlo, los que se basaban en supuestos de incremento de las corrientes comerciales y no en ajustes restrictivos. La persistencia de la situación de desequilibrio debería dar lugar a inversiones, financiadas promocionalmente, tendientes a generar nueva producción exportable.

El texto del Protocolo reclamaba la necesidad de convergencia y armonización en las políticas sectoriales y vinculaba a este objetivo el cumplimiento a futuro de las condiciones de equilibrio. El diseño del acuerdo sectorial intentaba conciliar las potencialidades que ofrece un mercado ampliado, con algunas restricciones impuestas por la situación macroeconómica, la evolución industrial reciente de ambos países y el perfil del comercio bilateral.

En este sentido introdujo el criterio de comercio intrasectorial en el marco del patrón de especialización intersectorial que venía caracterizando al comercio entre Argentina y Brasil y estableció mecanismos equilibradores no restrictivos de comercio en un contexto de déficits crecientes para uno de los socios. Desde un punto de vista más estructural, potenciaba líneas de reconversión industrial en un sector clave para la difusión del cambio tecnológico y que atraviesa, si bien con diferencias relativas, un período crítico en ambos países y proponía mecanismos para internalizar ganancias de productividad y dinamizar inversiones en economías afectadas por procesos de fuerte descapitalización y de debilitamiento de la inversión productiva.

Desde la firma del Protocolo en 1986 se han producido cinco rondas sucesivas de negociaciones, que han ido incorporando a la Lista Común una considerable cantidad de bienes correspondientes a alrededor del 50% de las posiciones arancelarias de la ALADI.

Las familias de productos en las que más se avanzó en la negociación son: barcos, maquinaria textil y para indumentaria, máquinas, herramientas, máquinas para papel y cartón, máquinas para la industria de la alimentación y para envasamiento, y bombas y compresores. En la última negociación el grado de avance fue significativo en otros productos de peso en el intercambio comercial, tales como maquinaria agrícola, maquinas para caucho y plástico, equipos para elevación, manipulación y carga, aparatos para calentamiento y enfriamiento y maquinaria vial, en los que había habido fuertes resistencias previas. Los resultados de la negociación fueron, en cambio, escasos en motores eléctricos y otros equipos eléctricos en general y válvulas.

Cada una de las rondas de negociación realizadas ha significado, en la práctica, la confrontación de propuestas o listas positivas nacionales en las que predominaban los respectivos productos potencialmente exportables. Tanto el perfil de esas propuestas como el resultado de cada negociación estuvo fuertemente influido por la activa y decisiva participación de los fabricantes en la formulación de las listas en cada país y en la aceptación o rechazo de la oferta potencial del socio.

En este contexto, por un lado, se ha ido avanzando en mecanismos de intercambio de información, acuerdos previos y remoción de obstáculos entre empresas y asociaciones de productores de ambos países. Pero, por otro, la negociacion de la LC no fue articulada con objetivos y planes de reestructuración, especialización y complementación industrial. Ciertamente ha permitido potenciar el comercio de productos en los que cada país se había previamente especializado, o en los que al eliminarse las restricciones comerciales se hicieron manifiestas ventajas relativas latentes, pero ha habido pocos avances sobre aquellos sectores con posiciones más proteccionistas.

En las primeras cuatro rondas de negociaciones para la configuración de la lista común, realizadas entre 1986 y 1988, predominó un enfoque de "producto por producto", que, incluso, se fue acentuando a medida que empeoraban las condiciones macroeconómicas generales. La secuencia semestral de negociación se abandonó en 1989, en parte por la alta inestabilidad coyuntural y en parte por la incertidumbre que sobre el desarrollo del programa general se derivaba de los cambios políticos contemporáneos en ambos países.

La quinta ronda tuvo lugar recién en julio de 1990 y sus resultados entraron en vigor a partir del mes de octubre. La ampliación acordada de la LC fue significativa, seguramente de mayor alcance que cualquiera de las tres anteriores y contrastó con las perspectivas de agotamiento del esquema fundadas en las dificultades de la negociación producto por producto y en la ausencia de una política activa y explícita de incorporación de nuevas líneas de producción.

El hecho de que ambos gobiernos hayan decidido acortar los plazos para la constitución del mercado común es otro factor de orden general que parecería haber impactado favorablemente sobre la marcha de la negociación sectorial.

En efecto, esta quinta ronda de acuerdos en bienes de capital se desarrolló paralelamente con las tratativas de reducción general y pautada de aranceles. Esta perspectiva habría dado mayor fuerza a los negociadores oficiales para la inclusión en la LC de productos previamente resistidos por el sector privado. A su vez, la acumulación de productos específicos ya negociados habría permitido en algunos casos extender el alcance de la LC a la posición arancelaria completa. En este sentido, y por todas estas razones, la última ronda se asimiló más a una negociación "sector por sector" que "producto por producto".

En la actual configuración de la LC predominan los bienes de capital mecánicos fabricados en series cortas. Los bienes de series largas, como motores, equipamientos eléctricos de reducido tamaño y las partes, piezas y componentes están menos representados.

El perfil de especialización que resulta de la oferta negociadora de cada país, si bien expresa en general la mayor envergadura y diversificación de la industria brasileña, recoge las

ventajas comparativas determinadas por las respectivas estructuras de costos. En la oferta brasileña hay un significativo componente de bienes de capital "siderúrgico intensivos" o también producidos en series largas, mientras que la oferta argentina se concentra en maquinaria específica caracterizada por la utilización de personal técnico calificado. Estas características se mantienen en el comercio de productos de la lista común efectivamente realizado.

Evolución del comercio

La entrada en vigencia del Protocolo No. 1 en enero de 1987 da lugar a una significativa expansión del comercio bilateral de bienes de capital en los años subsiguientes. El hecho de que los valores comerciados estuvieran por debajo de las metas prefijadas deriva, en gran medida, de la falta de realismo de éstas.

El hecho más significativo, sin duda, es que el déficit se explica exclusivamente por el comercio de bienes no negociados. En efecto, en el comercio de los bienes LC la brecha negativa de USS 12 millones en 1980 se redujo en 1987 y se transformó en un superávit para Argentina de U$S 2.5 millones en 1988 y de U$S 7.5 millones en 1989.

La expansión del comercio bilateral se produjo en un contexto de recesión y estancamiento de la inversión en ambos países. El Protocolo ha inducido sólo algunos impactos comerciales y no ha disparado un proceso de complementación productiva que, sin duda, daría lugar a efectos expansivos más importantes. El comercio de bienes LC ha resultado equilibrado, lo que ha permitido contrarrestar la importancia relativa del déficit que Argentina mantenía en el intercambio global de bienes de capital con Brasil. Finalmente, las estimaciones realizadas señalan que, como consecuencia de las preferencias recíprocas acordadas, predomina un efecto de creación de nuevo comercio -más intenso en las exportaciones que en las importacione argentinas de bienes LC- por sobre el desvío respecto de otros destinos y orígenes anteriores.

Efectos dinámicos y necesidad de coordinación de políticas

En el contexto de inestabilidad macroeconómica de los últimos años, los resultados comerciales del Protocolo No. 1 pueden considerarse promisorios. Lo son también las tendencias cualitativas que se perfilan: la expansión del comercio, un mayor equilibrio entre los socios, la apertura de nuevas líneas de exportación y las perspectivas de incremento de la inversión en las áreas que han tenido más éxito.

Al mismo tiempo, estos avances son insuficientes, no sólo en cuanto al volumen de las transacciones involucradas, sino principalmente para alterar el cuadro general de estancamiento y déficit del sector. La concentración de las nuevas exportaciones en un número relativamente reducido de empresas y productos y la subsistencia de respuestas defensivas en las firmas son expresión de las dificultades encontradas hasta el momento.

En la literatura sobre integración económica se suele distinguir entre los efectos directos derivados de la rebaja de aranceles y que se concretan en aumentos de comercio y reducción de costos de las importaciones y sus sustitutos locales, y los efectos dinámicos que se van generando por el cambio en las condiciones de oferta, demanda y competencia que plantea el nuevo espacio creado por la integración.

Estos están fundamentalmente vinculados al aprovechamiento de las ventajas que introduce la ampliación del mercado como consecuencia de la eliminación de las barreras comerciales entre los socios en un contexto de protección común frente a terceros países. La ampliación del mercado cambia significativamente el horizonte de demanda potencial y permite internalizar economías de escala. Mayor escala y complementación productiva generan economías de especialización.

En un sector como el de bienes de capital aparecen economías de especialización no sólo a nivel de los productos finales sino particularmente en la producción de componentes. El aprovechamiento conjunto de las economías de escala y de especialización permite mejorar los niveles de productividad y reducir los costos de producción afectando positivamente la competitividad del sector. A través de las potenciales reducciones de precios y la mejora técnica en los equipos y maquinarias, los beneficios se difunden al conjunto del sistema económico.

Los efectos dinámicos, en consecuencia, se desarrollan sólo a través de un proceso amplio de reestructuración de la industria en cuestión, lo que implica la selección de los segmentos a priorizar y de las líneas de especialización más convenientes. Requiere, además, la realización de inversiones para ampliar la capacidad productiva y para reconvertir líneas de producción según las nuevas pautas y el desarrollo de estrategias de reorganización de la oferta y de la gestión productiva, tanto a nivel de los distintos subsectores como de las empresas. Los efectos dinámicos, en síntesis, resultan de cambios estructurales nítidos, tanto en la oferta, como en los procesos de producción y en las firmas.

En este sentido, los avances han sido reducidos y puntuales. A nivel de la industria de bienes de capital en su conjunto no aparecen movimientos de inversión significativos ni cambios importantes en la estructura de la oferta o en el sistema de proveedores. Tampoco se advierten procesos difundidos de reorganización en distintos sectores productivos para hacer frente a las nuevas condiciones del mercado.

Siendo éste el panorama general, se destacan también algunas excepciones. Es válido examinarlas porque señalan las potencialidades del Acuerdo y a la vez las condiciones para que se hagan efectivas. En los dos segmentos que aparecen con mejor desempeño del lado argentino -máquinas-herramienta y envasadoras- se presentan indicios de un proceso de reconversión y crecimiento que tiene como eje las perspectivas de su nueva inserción en el mercado brasileño. En las empresas más importantes están en marcha proyectos de inversión destinados a ampliar y modernizar la capacidad productiva, en general muy disminuida por la recesión permanente. Hay en ambos sectores una memoria industrial acumulada en el sendero de expansión de las antiguas políticas de sustitución de importaciones que es todavía base de ventajas comparativas frente a la industria brasileña. La instalación de un nuevo horizonte de demanda posibilita desplegar estas ventajas y requiere al mismo tiempo urgentes inversiones para ampliar la capacidad de oferta.

Los déficit de coordinación de políticas fueron varios. Un problema serio residía en la postergación sin fecha del establecimiento de aranceles comunes frente a terceros países. Entre otros elementos, se consideró que ambos socios estaban en proceso de revisión de sus respectivas estructuras arancelarias y de las normas de importación en general. Este hecho tornó indefinido el margen de preferencia relativo ya que subsisten diferencias sensibles en el nivel del arancel frente a terceros y en los regímenes de importación.

La mecánica de negociación producto por producto y de inclusión en la LC de bienes y modelos específicos impuso restricciones al desarrollo de estrategias de complementación. Tendió a provocar rendimientos decrecientes en el Acuerdo más que a consolidar sus avances. Probablemente, hubiera sido más eficaz una rebaja gradual de aranceles en el comercio bilateral (con plazos preestablecidos hasta su eliminación) que alcanzara a grupos amplios de productos o líneas de producción completas en lugar de la obligatoriedad del arancel 0 y la posibilidad de incluir productos específicos. Este habría sido un instrumento de política mas fuerte para orientar la reestructuración de la industria.

El hecho de que no se efectivizara la fijación de pautas mínimas semestrales para la ampliación de la lista fue otra restricción de funcionamiento importante. Primó el criterio de armar listas balanceadas, en términos de la oferta aceptada por cada uno de los países, sobre la voluntad de ampliar considerablemente el espacio LC.

Varios factores influyeron en este aspecto de la negociación, entre ellos: a) la diferencia cuantitativa en las ofertas de negociación argentina (más restringida) y brasileña; b) el fuerte déficit argentino en el comercio bilateral global en 1987 y 1988; c) la inexistencia de políticas e instrumentos que acompañasen el proceso promoviendo la reestructuración y la especialización productiva y una mayor convergencia en las condiciones de acceso a los insumos; y d) la transferencia implícita de las decisiones sobre los ritmos y la lógica de la negociación al sector privado involucrado. Este último hecho debilitó la concepción del esquema en tanto instrumento de política industrial y subrayó sus contenidos "comercialistas".

Las consideraciones sobre los déficits y problemas de gestión que enfrentó el Protocolo en el sector de bienes de capital desde su puesta en vigencia llevan a la conclusión de que, aún a pesar del marco macroeconómico claramente hostil en que se desempeñaron las negociaciones y el comercio, un mejor y más consistente uso de los instrumentos existentes hubiera favorecido un mayor dinamismo. Desde esta perspectiva debe remarcarse que la posibilidad de incorporar y comerciar bienes demandados por el sector público, una mayor flexibilidad en las normas de inclusión de partes, piezas y componentes, la promoción financiera de nuevas inversiones con el horizonte del mercado ampliado y la instrumentación de una pauta de liberalización de comercio de mayor alcance a nivel de productos y, a la vez, de mayor gradualismo en la rebaja arancelaria, probablemente habrían beneficiado el logro de los objetivos y metas originales del Acuerdo.

Además de las dificultades planteadas por este "ambiente", las contradicciones entre las diversas señales de política industrial introdujeron otro elemento conflictivo para el desarrollo de la integración sectorial. Por un lado, se multiplicaron mecanismos de apertura cuyo diseño está mucho más vinculado a objetivos anti-inflacionarios y de esterilización de la expansión monetaria provocada por la recompra pública de divisas que a criterios de planificación industrial. Por otro lado, se multiplicaron acuerdos preferenciales de financiamiento en los que se comprometieron rebajas arancelarias para la introducción de maquinarias y equipos. El margen de preferencia para la complementación con Brasil se volvió incierto y tendencialmente menor.

La disparidad en los ritmos de concreción de los sucesivos protocolos sectoriales e instrumentales sumó obstáculos adicionales. En el caso específico del sector de bienes de capital, las demoras en la implementación del Fondo de Inversiones puede haber inhibido

inversiones posibles. Por otra parte, tratándose de un sector de bienes finales requiere de cierta convergencia en los costos internos de sus insumos físicos principales. Para esta industria, lo que suceda en el esquema de integración con la industria siderúrgica y la de fundición de metales resulta decisivo. A este respecto, recién en 1989 se negociaron preferencias bilaterales en estos sectores.

Algunas de estas inconsistencias pueden resolverse en el esquema de reducción general de aranceles vigente actualmente. Sin embargo, aquéllas relacionadas con los déficits de la política industrial y con las restricciones impuestas por el proceso de ajuste sólo podrían superarse con el apoyo de una estrategia específica de especialización y complementación. La mera rebaja arancelaria no es suficiente.

2.2 La industria alimenticia - Protocolo No. 22

Durante la mayor parte de la década de 1980, el comercio bilateral de productos alimenticios se regía por condiciones sumamente restringidas cuya administración respondía a criterios estrictos de complementación de oferta. En este marco no había estímulos serios para posibles proyectos conjuntos de especialización e integración productiva que aprovecharan la combinación de ventajas naturales disímiles entre los dos países. En tanto estas condiciones eran generales a lo largo de toda la cadena de producción alimentaria, aparecían, de todos modos, aún más restrictivas a niveles más altos de elaboración. La oferta exportable argentina tendió así progresivamente a concentrarse en insumos sin procesar y en producciones de escaso valor agregado.

Del lado argentino, en el ámbito gubernamental y en el sector privado, hubo desde el principio de las negociaciones fuerte interés en la inclusión de alimentos procesados en las listas de productos para los que se liberalizaba el comercio mutuo. Por una parte, existía el antecedente de una corriente exportadora promisoria en tiempos de acceso más libre al mercado brasileño. La hipótesis principal era que las ventajas de costo se mantenían intactas. Por otra, la expansión del mercado brasileño contrastaba con la involución del poder adquisitivo doméstico. Al mismo tiempo, las prácticas corrientes de dumping y subsidios en los mercados internacionales y la controversia alrededor del cumplimiento de las normas sanitarias y de calidad requeridas por los países industrializados trababan la posibilidad de exportación hacia terceros mercados.

La persistencia del déficit en el comercio bilateral total para Argentina era argumentada a favor del tratamiento preferencial para un sector en el que tendría ventajas evidentes. En Brasil, en tanto, esta posibilidad era vista con buenos ojos por una parte de la administración política que cuestionaba los fuertes subsidios explícitos o implícitos transferidos al sector de producción de alimentos, o que impulsaba el abaratamiento relativo de los productos de consumo.

En este caso, a diferencia de la experiencia en el sector de bienes de capital, los acuerdos entre ambos países no fueron firmados sino después de un entendimiento entre los representantes del sector privado. Las negociaciones entre éstos fueron simultáneas a las discusiones oficiales y su acuerdo precedió y posibilitó la firma por ambos gobiernos del Protocolo No. 22 a mediados de 1988.

Las principales dificultades residieron en la confección de una primera lista común de productos y en el diseño del mecanismo de administración arancelaria y de comercio. Los representantes brasileños se oponían a una lista amplia y a la rebaja general de aranceles. Dos elementos ajenos a la especificidad del sector forzaron finalmente los tiempos y la resistencia de la industria brasileña. El primero fue la introducción de cierta flexibilidad en la política de importaciones brasileña a partir de 1988. El segundo fue un acuerdo general entre ambos gobiernos en el sentido de iniciar acciones que permitieran reducir el déficit que Argentina estaba acumulando.

En síntesis, el Protocolo No. 22 estableció condiciones de liberalización comercial que pueden aprovecharse en todas aquellas posiciones arancelarias que contengan alimentos de cualquier tipo y grado de elaboración. En el marco de este universo de productos así definido, ambos gobiernos deberían negociar semestralmente sucesivas ampliaciones de la Lista Común. Para los bienes incluidos en esta LC rigen las condiciones de libre comercio pactadas, es decir, arancel 0 y tratamiento impositivo equivalente, y se estableció la imposibilidad de retiro de los mismos una vez incluidos. Tal como originalmente se propuso en el caso de los bienes de capital, este protocolo también señala una meta indicativa (no obligante) en el sentido de incorporar a la LC en un plazo de cuatro años el 50% de ítems arancelarios comprendidos en el universo.

En este caso se trata igualmente de un instrumento concebido para estimular proyectos de complementación industrial, de ahí el énfasis en no circunscribir el universo exclusivamente a los productos finales y en proponer mecanismos de coordinación de políticas tecnológicas y de control sanitario y de calidad.

Sin embargo, en el ánimo de los negociadores y nítidamente de la parte empresaria argentina, el objetivo principal por lo menos en una primera etapa, era la ampliación de comercio y el establecimiento de condiciones garantizadas y permanentes de penetración de mercado. Para la parte argentina, los altos aranceles y las restricciones cuantitativas que pesaban sobre la importación de alimentos en Brasil configuraban una ventaja decisiva frente a terceros. En este caso, por lo tanto, a diferencia de las negociaciones en el sector de bienes de capital, las preocupaciones por establecer cláusulas de equilibrio dinámico quedaron del lado brasileño y, dado el contexto proclive a resolver el déficit argentino, no se concretaron específicamente en el texto.

Otra diferencia significativa con el protocolo de bienes de capital es que la LC tiende a ser de ítems arancelarios completos y no de productos específicos, lo que amplía el alcance de las medidas de liberalización y atempera las limitaciones de una negociación "producto por producto". Pero, por otra parte, se incorporó al Protocolo la posibilidad de establecer cuotas cuantitativas o monetarias para el intercambio sin arancel. De hecho, éste fue el mecanismo principal de defensa de la posición proteccionista de la industria brasileña y en la primera LC negociada, que entró en vigencia en noviembre de 1988, buena parte de los ítems incluidos estaban sujetos a cuotas, en muchos casos fuertemente restrictivas.

En este sentido, el acuerdo finalmente aprobado introdujo cierta mayor rigidez y podría haber comprometido los objetivos de extensión progresiva de las nuevas condiciones de comercio a una mayor cantidad de productos y de expansión del intercambio. La primera LC alimentaria parece haberse visto afectada por esta rigidez en el diseño. Sin embargo, la

reactivación de la demanda interna y la flexibilización de la política de importaciones en Brasil en 1989 crearon mejores condiciones en la negociación de las dos posteriores ampliaciones de la LC.

En la primera LC, negociada en el segundo semestre de 1988 y vigente a partir de noviembre de ese año, los ítems arancelarios sujetos a cupo eran significativos y las cuotas respectivas generalmente bajas. En líneas generales, predominaban productos que habían sido ya objeto de alguna negociación en el marco de ALADI, por lo que tenían márgenes de preferencia relativamente altos en el comercio bilateral. Se dio el caso de cuotas convenidas que resultaban inferiores a intercambios realizados en los años previos. Del punto de vista brasileño, primaba el objetivo de protección sectorial. En el medio argentino, en tanto, se privilegiaba el hecho de poner en marcha un mecanismo potencialmente menos restrictivo que los acuerdos tradicionales de ALADI y que, a su vez, podía beneficiarse de una lógica de negociación global con el socio regida por el criterio de equilibrar el déficit en el comercio bilateral expandiendo las exportaciones.

Lo sucedido en las dos negociaciones posteriores, en el segundo semestre de 1989 y en junio/julio de 1990, indica que aquéllas fueron en general favorables a la postura argentina.

Las negociaciones posteriores al establecimiento de la lista común original resultaron en una fuerte ampliación de los alcances de la misma, tanto por la incorporación de nuevos ítems como por el aumento o la eliminación de las cuotas anteriormente negociadas. En particular, la segunda ampliación de julio del corriente año indica un fortalecimiento de las perspectivas de la expansión del comercio en este sector. Sin duda, el principal factor desencadenante de esta nueva situación es el cambio drástico en la política de importaciones en Brasil de acuerdo a lo enunciado en el Plan Collor. Cabe señalar que esta ampliación favoreció particularmente la incorporación de oferta exportable argentina. Mientras tanto, los productos considerados sensibles por la industria argentina, tales como azúcar, café soluble, pollos y atún, p.ej., permanecieron sin negociarse.

Los acuerdos en el sector de la industria de alimentación han tenido un impacto considerable sobre la expansión del comercio bilateral desde 1989, fundamentalmente sobre las exportaciones argentinas. En el análisis sobre las tendencias del intercambio bilateral se señaló que en relación a 1988, las exportaciones totales argentinas se incrementaron en un 75%, en tanto que las correspondientes a las manufacturas de origen agropecuario (MOA) lo hicieron en 177.2%, por lo que resultaron, en dólares corrientes, superiores en cerca de US$ 50 millones a las registradas en 1986 (+25.6%), las que habían sido las más altas de la década. Por su parte, las exportaciones argentinas de productos incluidos en la LC alimentaria en las dos primeras negociaciones aumentaron en 1989 un 259% respecto del año anterior. Esta evolución comparada indica que el comercio en los renglones de productos negociados dinamizó notablemente la posición exportadora argentina. El incremento absoluto de exportaciones en posiciones LC explica por si sólo casi las tres cuartas partes del aumento en las exportaciones MOA.

Estos valores indican asimismo que, particularmente para el caso de las exportaciones argentinas más exitosas como lácteos y conservas de vegetales, el mercado brasileño ha representado una salida atractiva en función de la retracción de la demanda interna. En cuanto a su impacto sobre el mercado brasileño, se ha estimado que en tales rubros de comercio más

nutrido las exportaciones argentinas no llegan a cubrir más del 5% del consumo aparente de los productos en cuestión. Su efecto principal, mucho más que un desplazamiento de la oferta de productos locales, ha sido el de instalar un cierto precio testigo en el mercado.

La reducción general de aranceles en Brasil tiende a limitar el margen de preferencia respecto de terceros abastecedores, que los productores argentinos obtuvieron hasta el momento. En este sentido, la estrategia que siguen los negociadores argentinos, públicos y privados, apunta a ampliar rápidamente la inclusión de los productos en la LC y a modificar el sistema de cuotas de modo de incorporar obligatoriamente pautas crecientes. Asimismo, para flexibilizar aún más los mecanismos de ingreso de productos, se insiste en desistir de la obligatoriedad del arancel 0 y establecer la posibilidad de fijar un arancel bilateral común y rápidamente decreciente. En este sentido, la posición argentina es proclive a aprovechar lo que se considera una coyuntura favorable en las negociaciones y en la política interna del país socio para acelerar la institucionalización de canales de expansión de comercio en un sector en el que presentan ventajas comparativas evidentes.

Por el momento, predomina en el sector privado argentino una estrategia de desvío de producción hacia el mercado brasileño en virtud de la retracción del mercado doméstico. De ahí que en sus relaciones con el sector privado brasileño hayan priorizado al sector supermercadista. No aparece todavía una política definida de ampliación de capacidad o de reconversión y reequipamiento que tenga como eje las perspectivas del mercado ampliado. Las ET con filiales en ambos países, tal como ha ocurrido también en las primeras etapas de las negociaciones en el sector de bienes de capital, se han resistido en general a la apertura recíproca de las líneas de producción que controlan.

Dentro de este panorama general habría algunas excepciones. Una es la de la multinacional CICR, elaboradora de conservas de vegetales en ambos países, interesada en combinar los ciclos de producción estacional de algunos de sus productos. Otra sería la estrategia del grupo Bunge & Born, de fuerte presencia en el sector agroindustrial de los dos países, que trata de diversificar su producción en Argentina hacia los lácteos y chacinados, ambos con buenas perspectivas de ingreso al mercado brasileño. Asimismo, varias empresas importantes que carecen de contraparte en Brasil están negociando acuerdos que pasan por la representación mutua o, como Sancor y Arcor, por montar cadenas de distribución propia.

2.3 La industria automotriz - Protocolo No. 21

A pesar de que existieron algunos rasgos peculiares y distintos participantes, el proceso de implantación de la industria en ambos países ha sido bastante similar. A fines de los años 50 se incentiva la producción de automotores destinados al mercado interno, buscando una elevado grado de integración local de dicha producción a través de instrumentos de política comercial e industrial característicos de la industrialización sustitutiva de importaciones.

En dichos mercados protegidos instalan plantas los principales fabricantes norteamericanos y europeos y, en menor medida, participan firmas locales públicas o privadas. Una docena de firmas comienzan la producción en cada país que, habida cuenta de la demanda reprimida, crece en forma significativa. En el caso de Brasil, el crecimiento de la producción es sostenido a lo largo de los años 1960 y 1970 y alcanza el máximo histórico en 1980, año en

que se producen casi 1.200.000 vehículos. En lo que respecta a la Argentina, el máximo de producción se alcanza en 1974 con 322.O00 vehículos. Los automóviles constituyen las tres cuartas partes de la producción en ambos países.

A comienzos de los años 70 se ponen en práctica regímenes de reestructuración industrial que tuvieron resultados muy disímiles. Mientras que la ley argentina de reconversión del sector promulgada en 1971 acentúa los rasgos típicos del modelo de sustitución de importaciones impulsando la mayor integración local y prohibiendo el ingreso de nuevas firmas, en Brasil, a partir de los programas BEFIEX, se comienza a dar un impulso sostenido a las exportaciones. En el caso argentino, si bien se generan algunos flujos de exportación hacia América Latina, esta actividad no compensa la caída del mercado interno, agravada a fines de los 70 por las importaciones de vehículos terminados y el menor contenido nacional de la producción que hace posible el marco juridico establecido para el sector en 1979.

En todos los casos, las filiales brasileñas de las ET involucradas son mucho mayores que las argentinas y, con algunas excepciones, no están integradas bilateralmente. La Constitución en 1987 de Autolatina como fusión de Ford y VW para Argentina y Brasil es, sin embargo, un dato significativo para el futuro desarrollo del sector.

La producción automotriz brasileña registra un grado de integración local mayor que la argentina. En Brasil, los vehículos deben tener un contenido local de 85%. En cambio, para las empresas que no participaban en los programas BEFIEX, el contenido local es del 95%. La producción de autopartes se hace con un contenido local de un 85%.

En la Argentina, el contenido importado es de 12% para automóviles, de 18% para vehículos comerciales chicos y 25% para comerciales pesados, porcentajes a los que se puede adicionar un 8% (12% y 17% para las otras categorías) mediante los programas de intercambio compensado con países de la ALADI. Por otra parte, a diferencia de la normativa brasileña, se permite promediar el contenido importado en los diferentes modelos y el cálculo se hace sobre valores de aforo, lo que en principio permitiría un contenido importado mayor que si se calculara sobre valores comerciales. En lo que hace a las autopartes, el contenido local es del 70% sobre valores de aforo.

Aunque los contenidos locales de la producción para empresas que participan en los progamas BEFIEX y los de intercambio compensado son nominalmente similares, en la práctica la fabricación de automóviles y de autopartes en la Argentina se hace con un menor contenido local que en Brasil.

Con respecto a la industria de autopartes, parecería que la industria brasileña tiene un mayor grado de integración nacional que la Argentina, lo que, aparentemente, la hace menos competitiva en algunos rubros, a pesar de la enorme ventaja de su escala de producción. En ese sentido, vale la pena mencionar que los coeficientes de exportación en motores y autopartes son menores que automóviles y camiones. Por otra parte, se ha mencionado que el grado de integración vertical de algunas terminales es menor en Brasil que en Argentina, lo que ayudaría a explicar el mayor poder relativo de negociación que tienen algunos fabricantes de partes y piezas de auto brasileños. En el caso argentino, los fabricantes de partes y piezas de auto compensan la desventaja de no poseer gran escala de producción con los menores costos de la mano de obra calificada y los menores precios que pagan por la fundición y forja.

Para algunas empresas actuantes en la rama bajo estudio, el comercio con las filiales brasileñas es significativo. El único caso de verdadera complementación industrial entre filiales de ambos países es el de Scania, cuya planta se instala en la Argentina diseñada en función de la exportación al Brasil. La planta argentina exporta cajas de cambio y paliers (en su casi totalidad al Brasil) e importa motores, mazas, ejes y otras piezas y componentes (el 50% de cuyo valor proviene de Brasil). Es la única filial en la Argentina que tiene, en forma sistemática, un superávit comercial en el intercambio con Brasil.

En mucho menor medida Volkswagen estableció desde un principio un esquema de complementación con la filial brasileña. De allí provienen el 90% de las importaciones (gran variedad de partes) y a ese mercado se destinan el 100% de las exportaciones (piezas estampadas de carrocería). El saldo del comercio intrafirma es deficitario para la Argentina, al menos hasta 1988.

El resto de las empresas actuantes, con la excepción de Renault, han generado un cierto flujo bilateral de comercio de partes y componentes sin una verdadera complementación productiva. En lo que respecta a Ford, las plantas en Argentina y Brasil fueron diseñadas sin perspectivas de complementación y el comercio existente es más bien pequeño y deficitario para la Argentina. A partir de la constitución de Autolatina esta situación parece modificarse y en nuevos modelos, como el Escort, la importación de partes y componentes parece ser de mucha mayor envergadura.

Es importante mencionar que Autolatina ha presentado un proyecto de inversión, a través de capitalización de deuda externa, superior a los US$ 2O0 millones para la producción de cajas - puente, de la cual el 90% estará destinado a la exportación a Brasil. Al mismo tiempo, obtuvo la aprobación de un programa plurianual de intercambio compensado para el período 1989-93 por el cual se prevee revertir el déficit comercial con Brasil a partir de 1992.

Sevel tiene con la filial brasileña un patrón de intercambio similar al de Ford, aunque de mayor magnitud. A su vez, a partir de la puesta en marcha del proceso general de integración, la filial argentina presenta un programa de intercambio compensado y de inversiones por el que tiene previsto aumentar sustancialmente las exportaciones de motores a Brasil, de forma de equilibrar el intercambio hacia 1992. Vale la pena destacar que Sevel importa de Uruguay camionetas rurales Peugeot, armadas parcialmente en dicho país a través de "kits" argentinos (además de partes francesas), aprovechando los mecanismos del C.A.U.C.E.

Mercedes Benz también registra un fuerte saldo deficitario con su filial brasileña, de donde proviene casi el 50% de las importaciones y adonde casi no destina exportaciones. Una situación similar ocurre con el otro fabricante de camiones, Fiat Vehículos Industriales. Renault, en cambio, no tiene prácticamente comercio con Brasil. Sus exportaciones están dirigidas a Chile, Uruguay y Venezuela y, en el caso de algunas partes, a Francia. El saldo comercial es negativo, aunque registra fuertes oscilaciones.

En resumen, en lo que respecta a las empresas terminales y con la excepción de Scania y, en mucho menor medida, de VW, los flujos de comercio, generalmente deficitarios para la Argentina, parecen responder a las ventajas que ofrecen los programas de intercambio compensados vigentes en ese país. Sin embargo, resulta muy significativo la constitución de Autolatina y el impulso que Sevel le pretende dar al intercambio bilateral, lo que hace que

Renault sea el único gran fabricante en la Argentina que no apareciera inicialmente interesado en la integración con Brasil. De todas maneras, y confirmando la tendencia general, se acaba de anunciar que Renault ha hecho un acuerdo con la Volvo brasileña.

Las consideraciones anteriores reflejan la existencia de una base estructural sobre la cual tendió a establecerse el protocolo respectivo el que dispuso la conformación de una lista común de partes, piezas y componentes. Sin embargo, las negociaciones fueron sumamente trabadas. Las dificultades mayores en conformar la lista común y negociarla se han presentado del lado de la industria de autopartes, sobre todo en Brasil. El argumento esgrimido es que la producción argentina está menos integrada nacionalmente y ello pondría en peligro la competitividad de las fábricas brasileñas. A este efecto, en el protocolo se aceptó que las partes se comercien con el nivel de integración prevaleciente en Brasil (85%).

Si bien del lado argentino también existieron reservas de los fabricantes de partes y piezas de auto (sobre todo de aquellas ET que no tenían filiales en Brasil), parecería que han sido de menor magnitud. Este indicio daría alguna razón al argumento de la mayor competitividad relativa de la industria argentina en algunos rubros de este subsector.

Para atender a las inquietudes y distintas posiciones de las firmas que actuaban en la fabricación de autopartes en la Argentina, Argentina siempre insistió en un intercambio mucho más regulado y equilibrado del comercio de partes que el que pretendían los negociadores brasileños. Obviamente, para la Argentina se trataba de revertir el déficit comercial que presentaba el sector y para ello se consideraba necesario establecer programas de intercambio por firma.

Luego de casi dos años en que las negociaciones sobre el tema autopartes estaban bloqueadas y, por ende, el protocolo automotriz seguía sin ser ejecutado, en julio de 1990 se decide darle un nuevo impulso. En el anexo al Protocolo No. 2l se estableció que la cantidad máxima de vehículos a exportar por cada país será de diez mil unidades en 1991 y se decidió poner en práctica programas de complementación industrial entre empresas terminales y/o fabricantes de partes y piezas de auto que deberán tender al equilibrio y reflejar esquemas de especialización productiva. Se estableció también que el valor máximo del intercambio global será de USS 300 millones en 1991 y US$ 500 millones en 1992; posteriormente, se acordó elevar el monto de 300 millones de dólares a 600 millones, en partes, piezas y componentes, más 200 millones de dólares adicionales en vehículos terminados.

El texto negociado implica una aceptación de la posición argentina de impulsar el comercio de autopartes a través de programas específicos; habrá que ver la forma definitiva en que los mismos se negocian para apreciar cómo se distribuyen los beneficios del mayor comercio entre terminales, establecimientos que fabrican autopartes pertenecientes a las terminales, fabricantes de partes y piezas de auto de capital nacional y filiales de ET que participan en el sector.

Con estas modificaciones al protocolo automotriz, se espera que el mismo entre efectivamente en vigor en 1991. En la práctica, el protocolo institucionaliza un flujo de comercio bilateral que ya realizaban ciertas terminales en lo que respecta a partes y componentes. Con el protocolo se permite un comercio limitado de vehículos terminados y se

amplía la participación de la industria de autopartes a través de los programas de intercambio, aunque claramente liderados por las empresas terminales.

No puede dejar de señalarse que, además de la profunda crisis por la que atraviesan las industrias automotrices tanto en Argentina como en Brasil, las reglas del juego en que se desenvolvía el sector están cambiando con las nuevas medidas de política comercial e industrial implementadas últimamente en ambos países. Es en el marco de estas nuevas políticas y de las estrategias de las ET que participan por el sector automotriz en los dos países, que debe ser evaluado el impacto de este protocolo, tanto en lo comercial como especialmente en cuanto a reestructuración productiva.

2.4 El sector de biotecnología - Protocolo No. 9

El Protocolo 9 del Convenio de Integración entre Brasil y Argentina, estableció la constitución del Centro Argentino Brasileño de Biotecnología (CABBIO), con la misión de promover proyectos de investigación de desarrollo conjunto entre universidades, agencias públicas y empresas privadas. En el mismo marco se creó la Escuela Argentino Brasileña de Biotecnología, a efectos de promover actividades de entrenamiento y desarrollo de recursos humanos. El presupuesto originalmente previsto en 1987 era de US$ 20 millones, a ser integrado por ambos países en partes iguales durante cinco años. Sin embargo, hasta la fecha la contribución argentina apenas ha superado U$S 1 millón y la brasileña ha sido de aproximadamente el doble, es decir, sólo un 15% de lo programado.

Hasta el momento, las actividades de la escuela se han circunscrito a la realización de una Conferencia Regional de Expertos en 1988, con asistencia de estudiantes de disciplinas vinculadas y varios cursos periódicos en distintas instituciones de investigación de ambos países. Estos cursos, si bien de corta duración, han desarrollado el entrenamiento de graduados y permitido una mejor comunicación e intercambio de trabajos y metodologías entre los centros participantes. De este modo, ha tendido a tejerse una cierta trama de mecanismos de cooperación bilateral en el tema.

El propósito principal de CABBIO es el financiamiento de proyectos conjuntos de investigación en áreas consideradas prioritarias y de interés común,[1/] que deben ser presentados por centros de investigación de ambos países con la participación de al menos una firma privada. Desde su constitución se han aprobado 19 proyectos, algunos ya finalizados, con un presupuesto promedio de USS 80.OOO cada uno. La evaluación efectuada por el Comité de Dirección de CABBIO es satisfactoria en lo que respecta a los desarrollos ya finalizados, los que están en condiciones de ser transferidos al sector privado para su implementación en forma comercial. Sin embargo, las potencialidades que la experiencia demuestra podrían frustrarse por las insuficiencias presupuestarias. En este caso, aparece un claro déficit de compromiso de las políticas públicas con un instrumento que se muestra idóneo para el desarrollo a nivel regional de algunas actividades de alta tecnología.

Por otra parte, el sector privado tampoco se ha mostrado activo y refleja escepticismo sobre el desarrollo de aplicaciones comerciales de los proyectos. El único joint-venture en marcha es el de la firma argentina especializada Biótica con una empresa brasileña líder en el desarrollo de semillas Agroceres. Se ha constituido una empresa binacional - Biocedes - para el desarrollo de semillas de papa de alta calidad. En este caso, el proyecto es ejecutado por

investigadores de una firma argentina especializada en kits de diagnóstico con la asistencia del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). La participación de la firma brasileña se ha restringido a la provisión de parte del financiamiento necesario.

CABBIO estuvo también vinculado a un proyecto finalmente fracasado de producción de interferona, para el que se habían asociado dos empresas respectivamente líderes en cada uno de los países, en el desarrollo de métodos biotecnológicos en fármacos, la brasileña Biobras y la argentina Sidus. La demora en la resolución de algunos problemas tecnológicos del proyecto parece haber desestimulado el interés de ambas firmas para proseguirlo.

La experiencia del Protocolo 9 remite nuevamente a la inconsistencia de algunas políticas públicas y a la falta de iniciativa del sector privado cuando se evalúan los problemas de gestión de este acuerdo bilateral.

Del lado argentino, se conjugan algunos factores que favorecerían programas de cooperación e investigación conjunta en esta promisoria nueva tecnología. Existe una buena tradición y práctica en investigaciones en bioquímica y biología molecular, un atípico desarrollo de la industria farmacéutica local en general y de sus actividades en biotecnología en particular, alguna disposición en firmas del ramo alimenticio para ingresar en estos nuevos desarrollos y una amplia experiencia en investigaciones sobre semillas y genética vegetal en el INTA. Sin embargo, a diferencia de Brasil (por lo menos hasta 1989), los fondos públicos asignados en Argentina a actividades de I y D en esta disciplina no alcanzaron en 1988 a US$ 2 millones en total, mientras que los aportes privados resultan en una suma aproximadamente similar en 1990. Para el desarrollo de esta actividad tales recursos son escasos.

Del lado brasileño parece haber una trama de relaciones de cooperación entre universidades, agencias públicas de investigación y empresas relativamente más desarrolladas, así como también una mayor cantidad de recursos aplicados a IyD en biotecnología. Desde este punto de vista, para los investigadores y firmas argentinas la cooperación eventual con Brasil podría ser un modo de acceder a fondos y mayores facilidades de investigación. A su vez, los entes brasileños podrían aprovechar la capacidad instalada y la experticia desarrollada en Argentina sobre algunas de las áreas definidas como prioritarias.

3. LA SEGUNDA ETAPA: EL ESQUEMA DE DESGRAVACION LINEAL Y AUTOMATICA Y LOS ACUERDOS DE COMPLEMENTACION SECTORIAL

3.1 El Programa de Desgravación Lineal y Automática

La segunda etapa del proceso de integración se inició en julio de 1990, cuando los presidentes Collor de Mello y Menem decidieron acelerar el proceso de negociación para la formación de un espacio económico común entre Argentina y Brasil, establecido en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado en noviembre de 1988 y ratificado por ambos Congresos en agosto de 1989. En lugar del plazo de diez años originalmente previsto, ambos gobiernos acordaron la total eliminación de aranceles y barreras para-arancelarias, en una secuencia gradual hasta el 31 de diciembre de 1994.

En dicha reunión también se aprobó el Estatuto sobre Empresas Binacionales que venía siendo postergado desde 1987,[2/] se decidió poner finalmente en marcha el protocolo automotriz que, a pesar de estar aprobado no tenía vigencia efectiva, se firmó un acuerdo de comercio de partes y componentes para centrales nucleares y se aprobó una nueva ampliación de la lista común en los protocolos de bienes de capital y alimentos procesados.

Al efecto, el 2O de diciembre de 1990 se firmó un nuevo Acuerdo de Complementación Económica (A.C.E. No. 14) que reunió en un solo texto todos los Acuerdos Comerciales Bilaterales preexistentes, incluyendo el Acuerdo de Alcance Parcial No. 1 (A.A.P. No. 1) y los A.C.E. No. 7 (Bienes de Capital) y No. 12 (Industria de la Alimentación). Asimismo, se incorporaron al A.C.E. No. 14 los regímenes establecidos para dar carácter operativo a los Protocolos No. 17 (Cooperación Nuclear) y No. 21 (Industria Automotriz).

Respecto a la reducción de aranceles, el A.C.E. No. 14 establece un cronograma que contempla llegar a un arancel cero para todo el universo de productos en diciembre de 1994, fecha en la que comenzará a regir el mercado común. También se estableció que a partir del 31 de diciembre de 1990 regiría una preferencia arancelaria mínima del 40% para el conjunto de productos manufacturados. Se mantienen las listas de excepción, las que especifican los productos no alcanzados por las desgravaciones, pero desde diciembre de 1990 hasta diciembre de 1994 estas listas serán reducidas en un 20% cada año. El cronograma de rebajas arancelarias mínimas previsto es el siguiente:

diciembre 1990:	40%
junio 1991:	47%
diciembre 1991:	54%
junio 1992:	61%
diciembre 1992:	68%
junio 1993:	75%
diciembre 1993:	82%
junio 1994:	89%
diciembre 1994:	100%

Cuando en virtud de acuerdos de alcance parcial celebrados en el marco de la ALADI, los Estados Partes hubieran acordado preferencias entre sí, éstas son profundizadas por las desgravaciones mínimas establecidas, las que se aplican sobre el arancel vigente al 1 de enero de 1991 o a niveles arancelarios menores, cuando se dispusieran rebajas en los mismos. En cambio, en caso de que alguno de los Estados Partes eleve los aranceies para la importación, el cronograma establecido se continuará aplicando sobre el nivel menor anterior.

Hasta el 31 de diciembre de 1994 se podrán aplicar cláusulas de salvaguardia cuando por un sensible aumento de las importaciones de un producto en un corto período, se produzca daño grave o amenaza del mismo en el país importador. Los dos países acordaron recurrir al régimen sólo mediante previa consulta diplomática y teniendo en cuenta una serie de elementos: nivel de producción y capacidad utilizada, nivel de empleo, participación en el mercado, comercio bilateral y desempeño de las importaciones y las exportaciones con terceros países.

La incorporación de Uruguay y Paraguay al proceso del mercado común se produjo formalmente el 6 de septiembre de 1990 mediante la firma de un Acta por Representantes de los 4 países. Posteriormente, mediante la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, Uruguay y Paraguay adhirieron a los términos generales del acuerdo, quedando establecido el programa del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR). Para la incorporación de los nuevos socios al esquema de liberalización comercial se fijó como plazo, para la eliminación total de la lista de excepciones, un año más del previsto entre Argentina y Brasil, es decir, fines de 1995.

Salvo esta diferencia en el plazo, el Tratado de Asunción recoge prácticamente todo lo acordado previamente entre Brasil y Argentina.

El Acuerdo establece el propósito de avanzar en aspectos tales como objetivos y propósitos del Mercado Común, la determinación de cláusulas e instancias de resolución de controversias, la aplicación de cláusulas de salvaguardia, la coordinación de políticas macroeconómicas e industriales, la definición de aranceles comunes frente a terceros países y la ampliación de las facilidades para la movilidad de factores económicos, para lo cual se crearon grupos de trabajo cuatripartitos nucleados en el Grupo Mercado Común, que se divide en subgrupos por temas específicos [3/].

¿Es, esta segunda etapa, el resultado de la maduración del propio proceso de integración? ¿Tiende, en ese sentido, a superar las insuficiencias de la primera? Por lo pronto, la aceleración de la negociación se ha visto favorecida tanto por la decisión política puesta de manifiesto por ambos gobiernos como por algunos otros elementos, entre ellos:

- los avances en materia de integración económica a nivel internacional que se plantean con la incorporación de México al Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá y el proyecto de Europa 92 con la posible incorporación de Europa del Este;

- la iniciativa del Presidente Bush acerca de una zona de libre comercio para las Américas, en la que tendrían cabida iniciativas subregionales como la que plantea el MERCOSUR y eventualmente otros países como Chile;

- los resultados en materia de comercio bilateral en 1989 y 1990, no sólo revirtiendo el déficit tradicional que tenía la Argentina sino también dando cuenta de una mayor incidencia de las manufacturas argentinas a partir de 1987. Estos cambios señalarían la probable existencia de algunas estrategias empresariales en las que la perspectiva del mercado ampliado parece haber adquirido una mayor prioridad;

- los profundos cambios en la política macroeconómica y particularmente en la comercial encarados por Brasil y Argentina a partir de 1990.

Las perspectivas de esta segunda fase del programa de integración no quedan exclusivamente determinadas por la secuencia del acuerdo de reducción arancelaria. La pauta de liberalización de comercio en cinco años define un cambio drástico en las condiciones de competencia y abre, al mismo tiempo, un abanico de trayectorias posibles en lo que hace a los niveles y estructura del comercio y, fundamentalmente, a la orientación de la estructura

productiva de ambos países. En este marco, la evolución futura dependerá de la dirección de las políticas internas y del grado de convergencia o armonización entre éstas.

Los escenarios alternativos

En este sentido, a los efectos de plantear los principales interrogantes que la nueva etapa del proceso de integración sugiere, es conveniente tratar de esquematizar algunos escenarios posibles, en este caso principalmente formulados desde el ángulo argentino.

El primer escenario, que podría denominarse "comercialista", asume que el proceso sigue sin modificaciones, en líneas generales, lo enunciado en los documentos oficiales en materia de liberalización comercial y que la coordinación de las políticas económicas se centra básicamente en el tipo de cambio.

El segundo escenario, que podría calificarse como "industrialista" supone que la liberalización comercial se encara como parte de un proyecto más global de reestructuración industrial, lo cual implica no sólo la formulación y puesta en práctica de políticas industriales y tecnológicas activas, sino también un esfuerzo deliberado de armonización de políticas económicas más allá del plano cambiario.

Tanto el primero como el segundo escenario suponen un cierto grado de control sobre las variables macroeconómicas y una firme voluntad política. Las diferencias fundamentales se centran en el papel que habrían de ejercer los respectivos gobiernos y el sector manufacturero en el proceso de reestructuración industrial que la dinámica del proceso de integración conlleva. En el escenario "comercialista" la función del gobierno es promover la liberalización comercial y eventualmente, una política cambiaria que no la desvirtúe. A partir de ahí, la reestructuración pasa a ser orientada estrictamente por mecanismos de mercado. Lo más probable es una reconversión costosa en términos sociales y la profundización de un esquema de especialización relativa según ventajas comparativas estáticas.

En el escenario "industrialista", en cambio, la progresiva liberalización comercial aparece como un medio para orientar una reestructuración del aparato productivo y un avance en el proceso de industrialización hacia nuevas actividades con mayor valor agregado, de forma de aumentar su competitividad, impulsando economías de escala y de especialización, para lo cual se requieren políticas industriales y tecnológicas activas y coordinadas entre los socios.

A esta altura de los acontecimientos y dada la orientación que prevalece en general en la política económica argentina, parecería que el segundo escenario tiene escasas posibilidades de concreción. Sin embargo, no pueden descartarse cambios en la orientación gubernamental a mediano plazo ni tampoco una actitud más activa de algunos segmentos de la industria argentina bregando por un escenario "industrialista".

Las incertidumbres de la nueva etapa

Las alternativas de evolución del programa en esta segunda etapa se definen, por lo tanto, en función de las políticas que se adopten en los ámbitos comercial e industrial, fundamentalmente. A su vez, cada escenario supone un grado de armonización de tales

políticas entre los socios, de distinto compromiso. Estas consideraciones llevan a preguntarse acerca del probable impacto de las políticas predominantes sobre las negociaciones en curso.

En primer lugar, el Tratado de Asunción se plantea como objetivo explícito el mercado común. Técnicamente implica no sólo aranceles cero y un arancel externo común para los productos sino también libre movimiento de capitales y de mano de obra y, eventualmente, una moneda común. Sin pretender una comparación estricta, vale recordar que la Comunidad Económica Europea ha planteado semejante objetivo recién en el proyecto 1992, es decir, 32 años después de su establecimiento institucional y que tal alcance no está siquiera planteado en el acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos.

Aún suponiendo que el objetivo de un mercado común se limite en esta primera fase a una zona de libre comercio con un grado razonable de coordinación y armonización de las políticas económicas, hay que tener en cuenta que el tamaño de los socios es bastante desigual y los intercambios comerciales son poco significativos. El bajo peso del intercambio plantea problemas para la coordinación de las políticas macroeconómicas entre los socios, en la medida que dichas políticas conciernen al conjunto de la economía y tienden a considerar preferentemente otros socios comerciales y un esquema de relaciones financieras externas. Sin embargo, la experiencia de la primera etapa del programa indica que un esfuerzo continuado de negociación, tiende a dinamizar los flujos comerciales induciendo la necesidad de una mayor coordinación política.

En segundo lugar, la puesta en marcha de un proceso de apertura comercial de naturaleza general en las economías asociadas, si bien con características diferentes en cada país, disminuye el atractivo que una zona de libre comercio puede representar para cada participante. Las ventajas que los exportadores argentinos podrían tener para acceder al protegido mercado brasileño, por ejemplo, son ciertamente menores a partir del lanzamiento de una política comercial en 1990, profundizada en 1991, de drástica reducción de las tradicionales restricciones paraarancelarias y disminución del nivel arancelario promedio. El mismo razonamiento es válido para los fabricantes brasileños en relación al mercado argentino.

Con todo, las reformas arancelarias en curso en Argentina y Brasil plantean un nivel absoluto y una dispersión arancelaria notablemente dispar, lo que introduce un nuevo tipo de asimetrías en la transición hasta la eliminación total de aranceles para el comercio bilateral.[4/]

De mantenerse esta situación y sin considerar el efecto de la política cambiaria, es evidente que una zona de libre comercio aparece en teoría como más beneficiosa para la Argentina que para el Brasil. No sólo podría acceder a un mercado cuatro veces mayor, sino que las preferencias arancelarias respecto a terceros países serían en promedio mayores para los productores argentinos. Obviamente, este argumento es válido en tanto no prospere el establecimiento de una Unión Aduanera, en la que el arancel externo se unifica.

En el proceso de transición, no obstante, si las preferencias arancelarias se negocian sin tener en cuenta el residual de protección para cada industria nacional, las ventajas eventuales de los productores argentinos respecto de terceros pueden quedar total o parcialmente compensadas por el mayor margen de protección del que gozaría la industria brasileña frente a las importaciones provenientes de Argentina.

En esta perspectiva, adquieren suma importancia para la definición del escenario más probable, tanto la forma en que vayan siendo negociadas efectivamente las rebajas arancelarias y la eliminación de las barreras para-arancelarias, como el tratamiento que se le confiera en los acuerdos a los sectores sensibles o altamente dinámicos y provistos de tecnologías de punta.

3.2 Los acuerdos de complementación sectorial

Los acuerdos de complementación sectorial, previstos en el Tratado de Asunción como uno de los instrumentos a emplear para facilitar la constitución del mercado común, cobraron durante el año en curso, repentina trascendencia e interés.

Inicialmente, los equipos oficiales responsables de las negociaciones correspondientes a la política industrial y tecnológica (Subgrupo Técnico O7), promovieron el interés del sector privado por hacer efectivo este instrumento, con el propósito de encauzar los conflictos, demandas y recelos de distinto tenor, que el proceso de integración provocaba en los empresarios de los sectores "sensibles" en cada uno de los países socios.

Precisamente las asociaciones y cámaras empresariales pertenecientes a esos sectores eran quienes más contacto habían tenido con las negociaciones vinculadas al proceso de integración, ya que, en mayor o menor medida, estuvieron vinculadas a la conformación de las listas de excepciones al cronograma de desgravación, en las que quedaron reflejadas las producciones de cada país más vulnerables ante las importaciones.

Ese vínculo sentó las bases para un primer trabajo conjunto entre los sectores público y privado, principalmente en Argentina y Brasil, que derivó, no sin cierta sorpresa para los negociadores oficiales, en una activa participación y compromiso empresarial que se plasmó en encuentros sectoriales entre representantes de firmas de los cuatro países (con presencia más raleada de uruguayos y paraguayos), a fin de elaborar propuestas conjuntas al Grupo Mercado Común. En particular, cabe destacar la reunión celebrada en Puerto Iguazú, entre el 26 y el 30 de agosto de 1991, en que los sectores privados de los cuatro países integrantes del MERCOSUR se reunieron, bajo convocatoria oficial, para intercambiar propuestas e iniciativas tendientes a la formulación de Acuerdos de Complementación SectoriaI (ACS) para los siguientes sectores industriales:

- Siderurgia
- Aluminio
- Textil
- Cuero y calzado
- Agroindustria
- Química y petroquímica
- Farmoquímica
- Automotriz
- Electrónica
- Papel y celulosa

A partir de este hecho pudo apreciarse un cambio de actitud de los empresarios privados en general y particularmente en lo que se refiere a las grandes empresas, con respecto a lo evidenciado hasta poco tiempo atrás. En efecto, la mayor parte se mostró decidida a

adoptar un papel activo, al menos en lo que se refiere a los ACS y convertirse en los gestores de los mismos.

Resultó muy sugerente, por cierto, el gran número de inquietudes de los empresarios planteadas con respecto a las dilaciones en la armonización de políticas comerciales y macroeconómicas. También fueron objeto de atención preferente los problemas para la armonización de normas y controles y los aspectos relativos a transporte, principalmente marítimo. La mayor parte de los obstáculos o dificultades señalados por el sector privado, corresponden a asimetrías o políticas desiguales cuya superación implica la toma de decisiones de política económica o respecto de los marcos regulatorios, que trascienden los niveles de responsabilidad de los negociadores oficiales y reclaman la intervención de autoridades económicas del más alto nivel.

Esta situación parece plantear una disyuntiva:

a) una participación más activa, en las cuestiones vinculadas al MERCOSUR, por parte de los funcionarios económicos de más alto rango, incluso con presencia física en las reuniones del GMC o de los subgrupos técnicos, dirigida a lograr avances efectivos en la coordinación de políticas; b) una creciente autonomía en el funcionamiento de las comisiones sectoriales privadas, tendiente a lograr acuerdos que les permitan reducir las tensiones propias del período de transición; en otras palabras, no esperar que se avance en la eliminación de asimetrías o la conciliación de políticas para la celebración de ACS, sino convertir a éstos en un paraguas protector para el período de transición.

En no pocos casos, aparentemente, la opción b) es la que está siendo adoptada por los empresarios, sin perjuicio de que continúen efectuando sus reclamos en relación con los trabajos de coordinación de políticas por parte del sector público de los cuatro países. La tendencia implícita en esta alternativa es que los ACS adopten un perfil netamente defensivo y se avance hacia una creciente cartelización de los mercados, de difícil reversión posterior.

De hecho durante las reuniones de empresarios relativas a los ACS, las inquietudes y propuestas referidas a la defensa del mercado ampliado de la penetración de mercaderías de extrazona, prevalecieron por sobre las dirigidas a procurar ganancias conjuntas de competitividad que permitan acceder a nuevos mercados internacionales.

4. EVOLUCION MACROECONOMICA Y REFORMAS COMERCIALES EN ARGENTINA Y BRASIL

4.1 Argentina

Evolución macroeconómica

Durante la década de 1980 la economía argentina registró un comportamiento netamente regresivo. El PIB global cayo un 13.3%, por lo que se produjo una notoria reducción de dicho indicador en términos per cápita (24.3%). En América Latina sólo Guyana y Nicaragua sufrieron un retroceso tan severo.

Asimismo, las altas tasas de inflación fueron moneda corriente durante el mencionado período, se deterioraron las tasas de inversión y ahorro, cayó bruscamente el nivel de salarios y hubo un marcado aumento de las tasas de desempleo y subempleo. Este panorama se complementó con la constante salida de recursos en virtud del pago de los servicios de la deuda externa. Con la excepción del año 1986, el resto de la década mostró niveles de actividad en retracción o con leves aumentos que no alcanzaban a compensar los años de crecimiento negativo. La industria fue particularmente afectada por esta evolución y algunos autores califican a este período (incluyendo también la etapa 1976-80) como de "desindustrialización" de la economía doméstica.

Más recientemente, el trienio 1987-1989 estuvo marcado por una fuerte caída en el producto bruto interno y altísimos niveles de inflación. 1987 fue el último año en el que se registró un aumento (leve) en el producto doméstico. En lo que hace al producto industrial, se produjeron consecutivas caídas durante todos los años del mencionado trienio.

En materia de inflación, a partir de 1988 se entró en un progresivo descontrol que llevó en aquel año a un registro cercano al 400%; los sucesivos planes de ajuste ensayados no dieron resultado y en 1989 se atravesó un pico hiperinflacionario, alcanzándose la exorbitante cifra de 4923% de aumento del índice de precios al consumidor. Mientras tanto, se registraron continuas reducciones en los niveles de salario real y aumentos en la tasa de desocupación y subocupación. El sector público fue fuertemente deficitario y la demanda de dinero se redujo bruscamente al compás de la elevación de la inflación.

A fines de 1989 el nuevo gobierno puso en marcha un plan destinado a reducir la liquidez y disminuir drásticamente el nivel de déficit cuasifiscal del Gobierno Central. Al mismo tiempo, se instauró un régimen de flotación libre del tipo de cambio. Estas medidas, sin embargo, dieron lugar a un nuevo episodio hiperinflacionario, que fue controlado por las autoridades con medidas de carácter monetario y fiscal.

De hecho, durante todo el año 1990 la política económica estuvo signada por una encrucijada derivada de la coexistencia de un débil superávit fiscal operativo y un excedente comercial de gran magnitud (más de 8.000 millones de dólares). Esto llevó al Banco Central a operar bajo el dilema de intervenir mediante compras de divisas financiadas con emisión monetaria para sostener la paridad cambiaria (con costos inflacionarios) o no intervenir, dejando que se deteriore el tipo de cambio y afectando a los sectores exportadores.

Adicionalmente a la adopción de las comentadas políticas de corto plazo, se procedió a acelerar el proceso de reformas estructurales, especialmente en las áreas de reforma administrativa del Estado, apertura de la economía, reforma tributaria y privatizaciones; en este último rubro se puso en práctica un amplio mecanismo de capitalización de deuda externa. Por otra parte, se flexibilizó el régimen que regula el ingreso de las inversiones extranjeras directas.

Durante 1990, a consecuencia de la severa política de contención de la inflación, se registraron caídas tanto en el nivel de producto bruto global como en el sector industrial; en tanto, recién en la ultima parte del año pasado los índices de inflación disminuyeron a niveles de un dígito mensual. A principios de 1991 se desató una "corrida" que comenzó a presionar rápidamente sobre el nivel del tipo de cambio libre, forzando la renuncia del gabinete económico. El nuevo equilibrio se encontró con una situación de potencial vuelta a la

hiperinflación debido al alto grado de dolarización de los precios domésticos, situación que amenazaba con trasladar a los índices de inflación todo el aumento del tipo de cambio.

En base a este diagnóstico, se adoptó un plan anti- inflacionario con base en la fijación del tipo de cambio por parte del Gobierno y su respaldo garantizado por las reservas en poder del Banco Central (la llamada "convertibilidad) acompañada de un renovado apretón fiscal. Este plan contuvo el incipiente desborde inflacionario y permitió una leve recuperación de la actividad económica.

El programa de convertibilidad ha logrado hasta ahora que la inflación doméstica se situara en niveles muy bajos (2-3% mensual) pero se ha generado el peligro de un nuevo retraso en la paridad cambiaria que ya parece haber comenzado a afectar a las exportaciones, lo cual, sumado a los efectos de la apertura comercial, hace que se estime que el superávit comercial se verá reducido a la mitad del valor que alcanzó el año pasado. Por otra parte, el gobierno intenta acelerar la implementación de las reformas estructurales pendientes, especialmente en lo que hace a flexibilización laboral y las privatizaciones que restan realizarse.

La reforma comercial

La reforma arancelaria iniciada en Argentina a fines de 1988 inaugura una fase de apertura comercial que se acelera notablemente en 1990 y 1991. Esta política contrasta con la situación predominante desde fines de 1982 en la que el régimen comercial combinaba niveles de protección nominal y efectiva relativamente altas con un sistema de licencias de importación de amplia cobertura. Con anterioridad a la "crisis de la deuda", entre 1977 y 1982, el gobierno militar había también experimentado una política de libre importación y bajos aranceles en el sector de bienes finales, la que, acompañada por un tipo de cambio fuertemente sobrevaluado, tuvo efectos de desestructuración industrial, tales como retroceso en la frontera de sustitución, desaparición de plantas y regresividad tecnológica.

A partir de 1983 la política de importaciones fue administrada en función de dos objetivos: el mutuo incremento de los ingresos externos y de los ingresos fiscales. Esto implicó la aplicación de un sistema de listas de importaciones prohibidas y de autorización previa que llegaron a cubrir a más del 50% del nomenclador arancelario y de la producción industrial. Los niveles nominales de arancel fueron igualmente retarifados aunque en niveles menores a los existentes con anterioridad a la apertura de 1977. Desde mediados de 19S5, además, se les aplicó una sobretasa fiscal que llegó a ser del 15%.

Sin embargo, a partir de fines de 1986, en el marco de negociaciones con los organismos financieros internacionales, se flexibilizan estas restricciones y se reduce progresivamente su alcance. En efecto, se inicia un proceso de progresivo desmantelamiento de las restricciones cuantitativas, que fue seguido hacia fines de 1988 por una reforma importante en los niveles y la estructura arancelaria, la que había permanecido sin cambios significativos desde fines de 1985.

La apertura comercial se profundizó aún más a partir del cambio de gobierno a mediados de 1989 y, en particular, con las modificaciones al régimen de comercio establecidas entre octubre y diciembre de ese año, así como con la suspensión, por razones de emergencia económica, de los regímenes promocionales sectoriales y regionales. En primer lugar, hubo una

fuerte reducción del número de posiciones sometidas a consulta previa, régimen que fue totalmente eliminado en enero de 1991.

Los regímenes especiales del complejo automotor que establecían requisitos mínimos de integración nacional fueron derogados, con la excepción del vigente para vehículos terminados. Este fue reformado a fines de 1990, estableciéndose un cupo de importación de automotores de hasta 5% (8.000) de la producción nacional y reduciéndose los requisitos de integración nacional del 70 al 40% en promedio. Tal cupo, posteriormente incrementado a 20.000, queda bajo la administración de las plantas automotrices instaladas. Tanto los automóviles como los electrodomésticos son gravados con un arancel de 35% (las únicas excepciones al máximo general de 22%). De este gravamen quedarán exentos los importados desde Brasil en virtud del convenio existente que prevé un ingreso adicional a la cuota citada de 25.000 vehículos al año.

Paralelamente a estos cambios en el ámbito de las paraarancelarias, se modificaron fuertemente los niveles y la estructura de los aranceles nominales. Entre octubre de 1989 y abril de 1991, los aranceles máximos y mínimos fueron modificados once veces. Respecto de la situación de partida, el sentido de los cambios fue el de reducir los promedios, los escalones arancelarios y la dispersión en el nomenclador, proceso que efectivamente se produjo. Las sucesivas variaciones, sin embargo, hicieron oscilar permanentemente esas medidas.

El promedio nominal, por ejemplo, pasó de 26% en octubre de 1989 a 21% en diciembre y a algo más de 15% en marzo de 1990, para subir nuevamente a 18% hacia fin de ese año. La reforma anunciada en abril de 1991, lo situó en 9.6%. Una de estas modificaciones (enero 1991) estableció un régimen de arancel único de 22%. La actual, en cambio, reestableció aranceles diferenciados, en cuatro niveles: 0, 5, 13 y 22%. Junto con el régimen de consulta previa fueron también eliminados derechos adicionales transitorios que tendían a preservar la producción nacional de situaciones de competencia estacional o por liquidación de excedentes internacionales.

El "racconto" de los cambios recientes en la política comercial argentina da una idea de su (des)articulación con alguna regla de política industrial. Es evidente que en sólo dos o tres años, en el marco de una recesión aguda y de fuerte restricción financiera, la economía argentina y, en particular su sector industrial, se ha vuelto mucho menos protegida, con un promedio arancelario de alrededor de 10% y escasa influencia de restricciones cuantitativas a la importación. Este proceso caracterizado por su drasticidad y ausencia de una secuencia gradual significativa ha implicado también fuertes fluctuaciones en los niveles y reglas de protección de los diversos sectores. Cada una de estas características introduce problemas a la hora de coordinar políticas entre los socios regionales.

Cuadro 1

ESTRUCTURA Y NIVELES ARANCELARIOS EN ARGENTINA
Evolución en el período 1989-1991

	Situación inicial	Octubre 1989	Diciembre 1989	Abril 1989	Agosto 1990	Abril 1991
Arancel promedio (%)	28.86	26.46	20.72	16.15	17.93	9.54
Dispersión (%)	13.90	12.86	10.62	8.37	5.21	9.42
Variabilidad(%)	57.27	57.66	61.00	57.42	30.71	98.73
Arancel más frecuente (%) (modo)	40	37	30	24	24	0
Arancel máximo	40	40	30	24	24	22
Arancel mínimo	0	0	0	0	5	0
Cantidad de posiciones						
c/arancel máx.	2.335	11	2.311	3.110	3.114	3.634
c/arancel mín.	849	777	783	783	799	5.189
Con derechos especiales	119	129	327	325	326	0
Consulta previa	1.056	122	118	27	27	0

Fuente: Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Indicadores de Coyuntura, varios números, Buenos Aires.

Esta secuencia de liberalización de importaciones en los últimos tres años ha sido acompañada por una política cambiaria sumamente errática que ha tendido a generar fluctuaciones importantes en el nivel efectivo de protección de los distintos sectores. Si bien desde mediados de 1989 la política cambiaria se ha basado en un régimen de mercado libre, tanto para las transacciones como para la determinación del nivel de la tasa de cambio, la paridad ha tenido márgenes de fluctuación elevados (+/-40%) en períodos de muy corto plazo. Los picos de máxima están asociados a dos coyunturas de hiperinflación (julio de 1989 y marzo de 1990) mientras que en el período mayo 9O/enero 91 la restricción de liquidez impuesta por la política monetaria determinó un retraso apreciable en la cotización de la divisa. En el marco del ajuste estabilizador, la política económica aplicada fue ineficaz para incrementar en forma ordenada y paulatina el tipo de cambio real, que era un objetivo explícito del gobierno. De ahí que la reforma arancelaria tuvo lugar en las condiciones menos propicias.

Como ya se comentó más arriba, a partir de abril del corriente año se desarrolla un nuevo programa de estabilización basado en una pauta de libre conversión de la moneda local en dólares. En la práctica, el sistema funciona con un tipo de cambio fijo e inamovible, con un nivel en el que teóricamente toda la base monetaria doméstica puede ser comprada por la autoridad monetaria con las reservas existentes. A efectos de no violar esta regla de cambio, establecida por ley, sólo el aumento de las reservas permite expandir la emisión de moneda local en términos equivalentes.

Con un tipo de cambio nominalmente inamovible, las posibilidades de aumentar la paridad real en el corto plazo se reducen a una hipótesis de deflación de precios internos. En el mediano y largo plazo, la mejora eventual podría provenir de incrementos de la productividad de los distintos sectores. Este sistema, además de vincular íntimamente la política monetaria a la situación de balanza de pagos (dolarización "de facto"), tiende a eliminar los factores de indexación de precios internos. Si éstos permanecen o si otros componentes estructurales e institucionales de la inflación no son removidos, la presión para una sobrevaluación creciente de la moneda local es evidente. Esto es lo que parecería estar ocurriendo actualmente con el agravante que el tipo de cambio real de partida del plan ya evidenciaba cierto retraso. [5/]

4.2 Brasil

Evolución macroeconómica

Los años 80 pueden ser considerados, para Brasil, como una década perdida en términos de crecimiento económico y en particular de crecimiento industrial. En el período 1981-88, el PBI aumentó a una tasa media anual de 2.1% y el producto industrial lo hizo a un ritmo anual de apenas 1.4%. Entre los principales factores responsables por este desempeño se encuentran: a) Las sucesivas crisis de estabilización económica, en gran parte producidas por shocks externos; b) La insuficiencia de los mecanismos de financiación del desarrollo, provocadas por las dificultades financieras del gobierno y la interrupción de los flujos voluntarios de capital desde el exterior; c) El agotamiento del modelo de industrialización puesto en marcha desde la postguerra.

Si bien entre 1984 y 86 se retoma el ritmo de crecimiento rápido (7% anual), éste viene acompañado por fuertes presiones inflacionarias y no es correspondido con una elevación del disminuido coeficiente de inversión bruta doméstica (23.6% de promedio entre 1975-79 frente a un 18.1% en 1986). En esta etapa, el crecimiento conjunto de la demanda interna y las exportaciones pone de manifiesto las restricciones de la estructura industrial brasileña para elevar la oferta de bienes a niveles en que la demanda pudiera ser satisfecha sin generar grandes desequilibrios. Se evidenciaron estrangulamientos en varias áreas productivas claves y quedó en claro que el ciclo de crecimiento 84-86 se había venido asentando fundamentalmente en una elevación de la utilización de la capacidad instalada.

El trienio 1987-89 mostró una clara desaceleración en el ritmo de crecimiento económico; si bien en dos de los tres años (1987 y 1989) se registraron tasas de crecimiento positivas, los niveles fueron marcadamente inferiores a los del período 1984-86. En el sector

industrial, la desaceleración fue especialmente acentuada, siendo el agro el principal apoyo del aumento del producto registrado en los últimos años.

En la última fase del Gobierno Sarney se implementó una política de inercia activa cuyos términos de referencia se limitaban a administrar la continua aceleración de la inflación sin que se observaran grandes saltos en las tasas de inflación mensual. Así, la inflación registró un 20% al final del congelamiento determinado por el Plan Verano en abril de 1989 y desde entontes se aceleró hasta llegar a 81% en marzo de 1990.

En 1990 asume el nuevo gobierno que implementa un cambio de dirección bastante fuerte en la marcha de la política económica. El llamado Plan Collor se compuso de varios elementos:

- Un congelamiento de los precios sobrepuesto a un esquema de prestablecimiento de precios y salarios que sería activado después de 40 días de vigencia del congelamiento.

- Un choque fiscal determinado por aumento de impuestos, ahorro generado a través de la llamada reforma administrativa, cambios en el perfil de la deuda público mobiliaria y por el programa de privatización.

- Un severo control de liquidez sin precedentes, creado por la "indisponibilidad" de activos financieros en manos del sector privado que previó la reforma monetaria.

Las estimaciones disponibles para 1990 indican una fuerte caída tanto en el producto bruto global (en torno al 4%) como en el industrial (10%). Las causas de esta recesión residen en las medidas adoptadas por el nuevo gobierno, cuyo objetivo fue reducir los altísimos niveles de inflación (en marzo de este año se había llegado a la hiperinflación con un 84% de aumento en el IPC). El pilar central del plan fue la reforma monetaria, en virtud de la cual se dispuso que quedaran retenidos por 18 meses en el Banco Central los depósitos bancarios de todo tipo y los títulos de la deuda pública del Gobierno Federal denominados en la moneda anterior.

Paralelamente se implementó un régimen de flotación del tipo de cambio, eliminándose la obligación del Banco Central de establecer una determinada tasa cambiaria, lo que en el marco de iliquidez ya mencionado resultó en un descenso del tipo de cambio real, que deterioró el superávit comercial. Las exportaciones registraron un retroceso de más del 11% durante 1990. A su vez, el incremento en el valor de las importaciones de petróleo, trigo y otros alimentos dieron como resultado los menores saldos comerciales registrados desde 1987.

Paralelamente a las políticas de corto plazo, la apertura y desregulación de la economía, la privatización de empresas públicas y la reforma administrativa del Estado son los pilares de la nueva estrategia gubernamental, que acompaña al tradicional (y reforzado) apretón fiscal y monetario, para redondear el drástico giro que se ha producido con respecto a la tradicional política brasileña de las ultimas décadas.

En 1991, ante el repunte de la inflación, se resolvió en febrero retornar al sistema de congelamiento de precios. Esta medida, logró una reducción insuficiente en los índices de aumento de precios, que se situaron entre el 5 y 8% en los primeros meses del año. El fracaso

del congelamiento y las dificultades para negociar la deuda externa, llevaron al cambio de gabinete económico y de política de corto plazo.

La liberación de precios consiguiente tampoco fue eficaz para frenar la tendencia inflacionaria. De hecho, en la actual coyuntura se han combinado la amenaza de hiperinflación, con niveles recesivos que no se presentaban desde la crisis de la deuda en 1982.

La reforma comercial

Durante los años 198O la política brasileña de importaciones tuvo como objetivo principal enfrentar la restricción de balanza de pagos inducida por los servicios financieros. Se priorizó, por lo tanto, sólo la importación de productos considerados esenciales o no sustitutivos de la producción nacional. El régimen combinó aranceles altos y restricciones cuantitativas muy extendidas.

Este conjunto de regulaciones restrictivas del ingreso de importaciones convivía con el número importante de regímenes especiales de excepción, lo que daba lugar, en la práctica, a un sistema sumamente rígido y centralizado de administración de importaciones. Hacia 1988 se estimaba que los productos manufacturados ingresados con franquicia arancelaria a través de los 42 regímenes especiales existentes alcanzaban al 67% del total de importaciones realizadas ese año.

A partir de ese momento, se inició un proceso de racionalización de la estructura tarifaria, tendiente fundamentalmente a eliminar la redundancia existente en los niveles establecidos y a reducir la importancia de los regímenes excepcionales. Hacia mediados de 1989 el arancel máximo se había reducido al 85% y el promedio a 38%. Las modificaciones a las normas de excepción, entretanto, implicaron que en 1989 las importaciones ingresadas sin devengar arancel alcanzaron al 50% de las totales.

Es a partir de mediados de 1990, en el marco de un conjunto de reformas estructurales anunciadas por el Gobierno de Collor de Melo (iniciado en marzo de 1990), que el régimen comercial se modifica de modo sustancial. Esta nueva política comercial, que tiende a reducir los niveles arancelarios y a eliminar las restricciones cuantitativas, se combina con otros cambios en las áreas de política industrial y tecnológica igualmente significativos.

Los objetivos declarados de este nuevo marco de políticas son la modernización del aparato productivo en condiciones de mayor competencia en el mercado interno y la generación de nuevas capacidades competitivas en el mercado internacional. A este efecto, se han desarrollado un conjunto de programas de liberalización de los mercados, desregulación de las actividades productivas, privatización de servicios y empresas e incentivación del cambio tecnológico. Los instrumentos principales son la política comercial de liberalización de importaciones, la flexibilización del ingreso y actuación del capital externo, el Programa de Competitividad Industrial (PCI) y el Programa Brasileño de Desarrollo de la Calidad y la Productividad. A diferencia del caso argentino, entonces, la reforma comercial aparece contornada por políticas relativamente activas de inducción y sostenimiento del proceso de reconversión productiva.

En lo que hace estrictamente a la reforma en el régimen de comercio, se ha desarrollado en dos etapas. En la primera (segundo semestre de 1990) se avanzó en la eliminación de restricciones cuantitativas y en la reducción de tasas arancelarias consideradas redundantes. En la segunda (a partir del 1/1/91) se estableció una nueva estructura tarifaria y un cronograma pautado de reducción de los niveles y los tramos arancelarios en cuatro años.

Paralelamente a la entrada en vigencia de estas disposiciones, se inició el estudio de una reforma integral de la estructura arancelaria, con el objetivo de establecer un nuevo tabulador a partir de principios de 1991. Si bien se tendía establecer desde el inicio un arancel máximo menor al vigente hasta ese momento (105%), el rasgo principal de la reforma fue el establecimiento de una pauta secuencial anunciada de reducción de las tasas con un cronograma explícito de variaciones anuales hasta 1994. La reducción de tramos arancelarios y de la dispersión en las tarifas nominales y la tendencia hacia una protección efectiva uniforme a lo largo del nomenclador fueron criterios adicionales de diseño.

Los rasgos principales de este régimen actualmente en vigencia son los siguientes:

- reducción gradual de la tarifa promedio de 35% (1990) a 20% en 1994;
- reducción gradual del máximo arancelario de 85% (1991) a 40% en 1994;
- establecimiento progresivo de una tarifa modal de 20%;
- reducción progresiva del escalonamiento arancelario de 8 niveles en 1991 a 4 en 1994;
- los productos sin producción nacional tendrán tarifa 0 en 1994;
- los productos cuyos insumos principales queden libres de arancel tendrán tarifa 10 o 15% en 1994;
- a partir de 1994 el escalón de 40% queda reservado sólo a algunos productos expresamente contemplados en la política industrial (automotores, química fina e informática);
- se contempla la posibilidad de que, a partir de 1994, algunos productos nuevos de sectores emergentes y de alta tecnología puedan tener temporariamente aranceles superiores a 40%;
- eliminación gradual del escalamiento tarifario (mayor protección a mayores niveles de elaboración) de modo de tender hacia una protección efectiva uniforme para los sectores exportables y los sustitutivos de importaciones de 20%.

Durante buena parte de los años 80 en Brasil se adoptó una política cambiaria activa que facilitó el desempeño exportador de la economía. A diferencia de Argentina, el grado de "dolarización" de los activos financieros y de indexación de los precios internos tendió a ser bastante reducido, por lo que no era estimulada la eventual utilización del tipo de cambio como variable de anclaje de los precios internos. Sin embargo, la recurrencia de situaciones críticas de balanza de pagos y fiscales tornó finalmente menos autónoma la política cambiaria. Desde principios de 1990 se ha ido liberalizando progresivamente el mercado de divisas, el que funciona en la actualidad en condiciones de "fluctuación sucia" con una fuerte intervención de las autoridades bancarias oficiales.

En lo que hace al nivel del tipo de cambio predominaron dos rasgos en este último período de liberalización comercial tendencial. El primero ha sido una alta fluctuación de corto plazo; el otro, la recurrencia (a diferencia del pasado) de períodos de retraso en la cotización de la divisa. Ambos rasgos han impactado negativamente sobre la performance comercial externa. Por otra parte, así como en Argentina, esta situación perjudica la gestión de la reforma comercial.

Cuadro 2

BRASIL - PROMEDIOS ARANCELARIOS NOMINALES
Evolución en el período 1987/94

(En porcentajes)

	Tasa promedio	Tasa modal
1987	51	30
1988	41	40
1989	44	40
1990	32	40
1991	25	20
1992	21	20
1993	17	20
1994	14	20

Fuente: Boletim de Conjuntura, IEU-UFRJ, abril, 1991.

5. REQUISITOS Y POSIBILIDADES DE COORDINACION DE POLITICAS

5.1 Liberalización de comercio en lugar de coordinación

El actual escenario de la integración en MERCOSUR está cruzado por tres problemáticas que se desarrollan paralelamente:

- los cambios en las políticas comerciales y cambiarias a nivel nacional que tienden hacia una estructura de protección de bajo nivel y fundamentalmente basada en aranceles;

- la generalización y aceleración del programa de liberalización de comercio;

- el compromiso, especialmente por parte de Argentina, de acordar la reducción de aranceles para otros países de la región, con el propósito de conformar áreas de libre comercio a corto plazo.

La interacción entre estos tres campos define dos problemas de convergencia. Uno, entre la apertura unilateral y los compromisos de liberalización subregional. Otro, entre los diversos compromisos regionales en los que participa cada país.

Hasta aquí los altos niveles de protección frente a terceros otorgaron la posibilidad de márgenes de preferencia significativos para los socios regionales. Cuanto más alto sea el margen de preferencia menor es la importancia de su certidumbre en el tiempo. Esta situación "disimulaba" - por lo menos en cuanto a los niveles y la estructura de los aranceles - los

problemas de convergencia entre los regímenes nacionales de comercio y los compromisos de integración regionales. Los márgenes podían ser inciertos y fluctuantes pero, en tanto permanecieran altos, cumplían con su cometido de tratamiento preferencial.

Las políticas de apertura comercial actualmente predominantes cambiaron radicalmente este panorama. En primer lugar, porque achicaron el margen de preferencia, el que, por lo tanto, pierde fuerza como "señal de mercado". Además sigue siendo incierto: la secuencia de desgravación arancelaria difiere entre los socios, por lo que valían las condiciones de competencia para un mismo producto o sector.

Por otra parte, tampoco está definida la estrategia de crecimiento. Cuestiones tales como el perfil de especialización, la concepción estática o dinámica de las ventajas comparativas, los modos de producción y difusión de las capacidades competitivas, la articulación entre el desarrollo del mercado interno y de las exportaciones, los modos de inducir la introducción de progreso técnico y la dinámica de la distribución del ingreso están todavía en discusión. Tampoco hay consenso sobre si el proceso de integración puede y debe jugar un papel activo y de viabilización de tales opciones y, por lo tanto, forma parte del instrumental de las políticas de reconversión.

En este escenario la coordinación de políticas económicas, a pesar de las apariencias, sigue estando ausente. Su rol -o, más apropiadamente, una ficción del mismo- pasa a ser desempeñado por la abrupta liberación de comercio intra-regional, instrumento que asume un carácter "disciplinador" de la participación de cada uno de los países en el acuerdos. A efectos de constituir un mercado ampliado la liberalización de comercio es esencial pero de ningún modo suficiente. Se requiere, además, márgenes de preferencia frente a terceros selectivos, ciertos y previsibles -instalados a través de aranceles diferenciados o de instrumentos para-arancelarios explícitos o de una combinación de ambos-, regulaciones comunes que orienten y promuevan la especialización y reconversión productiva deseadas y una gestión macroeconómica que tienda a estabilizar las condiciones de competencia.

Hay un conjunto de condiciones estructurales que afectan en la actual situación las posibilidades de coordinacIón de políticas dentro de MERCOSOR, entre ellas, la relativamente escasa interrelación productiva y la persistencia de fuertes desequilibrios macroeconómicos que se traducen en presiones inflacionarias y recesivas. A esto se suma la existencia de estructuras de producción muchas veces competitivas y no complementarias y también ofertas productivas y políticas de promoción que compiten entre sí en terceros mercados. En este marco, la coordinación de políticas se hace particularmente difícil, ya sea porque enfrenta situaciones de imprevisibilidad y alta incertidumbre en la evolución de las variables en el corto plazo o porque implica, en lo que respecta a decisiones sobre la capacidad productiva instalada, grados importantes de cesión de soberanía.

Debe insistirse en que el margen de maniobra para un proceso de armonización de políticas depende estrechamente de la superación de los desequilibrios macroeconómicos actuales, especialmente del levantamiento de la restricción financiera externa y de la restitución de la soberanía fiscal, a efectos de recuperar grados importantes de control sobre la política cambiaria y de fijación de las tasas de interés. Sin embargo, aun cuando el panorama macroecónomico tendiera a definirse en esa dirección queda por discutir la funcionalidad del proceso de integración para las estrategias de desarrollo en marcha.

5.2 Efectos de competencia y efectos de complementación

Se ha argumentado ya, que las posibilidades de coordinar políticas entre los socios de un esquema de integración se amplían en la medida que las respectivas estrategias nacionales de inserción internacional y de desarrollo interno tienden a ser convergentes. En este marco, pueden desplegarse condiciones para armonizar políticas globales, remover obstáculos al comercio y establecer preferencias arancelarias ciertas. En la medida en que la liberalización de comercio pueda crear demanda pero no necesariamente oferta, es necesario armonizar políticas sectoriales e identificar y promover proyectos productivos viables. Asimismo, podrán coordinarse formas y mecanismos de acceso a mercados extraregionales.

Los países del MERCOSUR enfrentan actualmente dos tareas apremiantes: recuperar un crecimiento sostenido y redistribuir ingresos más equitativamente. Las políticas de ajuste han acentuado un perfil de especialización basado en ventajas estáticas, naturales o de costo salarial, que no ha generado efectos dinámicos y ha profundizado la concentración de ingresos. De aquí surge la necesidad de una respuesta productiva que intente salir al cruce de ambos problemas simultáneamente. Implica la prosecución de ganancias de competitividad genuina que permitan incrementar la productividad del conjunto de la economía y, al mismo tiempo, el ingreso real de la población.

Esta propuesta conlleva modificaciones en la política industrial y comercial predominante. Debería producirse un primer paso hacia la armonizacion de políticas, tal que el mercado ampliado permitiera aprovechar las economías de escala y el dinamismo de la especialización y el intercambio intrasectorial, pero fundamentalmente en un contexto de estimulación del desarrollo tecnológico y de intensificación de la competencia. Así, la integración regional podría brindar un espacio de vinculación selectiva con el mercado internacional, favoreciendo a la vez el alcance de niveles de competitividad genuina y el desarrollo del mercado interno. Por otra parte, la posibilidad de desarrollar esfuerzos conjuntos en materia tecnológica en el contexto de la integración económica haría menos onerosa y más factible la protección genuina de las actividades que están en la frontera tecnológica, contribuyendo a la generación de ventajas competitivas dinámicas.

En otros términos, de una mayor apertura y exposición a la economía internacional pueden derivarse dos tipos de efectos: los asociados generalmente a una mayor competencia (mejoras en la calidad, precios y variedad de los bienes) y los que se generan dinámicamente de las posibilidades de complementación (aprovechamiento de economías de escala y de especialización, mejoras en la asignación de recursos y desarrollo de especialización intraindustrial).

Aparece aquí con mayor claridad una forma de articulación posible entre las tareas de la integración subregional y las de la apertura en relación a terceros países. Podría plantearse que los efectos de competencia están asociados a la definición de la política comercial hacia los países de extrazona y los efectos de complementación a la efectiva definición de un mercado ampliado. La apertura propone un margen de competencia cuyo espacio debe ser aprovechado por la integración regional.

Para que esta modalidad de articulación y convergencia entre ambos procesos pueda desarrollarse se requiere:

- definir un margen de preferencia cierto y efectivo. Su nivel será definido dinámicamente, si bien a partir de las actuales condiciones será siempre relativamente bajo;
- evitar fluctuaciones bruscas y periódicas en las paridades relativas. Depende en primera instancia de la resolución de los desequilibrios macroeconómicos básicos;
- armonizar políticas de desarrollo industrial y tecnológico e inducir programas de inversión comunes dentro de cada uno de los esquemas.

5.3 Coordinación en lugar de simple liberalización

En una estrategia como la sugerida la coordinación de la política comercial contempla dos aspectos principales. El primero es la definición del nivel y dinámica del margen de preferencia. El segundo es la armonización de un conjunto de normas y procedimientos que regulan las condiciones de ingreso de los bienes a los respectivos mercados nacionales. En la práctica, el avance sobre este segundo aspecto refuerza las condiciones de certidumbre de las preferencias regionales.

En efecto, la liberalización comercial entre los socios suponen también como objetivo la eliminación de regulaciones administrativas y cualquier otro tipo de barreras no arancelarias que puedan afectar los intercambios intrazona. Las de uso más general están referidas a normas técnicas y sanitarias y a las compras públicas. En el primer caso, la experiencia de la CEE sugiere fuertes dificultades para armonizar "hacia atrás" las normas de calidad y de especificación técnica. Una solución posible consiste en estandarizar los atributos para los productos "nuevos" y extender el principio de "reconocimiento mutuo" de los diversos estándares nacionales para los bienes en circulación. En este marco de progresiva liberalización comercial y de establecimiento de preferencias válidas para productos de los países socios, es igualmente importante la armonización y la verificación del cumplimiento de las normas de origen, de modo de dificultar triangulaciones no deseadas.

Estas últimas observaciones tienen el propósito de remarcar que en tanto la tarifa explícita -coordinadamente con la política cambiaria- constituya el corazón de la estructura de protección, esa tarifa debe ser convenientemente "defendida". Una apertura administrativa de la economía, que no considere los riesgos de extendidas prácticas de competencia desleal en el comercio internacional, puede tener impactos sumamente desfavorables desde el punto de vista económico y social. A nivel de MERCOSUR, en la medida que las reformas propuestas reducen el margen de preferencia efectivo, la defensa de las tarifas, y de las preferencias, es esencial. Esto implica para los países miembros la necesidad de implementar y coordinar adecuadas disposiciones antidumping y armonizar sus políticas de subsidios promocionales.

Por su parte, la definición del margen de preferencia depende de cuatro parámetros: la secuencia de desgravación arancelaria intrazona (programa de liberalización comercial), la secuencia de desgravación arancelaria de cada uno de los socios frente a terceros (apertura comercial), la secuencia de establecimiento del arancel externo común (AEC) y la eventual aplicación de barreras no tarifarias (BNT) para productos de extrazona. Cada uno de estos parámetros constituye un espacio posible de coordinación de políticas e instrumentos.

La eventual convergencia de las respectivas aperturas nacionales facilitaría la definición del AEC. Mientras éste no es adoptado, el techo de la preferencia está fijado por los

respectivos aranceles nacionales. Por lo tanto, la existencia de definiciones sobre el AEC o sobre los rangos y tiempos de la apertura frente a terceros constituye la principal fuente de certeza del margen de preferencia. A su vez, la ausencia de un AEC, en un contexto de estructuras arancelarias nacionales disímiles, introduce diferentes condiciones de competencia para un mismo producto. Por otra parte, la utilización de BNT tendería a sostener el nivel y la efectividad del margen de preferencia.

Por lo tanto, el nivel, la certidumbre y la simetría (igualación de las condiciones de competencia en cada mercado) del margen de preferencia están en función del modo en que se combinan el programa de desgravación arancelaria y los acuerdos sobre AEC, por una parte, con la tendencia de evolución de los regímenes comerciales nacionales, por la otra. Se ha señalado más arriba que cuanto menor tienda a ser el nivel de las preferencias mayor importancia cobran las condiciones de certeza y simetría. En el Gráfico que sigue se intenta ejemplificar distintas combinaciones de estos elementos.

GRAFICO 1

CONDICIONES DE DEFINICION DE LOS MARGENES DE PREFERENCIA

	Tendencia de los regímenes comerciales		
	Convergente	No convergente	Incierta
liber inmediata AEC definido	cierto simétrico	cierto asimétrico	incierto asimétrico
liber gradual AEC indefinido	cierto simétrico	incierto asimétrico	incierto asimétrico

Si las reformas nacionales tienden a ser convergentes, las preferencias arancelarias reciben condiciones de certidumbre e igualan las condiciones en competencia entre los respectivos mercados nacionales, independientemente de la secuencia de liberación intrazona adoptada. Esta, de todas maneras, tendrá incidencia sobre el nivel del margen de preferencia y sobre la competitividad de los productores locales en su propio mercado en relación a importaciones intrazonales. Este último aspecto puede ser importante cuando, como en el caso que nos ocupa, el grado de desarrollo de los países miembros es relativamente heterogéneo.

En cambio, cuando los regímenes comerciales no son convergentes o su secuencia no aparece definida, la adopción de un AEC es el único elemento que puede otorgarle certeza a las preferencias regionales. Es evidente que, en todos los casos, la utilización de BNT para importaciones extra regionales no sólo tiende a incrementar el nivel de la preferencia sino a otorgarle mayor efectividad. De hecho, éste parece ser el principal instrumento del "nuevo proteccionismo" aplicado por los bloques comerciales de los países industrializados.

En ausencia de BNT significativas y, fundamentalmente, a partir de la aplicación de aranceles nominales relativamente bajos, el margen de preferencia y las condiciones de competencia en el mercado regional resultan sumamente sensibles a las fluctuaciones del tipo de cambio. Quedó dicho ya que las posibilidades de coordinar políticas en esta materia -establecimiento de franjas permitidas y estrechas de flotación, consolidación de una unidad de cuenta "desdolarizada", fortalecimiento de los sistemas de compensación y financiamiento de pagos regionales, etc.- depende de tres factores que se definen en el marco de cada una de las economías nacionales: a) el problema de la volatilidad del tipo de cambio; b) el problema de la alineación del tipo de cambio; c) el sistema cambiario, en particular las regulaciones de acceso al mercado y de fijación de la paridad nominal.

La evolución del primer factor, que es el de mayor importancia en la actualidad por su impacto sobre las condiciones de competencia en el mercado regional, depende fundamentalmente de la marcha del proceso de estabilización. El problema de la alineación respecto de la divisa clave, si bien está influido en la coyuntura por la situación macroeconómica, se relaciona principalmente con la estrategia productiva y de inserción internacional adoptada. Finalmente, eventuales diferencias en el sistema cambiario o en el grado de flexibilidad de las reglas cambiarias vigentes en los países socios también afectarán las condiciones de armonización entre ellos.

La adopción de criterios relativamente homogéneos en la definición de la estrategia productiva favorece la resolución del problema de la alineación de las paridades. Aún en ese marco, subsistirán fuertes problemas de coordinación si permanecen condiciones de inestabilidad macroeconómica y si las reglas cambiarias difieren entre los países. En el Gráfico 2 se sintetiza el impacto probable de combinaciones alternativas de ambos factores sobre las perspectivas de coordinación de políticas.

GRAFICO 2

PROBABILIDAD DE COORDINACION DE POLITICAS CAMBIARIAS

	Condiciones macroeconómicas	
	Estables	Inestables
Reglas cambiarias homogéneas	alta	baja
Reglas cambiarias disímiles	media	nula

Los distintos escenarios en materia de coordinación de políticas cambiarias pueden ser leídos también como hipótesis sobre la fluctuación de las paridades relativas. Las condiciones de nula coordinación son las mismas que permiten suponer fuertes fluctuaciones. En cambio, un eventual escenario de estabilidad de las paridades relativas interactúa con una hipótesis de alta probabilidad de coordinación de políticas.

A partir de estas hipótesis sobre las posibilidades de armonización de políticas cambiarias y sus efectos sobre la competencia en el mercado regional, pueden volver a considerarse las condiciones de certidumbre en la definición y la secuencia evolutiva del margen de preferencia sintetizadas en el Gráfico 1. Es evidente que aún en el caso de reformas nacionales convergentes o de AEC definido y adoptado -dado el nuevo marco de aranceles bajos y BNT débiles o inexistentes-, si subsisten condiciones de volatilidad cambiaria, el margen de preferencia se vuelve incierto y, por lo tanto, poco relevante.

5.4 Escenario probable para MERCOSUR

Se ha sugerido aquí un modo deseable de articulación entre las políticas de apertura comercial y los programas de liberalización de comercio intraregional. En primer lugar, se hace necesario que los compromisos de desgravación automática transiten más firmemente hacia la constitución del mercado ampliado subregional. En las actuales condiciones de la estructura de protección, un mercado ampliado efectivo se configura a partir de: a) márgenes de preferencia relativamente bajos pero ciertos; b) igualación de las condiciones de competencia en los respectivos mercados internos; y c) políticas y estrategias activas de especialización y complementación intrasectorial tendientes a aprovechar las potenciales ventajas de gama y de escala en la producción de bienes y servicios y en el desarrollo de esfuerzos tecnológicos.

En estas condiciones, el MERCOSUR permitiría el desarrollo de potenciales efectos dinámicos de ampliación de la capacidad fabril, de expansión de la oferta disponible, de creación de comercio, de reasignación inter e intrasectorial de recursos, de mejora de los términos del intercambio y, por lo tanto, de generación de mayor capacidad competitiva en la economía mundial. A su vez, el mayor grado de apertura frente a los países de extrazona brindaría, por un lado, acceso a precios internacionales a los bienes no producidos en la región y, por otro, una forma efectiva de eliminación de márgenes de protección excesivos y redundantes (proteccionismo frívolo) que generan ineficiencias o rentas extraordinarias en las actividades instaladas.

La definición de un margen de preferencia cierto y el desarrollo de condiciones de competencia convergentes deberían ser el objetivo principal, casi excluyente, de los esfuerzos de coordinación de políticas comerciales y cambiarias entre los países miembros. Sin embargo, en MERCOSUR este objetivo no es suficientemente explícito -a pesar de la urgencia impresa a los programas de desgravación automática-, ni son propicias las tendencias actuales de los regímenes comercial y cambiario y de la situación macroeconómica.

Con la ayuda del esquema de análisis propuesto en los Gráficos 1 y 2, es factible hacer una evaluación de corto y mediano plazo sobre las posibilidades y perspectivas del proceso de armonización de políticas. Si bien el programa de liberalización tiene una secuencia gradual a ser completada en cuatro años, lo que reduce en parte el problema de la asimetría en las condiciones de competencia, la indefinición del AEC (previsto para ser aplicado a partir de 1995) y las fuertes diferencias en el diseño de la apertura comercial le confieren condiciones de incertidumbre al margen de preferencia. Estas son aún más agudas en el contexto de inestabilidad macroeconómica que predomina especialmente en los socios más grandes del acuerdo, Argentina y Brasil.

Estas dificultades se han manifestado con toda su intensidad en las negociaciones que han adelantado los respectivos grupos encargados de coordinar política comercial (AEC) y política macroeconómica (paridad relativa). En ambos casos no ha habido avances y las negociaciones están prácticamente estancadas, habiéndose postergado sin meta fija cualquier definición sobre tales parámetros. De hecho, sólo se ha avanzado en el cumplimiento de los dos primeros tramos de desgravación automática, esto es, el otorgamiento de una preferencia general del 47% para el comercio entre los miembros del MERCOSUR y la consolidación de las preferencias mayores a ese nivel ya vigentes en función de distintos acuerdos de alcance parcial.

Hasta tanto el AEC no se defina, persistirán condiciones de asimetría en la competencia en cada uno de los mercados miembros entre los respectivos productores nacionales y entre éstos y los importaciones de extrazona. A su vez, la escasa convergencia entre las respectivas reformas comerciales torna más dificultosa la negociación por el AEC. La ausencia de políticas relativamente comunes de reconversión del aparato productivo aleja todavía más, en las actuales circunstancias del MERCOSUR, un escenario de articulación entre la apertura unilateral y la integración subregional como el sugerido. En el caso particular de Argentina y Brasil, que cuentan con un parque industrial bastante diversificado ya instalado y que atraviesan periódicamente por situaciones recesivas, que plantean agudos problemas en los diversos sectores que tienen oferta competitiva entre ambos países. La incertidumbre en el margen de preferencia y la volatilidad de las condiciones de competencia no favorecen una trayectoria natural de esos sectores hacia una trama de mayor especialización y complementación.

Dadas las condiciones estructurales de ambos países, la industria argentina aparece más expuesta a las consecuencias de esta situación. Esto ha llevado a que, en paralelo al programa de desgravación automática y en cierto sentido contrariando su espíritu, se desarrollen algunas negociaciones de carácter sectorial en las ramas más sensibles (automotriz, maquinaria especial, petroquímica, siderúrgica y textil) tendientes a otorgarles un tratamiento especial en cuanto al régimen de comercio. Se ha avanzado algo en esta dirección en el sector automotriz, mientras que el grueso de las otras quedó amparado por las listas de excepción.

Tales negociaciones de carácter sectorial implican un reconocimiento tácito de que la liberalización de comercio por sí es insuficiente, más aún en las condiciones de incertidumbre apuntadas. Sin embargo, subsiste como un problema sustancial la escasa o nula convergencia entre las respectivas políticas industriales, ya sea por indefinición o por fuertes diferencias entre las mismas. Esta circunstancia reintroduce entre las perspectivas probables de evolución del MERCOSUR un escenario "comercialista". En éste la integración subregional deviene un espacio menor y totalmente subordinado a la apertura unilateral, en el que predominan las ventajas comparativas estáticas y formas de especialización intersectorial.

6. A MODO DE CONCLUSION

La primera etapa del MERCOSUR estuvo caracterizada por "un conjunto de negociaciones sectoriales en las que, si bien predominaron los instrumentos comerciales, los negociadores oficiales habían previsto incorporar criterios y acciones de complementación. En tanto la cobertura de los acuerdos era parcial y sus metas flexibles o indefinidas, no parecía imprescindible armonizar políticas macroeconómicas. Al mismo tiempo, la existencia en

Argentina y Brasil de altos márgenes de protección frente a terceros favorecía la ausencia de coordinación "fina" de las respectivas políticas comerciales.

La prioridad de coordinación de políticas residía, entonces, en el desarrollo de los acuerdos sectoriales-protocolos. Los principales esfuerzos de coordinación dentro de los protocolos estuvieron dirigidos a establecer los mecanismos de desgravación del comercio bilateral, la secuencia y el alcance de la liberalización y las normas protectoras de competencia desleal o triangulaciones no deseadas.

Los mayores déficits en este ejercicio, en cambio, estuvieron en la generación de instrumentos y políticas que favorecieran la reconversión productiva de tales sectores. La ausencia de coordinación efectiva de las políticas industriales y tecnológicas -aún a nivel de las ramas contempladas en los acuerdos- inhibió el desarrollo de los efectos dinámicos asociados al mercado ampliado. Tampoco fue eficaz el intento de establecer gradual, pero sucesiva e ininterrumpidamente, negociaciones en otros sectores, especialmente de industria básica e intermedia.

La agudización de los desequilibrios macroeconómicos y, fundamentalmente, de las fluctuaciones en la paridad relativa conspiró crecientemente contra el programa previsto. Comenzó a hacerse cada vez más necesario un margen mínimo de previsibilidad sobre las condiciones de competencia en los sectores que se estaban abriendo al comercio bilateral. Por otra parte, en ambos países se adoptaron, casi contemporáneamente, reformas comerciales unilaterales que redujeron sensiblemente los niveles y la eficacia de la protección frente a terceros. Los márgenes de preferencia se volvieron menores e inciertos.

En ese contexto se lanza la segunda etapa del MERCOSUR. Se abandona la metodología de los protocolos sectoriales, se establece un programa de desgravación automática para todo el comercio, se fija un período de sólo cuatro años para la total liberalización y la definición de un arancel externo común y se amplía el acuerdo con la incorporación de Paraguay y Uruguay.

Las prioridades de coordinación de políticas cambian. En el nuevo esquema la coordinación de políticas macroeconómicas -especialmente, la política cambiaria- es esencial para asegurar que las nuevas condiciones de competencia (válidas para toda la economía) no se alteren permanentemente. Asimismo, un período tan corto de transición hacia la Unión Aduanera y de definición del arancel externo común requiere la coordinación de la política comercial. Tanto la política de importaciones y los distintos instrumentos de regulación de calidad y origen, como los sistemas de promoción o imposición sobre exportaciones deben ser convenidos por los países signatarios.

Aún más ampliamente, un conjunto de políticas estructurales, que impactan decisivamente sobre la competitividad relativa y el desempeño de la mayoría de los sectores económicos, necesita ser progresivamente aproximado. Entre éstas están las políticas tributarias, de servicios públicos, de compras públicas, financieras, etc.

El actual escenario de MERCOSUR refleja las inmensas dificultades para avanzar en ese proceso de coordinación. En lo que hace a los aspectos macroeconómicos es evidente que, al menos en una primera fase, más que algún grado de coordinación, sería significativo reinstalar

algún grado de previsibilidad. Este depende exclusivamente de la trayectoria de los respectivos procesos de estabilización. Una vez alcanzada una estabilidad relativa en las paridades dentro de MERCOSUR, aparecerían las necesidades de coordinar.

Sin embargo, las dificultades seguirían siendo mayúsculas. En las actuales circunstancias, parecería que el grado de control sobre las políticas macroeconómicas -especialmente la cambiaria- en los países socios es muy bajo o nulo. O bien, que los instrumentos aplicados para recuperar cierto control son sumamente rígidos. Este sería el caso, por ejemplo, de la convertibilidad a valor nominal fijo implementada en Argentina. Si no hay control sobre la política o los instrumentos son absolutamente rígidos, es difícil desarrollar cualquier esfuerzo de coordinación.

En los otros ámbitos las restricciones no son menores. Las reformas comerciales implementadas no garantizan la convergencia de las estructuras arancelarias. Para ciertos sectores y ciertos países, los márgenes de preferencia son casi inexistentes o ineficaces. Por otra parte, la diversa secuencia y niveles de las respectivas aperturas unilaterales dificulta la definición del arancel externo común. Sin éste, o, lo que es lo mismo, sin una protección cierta y efectiva, el mercado ampliado pierde significación. Nuevamente, la coordinación de las políticas comerciales es imprescindible, pero las políticas predominantes en los países socios tienden a impedirla.

En este contexto y, fundamentalmente impulsados de un modo defensivo por el sector privado, reaparecen los acuerdos sectoriales. Por el momento, éstos están siendo impulsados por aquellos sectores de mayor grado de oligopolización, que tienen una representación empresarial más concentrada y que, a la vez, son sensibles a los efectos del proceso de apertura -tanto unilateral como dentro de MERCOSUR- en marcha.

De hecho, en el Tratado de Asunción estaban previstos los acuerdos de complementación sectorial como uno de los instrumentos que acompañarían la formación del mercado común. Su espíritu era el mejoramiento conjunto de la competitividad de los países socios para acceder en mejores condiciones a terceros mercados. Esta característica se desdibuja en el formato y contenido que los respectivos sectores privados, ante la pasividad oficial, imprimen a las negociaciones en curso sobre los acuerdos sectoriales. Estos tienden a ser, fundamentalmente, convenios de cartelización de mercados.

NOTAS

1/ Estas áreas son: en biotecnología de la salud, el desarrollo de vacunas, de tests de diagnóstico para hepatitis B y de antibióticos vía fermentación monoclonal; en biotecnología para el sector agropecuario, el desarrollo de sistemas de mejoramiento de cultivos, de vacunas y tests para uso animal y la producción de enzimas y de sistemas de mejoramiento proteico.

2/ En él se establece que a cualquier empresa de capitales mayoritarios argentino-brasileños se le asegura un tratamiento nacional a ambos lados de la frontera, lo cual significa, entre otras cosas, acceso a instituciones oficiales de crédito, participación plena en las compras del sector público, posibilidad de recibir toda clase de subsidios y ayudas, etc.

3/ Los subgrupos técnicos son los siguientes: Asuntos comerciales; Asuntos aduaneros; Normas técnicas; Políticas monetarias y fiscales; Transporte terrestre; Transporte marítimo; Política industrial y tecnológica; Política agrícola; Política Energética; Coordinación de políticas macroeconómicas.

4/ Actualmente existe una significativa divergencia entre los niveles arancelarios de Argentina y los que Brasil ha anunciado para 1994 (divergencia que es mucho mayor si se comparan los aranceles actuales de ambos países). Argentina tiene hoy un arancel nominal promedio de 11.77%, un arancel máximo de 22% (con excepción de algunos productos) y un arancel modal de 5%. Los mismos valores (a alcanzarse en 1994) para Brasil son de 14.2%, 40% y 20%.

5/ Recientemente, el Gobierno adoptó un paquete de medidas tendientes a reducir los costos fiscales y administrativos del sector exportador, calculando sus efectos en un porcentaje equivalente a una devaluación de entre 3 y 8%, como forma de respuesta a esa presión.

COMENTARIO DE BENJAMIN HOPENHAYN (Argentina):

Más que referirme a la marcha de los acuerdos del MERCOSUR, trataré de hacer algunos comentarios sobre problemas, necesidades y mecanismos de armonización de políticas. Para ello, pasaré rápidamente revista al marco externo, a los objetivos y a los caminos del MERCOSUR, al tema de la ampliación de mercados, al problema de la existencia y salidas posibles a los desequilibrios nacionales, a la reinserción internacional y al problema de complementación y de competitividad.

En relación al marco externo, tratado en la sesión inicial por Armando Di Filippo, creo que es conveniente recordar sus rasgos sobresalientes, puesto que en última instancia, tanto el acuerdo del MERCOSUR como los demás acuerdos, lo que tratan es de mejorar la inserción internacional de nuestras economías. Para ello conviene recordar algunos de los rasgos más sobresalientes de las tendencias estructurales de la economía mundial: la globalización y segmentación de mercados, la transnacionalización empresaria, la concentración del comercio de manufacturas entre los centros industriales, la formación de bloques nacionales, la pérdida de importancia de los países del sur y de América Latina en el comercio internacional y los cambios en la composición del comercio por mercancías. Cambios que ya se han aludido y que son muy notorios en términos de pérdida de importancia de la participación en el comercio mundial y en las ganancias de comercio de los productos manufactureros derivados de recursos naturales. El acortamiento del ciclo de vida de los productos, la superación de patrones neoclásicos de ventajas comparativas, la persistencia en la pérdida de ganancia de comercio de los países exportadores de materias primas, etc.

Se plantea por otro lado, el tema de los mercado financieros que afectan evidentemente las relaciones económicas internacionales y que tienen también una incidencia en el comercio, ya que facilitan enormemente la mobilidad de capitales, aún de las propias empresas transnacionales. Se plantean también temas en cierto sentido inéditos en la postguerra, como

la sustitución de tipos de cambios relativamente fijos por tipos de cambios flotantes y bastante volátiles. En este marco de tendencias estructurales del mercado mundial, los países del MERCOSUR, sin excepción, se encuentran insertos en especializaciones generalmente desventajosas y buscan caminos para reinsertarse de otra manera en los mercados mundiales. Esto es válido tanto para los países del MERCOSUR como para los demás países de América Latina.

¿Para qué sirve el MERCOSUR, en este sentido? Yo creo que el MERCOSUR no es excepción con respecto a cualquier esquema de integración o de asociación entre países en cualquier parte del mundo. De lo que se trata básicamente es que a través de distintas modalidades regionales y subregionales, los países que firman acuerdos buscan ampliar la base de sus mercados internos, creando incentivos para la competitividad y para aumentar su capacidad negociadora internacional como instrumento del propio desarrollo nacional.

Son estos los objetivos principales del MERCOSUR. ¿Cuál es la especificidad del MERCOSUR? Yo creo que son los acuerdos del año 91, que fijan metas de armonización de políticas macroeconómicas. Esto es relativamente novedoso en América Latina. Esta lección la aprendieron los europeos hace unos cuantos años y el camino que ellos iniciaron con dificultad pero también con mucha persistencia, aparentemente les está dando resultados muy beneficiosos. Esta especificidad de buscar armonización de políticas es al mismo tiempo la principal dificultad con que tropieza y probablemente tropezarán los acuerdos del MERCOSUR.¿Por qué? Porque son acuerdos entre países que están en situación de equilibrio logrado precariamente y que todavía necesitan un tiempo para afirmarse o se encuentran en estado de desequilibrio generalizado como es el caso de los dos socios principales, Argentina y Brasil.

Los cuatro países que forman el MERCOSUR están realmente en etapas distintas de superación de sus desequilibrios macroeconómicos e inflación, con una recesión que caracterizó el pasado reciente, del cual todavía no puede decirse que hemos salido. Evidentemente que todos queremos creer que la década perdida de los 80 está siendo superada, pero la historia nos dirá si esto se superará definitivamente o no. El peso de la deuda sigue teniendo mucha importancia por mucho que nosotros tratemos de reducir su presencia en las discusiones cotidianas.

Frenar la inflación no puede ser un propósito de corto plazo. Venimos de procesos inflacionarios de larga data y de gran intensidad, necesitamos entonces, mantener disciplina antiinflacionaria durante un período más bien prolongado. Para eso necesitamos mantener un tipo de cambio fijo, disciplina monetaria y una reforma fiscal, principales instrumentos de la política antiinflacionaria actual, acompañados por privatizaciones, regulación y apertura externa simétrica y rápida, no negociada. Ese aparentemente es el camino que ha elegido la Argentina, con algunas variantes.

Brasil en cambio está en plena eclosión inflacionaria, sin un rumbo claro de estabilización y de recuperación de los equilibrios macroeconómicos. ¿Cómo concertar las políticas macroeconómicas, en estas condiciones? No parece posible hacerlo, hasta que Brasil recupere el equilibrio. Respecto de las demás políticas, incluso la integración en el MERCOSUR no podría, por un lapso prudente -por lo menos durante un par de años- poner

en peligro o arrojar señales contradictorias sobre los precios relativos y su estabilidad, lo cual se trata de conseguir a través de las políticas de estabilización.

Pero la integración no puede basarse simplemente en la armonización de políticas macroeconómicas. Esta es también otra lección que nos han enseñado los esfuerzos más o menos exitosos de integración, y sobre todo la CEE. Es una condición necesaria pero es insuficiente. Por lo que ya hemos visto en el seminario, parece existir consenso de que la competitividad de las naciones depende también del ejercicio activo de otros instrumentos de política, deliberadas, sostenidas en el tiempo, tanto en el plano industrial como de reformas estructurales, tendientes a generar externalidades necesarias para el aumento de la productividad global y de la competitividad específica.

En términos de la teoría del crecimiento, extrañamente surgida en Chicago con Chenery y Barro entre otros, esto supone la endogenización del progreso técnico y de la formación de recursos humanos. Acotemos que esto crea objetivos importantes y precisos para la reforma del Estado. Tal vez no muy considerados en las discusiones que sobre este tema se están teniendo en América Latina, objetivos que suelen olvidarse en los modelos neoliberales que asignan al Estado funciones más tradicionales relacionadas con la justicia, la vigilancia y la asistencia social.

La compatibilización de políticas con miras al aumento del potencial de crecimiento y de la competitividad internacional plantea en esta instancia particular una serie de problemas que no cabe agotar aquí. Señalemos algunos que nos parecen cruciales: i) el equilibrio entre los intercambios, dado que la integración supone que todos los que se integran juegan a ganar; ii) supone también una cierta relación de precios que permite establecer corrientes de intercambios más o menos simétricas y más o menos estables; iii) esto plantea el problema de la relación de precios y de la estabilidad de esa relación.

Teóricamente plantea también un problema de identificación de precios sombra, como decíamos antes, o precios sociales, especialmente de la divisa, del capital, de la mano de obra y de ciertos insumos muy difundidos, como las tarifas de los servicios públicos. En el centro de la vorágine del desequilibrio y a la espera de conseguir la estabilización, la identificación y equiparación de los precios sombra, en la práctica, tiene fuertes impactos y no es nada fácil.

Distintos aspectos positivos pueden dinamizar al MERCOSUR, mientras se resuelven los problemas de compatibilización de políticas macroeconómicas y problemas de otra naturaleza. El primer signo positivo como mencionaba Lugones, es el que nos da la realidad. El comercio se está incrementando; la trama de empresas que empiezan a tener relaciones recíprocas son cada vez mayores; un porcentaje muy elevado de empresas empiezan a pensar en términos de aprovechar ventajas o de defenderse de desventajas; se intensifican los procesos de acuerdo entre empresas, fusiones, adquisiciones y sesión recíproca de mercados. Esto quiere decir, que más allá de las legítimas preocupaciones de los economistas, el mundo real de los mercados y de los negocios está percibiendo señales de que algo nuevo se está preparando y que hay que posicionarse adecuadamente en las nuevas condiciones del mercado en formación. Hay que cuidar de estas señales positivas, tratando de entenderlas bien y de estimularlas, evitando que signifiquen una desviación hacia una división oligopólica de mercados, dada la fuerte participación de empresas transnacionales en este proceso, aparte de una participación creciente de empresas nacionales medias.

Avanzar en la incorporación del progreso técnico tanto endo como exogenerado y multiplicar equitativamente sus efectos en el marco del esquema, avanzado ayer por Di Filippo, cuando se refería a que tanto en el caso de Japón como en el caso de Corea, el aumento de la productividad era de tal magnitud que permitía al mismo tiempo ser competitivos en terceros mercados, aumentar la capacidad de acumulación de las empresas y aumentar los salarios reales.

He aquí algunas reflexiones sobre el tema que me ha tocado comentar. Muchas más suscita, tanto el tema de la coordinación de políticas destinados a materia del MERCOSUR como el informe y el análisis tan completo presentado por Lugones y por Porta. La experiencia comunitaria muestra que los países que han seguido políticas más cercanas al paradigma de la transformación con equidad, han sabido aprovechar las ventajas de la integración para fortalecer sus economías, aunque no sin dejar algunas plumas en el camino.

Algunas reflexiones sobre el carácter genuino o espúreo de las sendas de competitividad y de reinserción internacional. Yo creo que la experiencia de Japón, de Corea y demás tigres del Asia, no son reproducibles en América Latina, por una serie de razones. Tampoco lo es la experiencia de la CEE. Pero eso no indica que no podamos aprender de ellos, que no podamos extraer algunas lecciones de ellos. En el caso de Japón y de Corea, por ejemplo, recordemos que si bien el yen a partir de mediados de los 70 empieza a establecer un equilibrio sin sobrevaluación ni subvaluación con respecto a las demás monedas importantes, tuvo 25 largos y fructíferos años de subvaluación, en los cuáles fue construyendo ventajas competitivas, pasando del aprovechamiento de su ventaja natural de abundancia de mano de obra barata y disciplinada a otra ventaja adquirida de incorporación de progreso técnico e incorporación a los sectores más dinámicos del comercio internacional. En el caso de Corea el won ha estado subvaluado durante un tiempo bastante más largo. Esto no quiere decir que hayan estado exageradamente subvaluados, pero lo suficiente como para dar estímulo y señales estables a la empresa privada orientada a la exportación, en períodos de un cuarto de siglo.

Recordemos que en América Latina solemos estar bastante apurados en conseguir resultados, y si las políticas que iniciamos no nos parecen satisfactorias a corto plazo tendemos a cambiarlas antes de tratar de persistir en políticas que pueden tener buen resultado a mediano plazo.

Antes de concluir, voy a referirme brevemente a un aspecto fundamental de la coordinación de políticas que se refiere a preocupaciones sobre los modelos de desarrollo y sobre el carácter genuino o espúreo de la lucha por conseguir ventajas competitivas. En cuanto a los proyectos nacionales o modelos de desarrollo, como quiera llamárselos, las políticas de transformación con equidad -recogiendo la propuesta de la casa- tienen prioridad como vías de orientación de las políticas nacionales. Aquellas que se coordinan para materializar el MERCOSUR, deberán obviamente ser consistentes con esas políticas nacionales. Esto no supone homogeneizar proyectos nacionales o modelos de desarrollo, como lo demuestra la positiva y dinámica convivencia en la CEE de políticas nacionales de tinte socialdemócrata con políticas de corte netamente neoliberales. La experiencia comunitaria señala que las diferencias ideológicas se reflejan, en el terreno de la praxis, en la dificultad de llegar a ciertos acuerdos, pero también señala que las ventajas comunes llevan pragmáticamente a conciliar tales diferencias de base ideológica. Muchas gracias.

URUGUAY EN EL MERCOSUR. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA COMPETITIVIDAD

José Manuel Quijano (Uruguay)

I. INTRODUCCION

La relación de Uruguay con los vecinos se ha transformado profundamente en los últimos tres lustros. Esta relación comprende no sólo los aspectos comerciales, sino también los financieros, los turísticos, los de transporte y otros servicios. Los vecinos inciden, además, sobre ciertas variables económicas claves, como el tipo de cambio y la cantidad de dinero en la economía. Mantienen, asimismo, una intensa relación informal, a través del comercio de frontera y flujos de comercio indebidamente registrados por sobrevaluación o subvaluación según las variaciones cambiarias y los márgenes entre el cambio oficial y el paralelo.

Este trabajo no se propone evaluar todos los impactos que sobre la economía uruguaya tendrá el Tratado del MERCOSUR. Con más cautela, se propone indagar en las condiciones de competitividad de la economía uruguaya, punto de especial relevancia si se tiene en cuenta que, en muy pocos años más, regirá entre los cuatro países el arancel cero y cada parte asumió el compromiso de eliminar las restricciones no arancelarias. Estas medidas se adoptan simultáneamente con una importante rebaja arancelaria, con respecto a terceros, en Argentina y Uruguay. En argentina ya rigen tres niveles arancelarios (0, 11 y 22) y Uruguay tiene proyectado para septiembre de 1992 tres niveles similares (0, 10 y 20).

En lo que sigue se indagará en la competitividad con respecto a los vecinos y, más específicamente, en relación con Brasil. Otros estudios (ver CEPAL) se han ocupado de la competitividad con respecto a la OCDE. No obstante, la competitividad con respecto a los vecinos reviste especial relevancia por varias razones: primero, porque está en marcha el Proyecto MERCOSUR; segundo, porque el comercio de Uruguay con Argentina y Brasil ha crecido con más dinamismo que el referido a otras zonas del mundo al punto que, en la actualidad, los dos vecinos representan aproximadamente el 40% (1990) de los flujos comerciales uruguayos; tercero, porque este comercio se ha diversificado y, además, ha fomentado -como ninguna otra zona del mundo- las exportaciones uruguayas de manufacturas con base no agropecuaria; cuarto, porque los tres países están viviendo profundas transformaciones (en el Estado, en la empresa pública, en la política económica, etc.) que, presumiblemente, transformarán las condiciones de competitividad de cada uno de ellos.

Ante todo es preciso decir que las condiciones de competitividad de una economía pequeña -como la uruguaya- guardan varias diferencias con las propias de economías grandes como la brasileña y aún como la argentina. Las restricciones del mercado interno pequeño, si bien no son irremontables, implican:

- mayor dificultad que las economías grandes para el desarrollo de industrias "tardías" (bienes de capital, químicos, etc.) y una tendencia a la mayor gravitación, en el PBI industrial, de industrias tempranas (textiles, alimentos procesados, etc.) [1/]. Para superar esta restricción las economías pequeñas deben seguir estrategias específicas entre las que se cuenta la asociación con economías más grandes;

- por las mismas razones las economías pequeñas difícilmente pueden competir a través de la escala y los rendimientos crecientes; más imperiosamente aún que las economías grandes deben procurar otras ventajas (calificación de mano de obra, capacidad empresarial, especialización, etc.);

- la especialización industrial parece determinada por tres tipos de consideraciones: a) el umbral financiero para impulsar, en cada actividad, investigación endógena; [2/] b) las actividades que, por diversas razones, las economías grandes no abordan (por inflexibilidad de sus plantas, por ejemplo); c) las actividades compatibles, por razones técnicas, con plantas pequeñas. Salvo ejemplos muy excepcionales de economías pequeñas con empresas ET, como Suiza y Suecia el tamaño de las plantas suele estar correlacionado con el tamaño pequeño del mercado interno [3/].

- por las razones anteriores puede presumirse que las economías pequeñas, con industria incipiente, tropiezan con dificultades para escoger su especialización [4/] y para evitar que la misma les sea impuesta por el mercado internacional: asimismo y según su relación con la tecnología de punta (por esfuerzo propio o transferencial) estarán en condiciones financieras y tecnológicas más débiles para superar las ventajas comparativas estáticas y crear ventajas dinámicas.

Estas y otras restricciones no son, sin embargo, irremontables. Varios ejemplos de economías pequeñas industrializadas demuestran que -con una estrategia apropiada y una adecuada asignación de recursos- las economías pequeñas han podido desarrollarse. Ahora bien, por estrechez de su mercado, es una regla que las economías pequeñas sean más abiertas que las grandes: exportan e importan más con relación al producto hacia y desde el resto del mundo. Esto plantea dos problemas adicionales. Primero, los estudios empíricos sugieren que para crecer, con un apoyo importante en las exportaciones industriales, se requiere no sólo ser competitivo sino, además, contar con condiciones favorables de demanda mundial [5/]. Es decir que las importaciones del resto del mundo se eleven y, de manera muy especial, que las restricciones arancelarias y no arancelarias no excluyan al país en cuestión del empuje de la demanda mundial.

En tal sentido tanto la formación de bloques (CEE, América del Norte, sudeste asiático), donde los flujos internos de comercio y de inversión son más intensos que hacia afuera del grupo, como las tendencias a las restricciones no arancelarias (neoproteccionismo) que existen, de manera persistente, en los países industrializados -tendencias que afectan más a las exportaciones del sur que a los flujos entre el norte y que se escalonan según la incorporación de valor agregado en el producto- abren algunas interrogantes acerca del efecto demanda mundial. Segundo, en los últimos lustros los abastecedores de esa demanda mundial, aún suponiendo que ésta crece de manera sostenida, se han ampliado: las economías grandes se han volcado también a la exportación lo que significa creciente presión competitiva para las economías pequeñas. [6/] Las economías grandes y más desarrolladas abastecen, sin interferencia de las pequeñas, el segmento de la demanda de productos complejos, basados en nuevas tecnologías. Este es, precisamente, el segmento más dinámico del mercado internacional. En cuanto a la demanda de productos industriales menos intensivos en investigación y desarrollo, ésta se reparte entre un número creciente de actores; a las propias economías grandes que avanzan en esos mercados, a las economías del sudeste asiático y a las economías pequeñas industrializadas se suman los que procuran emerger con sus productos manufacturados.[7/]

Es en este contexto que Uruguay debe evaluar, con el mayor detenimiento, su inserción en el MERCOSUR, donde radican sus relaciones más dinámicas de comercio, las más diversificadas y volcadas hacia manufacturas de base no agropecuaria. Y también debe evaluar sus relaciones con EEUU -Iniciativa de las Américas y cuatro más uno- donde se encuentra su mercado más relevante para las manufacturas de origen agropecuario. Ahí, más que en otros mercados -sin perjuicio de seguir vendiendo a quien compre- es donde parecen estar centradas las posibilidadees de futuro para el país.

Así como se ha dicho con frecuencia, que las ventajas dinámicas se crean (con lo cual se modela la competitividad de las empresas, las ramas industriales y las naciones) la demanda mundial, según las condiciones específicas de cada país también se crea. Así lo demuestran los acuerdos de EEUU con Canadá y México y, desde antes, el surgimiento de la CEE. En la misma línea, los acuerdos bilaterales de Uruguay con sus vecinos (1975, ampliados en 1985) son el mejor ejemplo para el país de creación exitosa de demanda mundial. El MERCOSUR será una herramienta útil si continúa por ese camino.

II. LA COMPETITIVIDAD EN EL CASO DE LA ECONOMIA URUGUAYA

Como es sabido hay diversos conceptos de competitividad internacional y una gama de indicadores para medirla. En este trabajo se considerará a la competitividad como una tendencia: los países tienden a ser más o menos competitivos. A los efectos de evaluar esta tendencia en la economía uruguaya y en particular en relación a los socios del MERCOSUR, se tomaron en cuenta las siguientes categorías de indicadores: de desempeño global; cualitativos; de penetración en mercados específicos.

1. Indicadores de desempeño

a) La tasa media de crecimiento de la inversión bruta fija en el período 1980-88 para los cuatro países del MERCOSUR. Asimismo, el coeficiente de inversión (IBF/PBI), en la segunda mitad de los ochenta, para los cuatro países. No hay necesidad de decir que el coeficiente de inversión es una variable relevante: da indicios de las nuevas plantas y de la renovación de equipos de las existentes; del ritmo de incorporación de tecnología (a través de las nuevas máquinas); y de la ampliación de la capacidad instalada que, según su evolución, contribuye a la rigidez de la oferta o a la flexibilización.

b) El comportamiento acumulado del PBI, en el período 1983-90 para registrar los avances o retrocesos relativos en la producción global del MERCOSUR. Se trata de un indicador de dinamismo (o de ausencia de dinamismo) en el período previo a la voluntad formal de crear, entre los cuatro, un Mercado Común.

c) El comportamiento de las exportaciones en atención a:
- la participación de las exportaciones de cada uno de los países del MERCOSUR en las exportaciones totales mundiales (1970-89);
- un factor de multiplicación de las exportaciones de cada uno de los países del MERCOSUR en el período 1980-90 desglosado en exportaciones hacia ALADI y exportaciones hacia el resto del mundo.

d) El grado de internacionalización que relaciona el desempeño en el comercio exterior con el desempeño del mercado interno.

Los indicadores de desempeño son, en general, conocidos y se pasará rápidamente por ellos. Con respecto a la inversión Uruguay presenta, junto a Argentina, resultados claramente insatisfactorios que, en una primera aproximación, comprometen la competitividad global de la economía. Detrás de estos porcentajes hay, sin embargo, desempeños sectoriales diferentes y, a nivel micro, desempeños empresariales también diferentes dentro de un mismo sector. Puede sugerirse, no obstante, que en el período considerado las empresas que realizaron inversiones no lograron compensar a las que tuvieron un comportamiento pasivo y, eventualmente, de desinversión. Uruguay presenta un cuadro de insuficiencia dinámica desde antes de la crisis de la deuda externa que se ha agravado en la década de los ochenta. Una de las preguntas relevantes es si el MERCOSUR podría convertirse en un nuevo estímulo que modifique el comportamiento inversor de los agentes. Para responderla recurriremos más adelante a indicadores cualitativos.

Con respecto al comportamiento del PIB Paraguay y Brasil presenta entre 1983 y 1990, crecimiento acumulado: Argentina un profundo decrecimiento y Uruguay un leve decrecimiento en la década. No obstante, el período puede desagregarse en tres momentos para Uruguay: hasta mediados de los ochenta hay decrecimiento: entre 1985 y 1987 se registra crecimiento: en los años siguientes, desaceleración. Un hecho de interés, en el caso uruguayo, es que el crecimiento del período 1985-87 no modifica el deprimido coeficiente de inversión de forma que la expansión se encuentra inevitablemente acotada por la capacidad instalada.

En cuanto a las exportaciones, el factor de multiplicación en el período 1970-90 es superior a la media de ALADI para Paraguay y Brasil, e inferior para Uruguay y Argentina. Al desagregarlas por destino (hacia ALADI y hacia el resto del mundo) resulta que Uruguay registra el factor más elevado en las ventas a ALADI y el más bajo en las exportaciones al resto del mundo. El indicador refleja el redireccionamiento de las exportaciones uruguayas hacia la región. No obstante, en términos globales, el desempeño exportador uruguayo - comparado con el de Brasil y Paraguay - resulta relativamente insuficiente.

Ello emerge con evidencia, asimismo, al observar la participación de las exportaciones de los países del MERCOSUR en las exportaciones mundiales totales. Salvo Brasil, que toma participación (aunque declinante desde 1985), los demás mantienen o pierden participación.

Más atención se prestará al grado de internacionalización (GI). Generalmente el GI se considera sinónimo del coeficiente de apertura (exportaciones/PBI; (X + M)/PBI). Sin embargo, no sólo es relevante conocer cómo evolucionan los flujos comerciales respecto al producto sino, además, qué relación guarda este comportamiento con el mercado interno. Los esfuerzos exportadores que, por medio de la comprensión persistente del mercado interno, liberan bienes para la oferta hacia el resto del mundo, suelen no crear condiciones estables de competitividad.

Máxime si dan lugar a un proceso de tipo "stop and go", es decir, si el producido total de bienes se redirecciona parcialmente hacia adentro (cuando la demanda interna se expande) y hacia afuera (cuando se comprime) en atención a necesidades cíclicas de origen político en el primer caso y de desequilibrio en las cuentas externas, en el segundo.

INDICADORES

I. INCREMENTO DEL PBI - 1983-90 ACUMULADO

Paraguay	26.0%
Brasil	17.0%
Uruguay	-0.9%
Argentina	- 13.0%

II. a) Coeficiente de Inversión

Paraguay	20.0%
Brasil	16.0%
Uruguay	9.0%
Argentina	8.7%

II. b) Tasa Media de Crecimiento en los 80's Inversión Bruta

- 2.1
0.0
- 7.7
- 9.2

III. a) Exportaciones T. Factor de Multiplicación (1970-90)

Paraguay	17.7%
Brasil	11.3%
Uruguay	7.2%
Argentina	6.6%

b) Exportaciones ALADI

Uruguay	22.9%
Paraguay	19.0%
Brasil	10.2%
Argentina	7.1%

Exportaciones Resto Mundo

Paraguay	16.9%
Brasil	11.4%
Argentina	6.5%
Uruguay	5.0%

c) Participación países MERCOSUR en exportaciones regionales

	1970	1980	1990
Argentina	14.1	10.2	10.7
Brasil	21.7	25.6	28.0
Paraguay	0.5	0.4	1.0
Uruguay	1.8	1.3	1.5
MERCOSUR	38.1	37.5	41.2

d) Participación de las exportaciones MERCOSUR en las exportaciones totales mundiales

	A	B	P	U	TOTAL
1970	0.56	0.87	0.02	0.07	1.52%
1975	0.33	0.99	0.01	0.04	1.37%
1980	0.39	0.99	0.01	0.05	1.44%
1985	0.43	1.31	0.01	0.04	1.79%
1987	0.25	1.04	0.01	0.05	1.35%
1989	0.31	1.10	0.03	0.05	1.49%

El grado de internacionalización se define como:

$$GI = X/PBI + (1 - X/PBI) * M/MI$$

X = exportaciones
M = importaciones
MI = mercado interno = PBI - X + M

Los valores para estas relaciones son los siguientes:

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
X/PBI	0.151	0.1469			0.2489	0.2386	0.1918	0.1985	0.2210	0.2364
M/MI	0.200	0.178			0.2127	0.207	0.2313	0.1845	0.1892	0.1890
GI	32.08%	29.95%			40.86%	39.62%	37.87%	34.99%	36.83%	38.07%
MI en valores constantes	40.4	37.3	33.5	29.3	28.0	27.7	30.3	33.5	33.2	33.6

Las cifras anteriores muestran dos momentos en que el GI se reduce: el año 1981 y el año 1987. Si bien cada uno de estos años está inmerso en contextos diferentes, es posible señalar algunas similitudes: primero, ambos son años de expansión del mercado interno (lo cual se registra con mayor intensidad en 1981 que en 1987); la expansión del MI reduce el grado de internacionalización lo que sugiere cierta incompatibilidad entre la expansión del mercado interno y el empuje exportador. El crecimiento de la oferta exportable se realiza, parcialmente, a costa del MI. Un componente adicional, que hace más difícil la compatibilidad, es el pago de servicios factoriales al extranjero.

No obstante, hay diferencias en el período siguiente a 1981 y en el siguiente a 1987. En el primer caso un ajuste drástico reduce MI al tiempo que, para 1984, se registra un elevado grado de apertura. Con posterioridad a 1987, sin embargo (en parte porque el desequilibrio de la coyuntura es menos intenso que en 1981) MI se mantiene estable en los dos años siguientes lo que habilita la recuperación del grado de internacionalización.

Un elemento a tomar en cuenta, característico de los dos momentos a la baja del grado de internacionalización, es la estructura de las importaciones. Cuando se dinamiza MI crecen tanto las importaciones de bienes de capital como las de consumo duradero. No obstante éstas lo hacen a ritmo más intenso que aquéllas. Esto resulta compatible con el pobre comportamiento inversor del Uruguay pero indica, asimismo, que la expansión de MI se agota en sí misma por utilización de una capacidad relativamente rígida.

Los indicadores de desempeño no muestran una tendencia favorable hacia la competitividad. Dificultades en materia de inversión, de crecimiento del producto y de penetración exportadora (salvo en la región) son características del período analizado. Además, el GI muestra cierta incompatibilidad entre el crecimiento exportador y la expansión del mercado interno, agudizada por el pago de servicios factoriales.

2. Indicadores cualitativos

Cabe preguntar si el nuevo escenario que se abre con la firma del mercado común puede conducir a un empuje de inversión por parte del sector privado. Es éste, muy probablemente, uno de los caminos más relevantes para elevar la competitividad de la economía uruguaya. Para estimar la conducta del inversor puede ser útil recoger las respuestas de los empresarios a varias encuestas que se han realizado recientemente en la región.

a) La Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA) divulgó en su Séptima Convención, realizada a comienzos de septiembre de 1991, la siguiente información: 8/

Pregunta: ¿Su país está en condiciones de incorporarse al MERCOSUR?

Respuesta de empresarios	Plenamente	Sólo parcialmente	De ninguna forma
Argentinos	36%	29%	35%
Brasileños	48%	48%	4%
Paraguayos	16%	57%	27%
Uruguayos	5%	76%	19%

Es de notar que sólo un pequeño porcentaje de los empresarios uruguayos se considera en condiciones de ingresar plenamente al MERCOSUR. También, que la gran mayoría de los empresarios uruguayos se inclina por una incorporación parcial, quizás como resultado de tres lustros de acuerdos bilaterales que, en términos generales, fueron beneficiosos para un espectro amplio del empresariado. La respuesta puede interpretarse como un indicio de incertidumbre acerca de la efectiva capacidad de competir por parte de los empresarios uruguayos.

En la misma encuesta se interroga a los empresarios en cuanto a las ventajas y desventajas de los respectivos países para ingresar al MERCOSUR.

Es interesante destacar que los empresarios uruguayos consideran que tienen ventajas derivadas de la calificación de la mano de obra y no se consideran en desventaja con respecto a la evolución de la productividad. Se trata, en todo caso y en especial para una economía pequeña, de indicadores favorables de competitividad.

Las respuestas indican lo siguiente:

Situación en el MERCOSUR según los empresarios

Ventaja = V; Desventaja = D

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Estructura empresarial y generacional	V	V		
Tecnología		V		D
Costo energético	D	V	V	D
Calificación de la mano de obra	V			V
Infraestructura vial			V	V
Reglas de juego estables	D		V	V
Costo laboral	D			
Costo fletes	D			
Carga impositiva		D		
Productividad		D		

Fuente: ADEBA: Asociación de Bancos Argentinos.

b) INTAL y el Banco de Boston realizaron y divulgaron recientemente una encuesta entre empresarios dinámicos de los cuatro países del MERCOSUR para indagar en las razones que les llevaron a invertir.

Las respuestas indican lo siguiente:

Razones que los determinaron a invertir

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Competencia externa y tendencia a la apertura	31.6	20.0	50.0	50.0
Mayor competencia local	15.8	30.0	-	-
Ventajas impositivas	-	30.0	50.0	-
Retracción del mercado interno	15.8	10.0	-	-
Apertura de mercados externos por acuerdos entre gobiernos	21.1	-	-	-
Posibilidad de utilizar títulos de deuda externa	5.3	-	-	12.5
Ventajas arancelarias para bienes de capital	5.3	-	-	25.0
Incentivos a las exportaciones	5.3	-	-	-
Tipos de cambio	-	-	-	12.5
Créditos convenientes	-	10.0	-	-

Fuente: INTAL y Fundación Banco de Boston.

La respuesta de los empresarios uruguayos no arroja mayores sorpresas. La mitad tomó la determinación por la competencia externa. Esta, de hecho, se ejerce en el Uruguay por la vía del comercio formal y, en magnitud no despreciable, por el comercio informal. Los bienes argentinos y brasileños, cuando el tipo de cambio empuja en esa dirección, invaden el territorio uruguayo. En verdad, si se mide a través de las importaciones (formales e informales) la apertura de la economía uruguaya es superior a la que indican las cifras oficiales. Las otras tres razones que se invocan corresponden a los incentivos que la política económica ha otorgado en los últimos años. Llama la atención, sin embargo que no se mencione la apertura de mercados por acuerdos gubernamentales.

c) Una encuesta reciente realizada entre empresarios industriales uruguayos, abarcó 1.842 establecimientos de más de 20 empleados. En su propósito de identificar empresas dinámicas indagó sobre la capacidad exportadora, la utilización de insumos importados, el control de calidad, etc.

Entre los resultados de interés cabe mencionar que 63% de las empresas encuestadas había realizado recientemente algún proyecto de inversión (aunque no se especifica la relevancia del mismo); el 51% había obtenido uno o más mercados nuevos en los últimos cinco años; el 78% realizaba control sistemático de calidad (aun cuando no se especifica la rigurosidad del mismo) y el 50% disponía de técnicos (no se indica de qué nivel) que trabajaban en el proceso productivo.

En síntesis:

Los indicadores cualitativos sugieren algún grado de incertidumbre entre los empresarios uruguayos con respecto al MERCOSUR y ciertas dudas acerca de la capacidad de competir en el mercado regional.

Se consideran con ventajas relativas en cuanto a la calificación de la mano de obra, no estiman que la productividad sea una desventaja (aspectos positivos para cualquier economía pero en especial, cuando se trata de una economía pequeña) y con desventajas -que afectarían la competitividad- en materia de costo energético. Rebajas anunciadas en las tarifas eléctricas para la industria, a partir de 1992 y cierta reducción en el impuesto específico a los combustibles tenderán a aminorar esta desventaja hasta llegar, presumiblemente, a un costo de los insumos uruguayos similar al de los vecinos.

La última encuesta mencionada, realizada exclusivamente entre empresarios uruguayos, presenta un panorama de relativa modernización en la industria: apertura de nuevos mercados, control de calidad extendido y empleo de técnicos para hacer más rigurosa la producción. Estos resultados no son del todo compatibles con los que arrojara, en 1988, una encuesta realizada por el Instituto CIESU. Si bien el tiempo transcurrido entre ambas encuestas es corto no debería descartarse que ciertas prácticas, normalmente asociadas a la búsqueda de una mayor competitividad, hayan comenzado a generalizarse.

III. DIVERSIFICACION DE COMERCIO Y PROFUNDIZACION INDUSTRIAL

1. Uruguay en el MERCOSUR: La relación comercial

Una rápida revisión de ciertas cifras claves de los países que integran el MERCOSUR muestra un panorama de cambios en las posiciones relativas, para los cuatro países, a lo largo de la década del ochenta. Si bien Brasil, Argentina y Uruguay transitaron por situaciones de fuerte inestabilidad monetaria, cambiaria y fiscal, Argentina es el país más afectado por la "década perdida", al punto que su economía se contrajo hasta convertirse en un país intermedio en la región, abandonando su tradicional posición de grande.

Entre 1983 y 1990 el PBI argentino se contrajo 13%, su coeficiente de inversión se redujo del 20% al 9%, con serios efectos sobre la desinversión en el sector industrial [9/] y sus exportaciones, a la región y al mundo, crecieron menos que las de Paraguay, Brasil y Uruguay. Es en esta situación, mientras se acentúa un profundo distanciamiento entre las economías de Argentina y Brasil, que se formalizan los acuerdos y protocolos (1986) de cooperación entre ambos países y que asumen el compromiso de crear un mercado común (1988, 1990).

Las exportaciones

Esta disparidad creciente entre Argentina y Brasil coloca a las economías pequeñas de la región en una situación nueva, en un cambio de los contrapesos regionales que modifica el escenario imperante a lo largo de todo el siglo (y aún desde antes). Una de las consecuencias recientes del retroceso argentino se percibe en la absorción de bienes desde los vecinos. Después de los acuerdos bilaterales de 1975 (PEC y CAUCE) las exportaciones uruguayas hacia Argentina y Brasil crecieron significativamente. Para 1980, en parte por el fuerte rezago cambiario en Argentina (corregido en Brasil con la macrodevaluación de diciembre de 1979) las exportaciones uruguayas a sus vecinos alcanzaron el 35% de las totales, distribuidas por partes relativamente iguales entre el destino brasileño y el argentino.

En los años ochenta esta situación cambió de manera significativa. La década pasada se puede dividir en dos momentos en atención al destino de las ventas externas uruguayas. En la primera mitad las exportaciones totales, medidas en dólares corrientes, caen en 1982, 1984 y 1985. También desciende la participación de Argentina y Brasil en el destino de las ventas totales (revirtiendo la situación previa, en el período 1975-81). En la segunda mitad de la década las exportaciones uruguayas se recuperan y si bien hay cierta diversificación de mercados (sobre todo por incremento de las ventas a Asia, Medio Oriente y China), la región vuelve a tomar una participación creciente.

No obstante, en este segundo empuje exportador hacia los países vecinos es notorio el creciente peso de Brasil en la absorción de productos uruguayos. En el primer momento (1986) se trata de bienes de consumo para abastecer el ávido mercado brasileño luego del boom de demanda interna que siguió al Plan Cruzado. Después, se trata de una gama de exportaciones hacia Brasil, diversificada por ramas y por productos, que insinúa una relación estructural permanente, presumiblemente poco afectada por la elasticidad precio y la elasticidad ingreso. Uruguay mantiene sus ventas a Brasil e incluso las diversifica aún en momentos de relativa contención en la actividad económica del vecino y con tipo de cambio desfavorable (1990).

Hay aquí, por consiguiente, un cambio que puede juzgarse de trascendencia. La observación de las cifras indica que en 1980, Argentina absorbía el 36%, Brasil el 48% y Paraguay el 3% de las exportaciones uruguayas a ALADI. En 1990 la concentración de las exportaciones uruguayas en el mercado brasileño es un hecho: Argentina apenas representa el 12%, Paraguay el 1% y Brasil el 76%. Las cifras disponibles para 1991 muestran una recuperación de las ventajas uruguayas a Argentina, aun cuando, puede presumirse que en ello incide (como en 1979, 80 y 81) una relación cambiaria favorable a los bienes de origen uruguayo.

Una primera conclusión, entonces, podría formularse de la siguiente forma: El MERCOSUR es un tratado entre cuatro que, para el caso uruguayo, se caracteriza cada vez más por una relación bilateral estrecha con Brasil. Es de notar que el mismo fenómeno, con cifras todavía más drásticas, se le presenta a Paraguay. La conclusión anterior se relativiza un tanto si en el análisis se introducen las importaciones. Uruguay compra en Argentina más de lo que vende. Este fenómeno, que es característico de las relaciones bilaterales entre ambos países, se ha acentuado a partir de 1988 cuando el déficit de Uruguay en el comercio de bienes con Argentina tendió a ampliarse. En 1980 Argentina significaba el 28.5% de las importaciones

uruguayas con origen ALADI; en 1990 el porcentaje se había elevado a 32%. Brasil representaba el 47% de las importaciones tanto en 1980 como en 1990.

El balance

La observación del saldo agregado del comercio de bienes con el MERCOSUR muestra que Uruguay pasa de socio deficitario a superavitario. Con una desagregación gruesa (según la metodología de ALADI) en cinco rubros alimentos, bebidas y tabaco; materias primas de origen agropecuario; combustible; minerales y metales; y manufacturas, puede comprobarse que, en los últimos años (1988-89-90):

Uruguay es deficitario en los cinco rubros con Argentina y que el porcentaje más elevado del déficit, aproximadamente un 50%, corresponde a manufacturas.

- Es deficitario en dos rubros con Paraguay (alimentos, bebidas y tabaco y materias primas de origen agropecuario) y superavitario en uno (manufacturas), con un saldo total negativo en los tres años.

- Es ampliamente superavitario en un rubro con Brasil (alimentos, bebidas y tabaco) y persistentemente deficitario en tres (combustibles, minerales y metales y manufacturas). El resultado total es crecientemente positivo por el peso, también creciente, de alimentos, bebidas y tabaco.

En términos generales puede decirse que el balance de Uruguay en el MERCOSUR es positivo en los dos últimos años, por las compras de alimentos que realiza Brasil que más que compensan los resultados en manufacturas e insumos.

Ahora bien, si centramos la atención en el rubro manufacturas resulta de interés señalar que, en los tres últimos años, el déficit con Argentina se fue ampliando pues las exportaciones uruguayas declinaron 15.8% y las importaciones se elevaron 19.7%. Con Brasil, por el contrario, las exportaciones de manufacturas uruguayas crecieron 63.3% y las importaciones se elevaron apenas 14.5%. Estas cifras reflejan otro cambio de relevancia que introduce una nueva relación con los vecinos.

El perfil de comercio subregional de Uruguay, a partir de los acuerdos bilaterales de 1975, indicaba un comercio de manufacturas más intenso con Argentina -en ambas direcciones- y un comercio de tipo tradicional (manufacturas por alimentos) con Brasil. El perfil de 1990, si bien mantiene las ventas de alimentos uruguayos al mercado brasileño, muestra un intercambio de manufacturas más fluido y de más relevancia, en ambas direcciones, entre Brasil y Uruguay.

De donde puede desprenderse una segunda conclusión: El perfil del comercio uruguayo en el MERCOSUR y, en particular, su orientación manufacturera, se ha desplazado desde el intercambio con Argentina hacia el intercambio con Brasil, país con el cual el déficit en el comercio de manufacturas tiende a angostarse.

b) Una observación detenida del comercio con la región

Resulta de utilidad detenerse con más cuidado en el intercambio con los países vecinos. En los últimos años el debate interno en el Uruguay llegó a plantear en forma excluyente el comercio con la región versus el comercio con el mundo. Los partidarios de esta última postura ponían énfasis en los desequilibrios notorios de Argentina y Brasil. En realidad, el debate tiene un cierto contenido estéril y, con frecuencia, está desprovisto de base empírica.

En este trabajo se sostiene que la relación con Argentina y Brasil no es excluyente del intercambio con el resto del mundo: en algunos productos aquélla puede ser percibida como trampolín o zona de aprendizaje, para ingresar en otros mercados; en otros productos, por ejemplo aquéllos donde imperan barreras arancelarias y para-arancelarias en el norte, la región (y los acuerdos con ella) constituye el campo natural de expansión; se sostiene también que la historia de los últimos tres lustros muestra que la relación con los vecinos reportó notorios beneficios para las exportaciones uruguayas:

- Medidas en dólares corrientes, entre 1970 y 1990, las exportaciones uruguayas a la región se multiplicaron por 23 mientras que las al resto del mundo lo hicieron sólo por 5.

- La diversificación de las exportaciones uruguayas y el incremento en el valor valor agregado de las ventas al exterior se vieron más vinculados a Argentina y Brasil que al resto del mundo.

- En los tres lustros se han desarrollado vínculos estructurales con la región que, si bien están afectados por las variaciones cambiarias y, sobre todo, por los cambios en los niveles de actividad, presentan una permanencia y una tendencia ascendente que han introducido importantes modificaciones en la economía uruguay.

Revisión de estudios recientes

El trabajo de Saráchaga y Vera [10/] con información para 1987, muestra que los países de ALADI eran los principales destinatarios de las ventas de manufacturas uruguayas que se elaboran a partir de materia prima no agropecuaria. En ese año los vecinos recibieron el 87% de las exportaciones de esas manufacturas, seguidos por EE.UU y Canadá con el 5%. Comprueban, asimismo, que para el período 1981-87, las manufacturas con materia prima no agropecuaria crecen en el total exportado, desde el 12% (1981) al 17% (1987). Se trata de actividades que ganan espacio en el mercado regional y logran sostenerse a pesar de las dificultades para el comercio intrarregional en la primera mitad de los ochenta.

Berreta y Lorenzo [11/] estudiaron las ramas que exportan a la región y comprobaron que en actividades más tradicionales (carne, arroz, lácteos, cebada), con escaso valor agregado, las ventas hacia Brasil eran oscilantes y dependían del nivel de actividad del país norteño. No obstante, los exportadores uruguayos de estos productos competitivos (con ventaja comparativa tradicional) podían redireccionar hacia otros mercados cuando las compras se abatían relativamente en Brasil. Comprobaron, además, que ciertas exportaciones de nuevo tipo - algunas con implantación inicial en Argentina - comenzaban a penetrar el mercado brasileño.

Químicos, neumáticos, plásticos, vidrio, parecían encontrar, del lado brasileño, una receptividad más estable y, por lo tanto, menos dependiente del precio y el nivel de actividad.

Berreta y Paolino, [12/] más recientemente, con información que alcanza hasta el año 1988, estudian 34 ramas industriales que exportan hacia la región y comparan los resultados para dos períodos: 1983-85 y 1986-88. El primer período se caracteriza por un descenso de las exportaciones globales del Uruguay y el segundo por su recuperación.

En conjunto, las 34 ramas, representaban en el período 1983-85 el 57% de las exportaciones a la región y el 23% de las exportaciones totales; en el período siguiente, 1986-88, significan el 68% de las exportaciones a la región y el 26% de las exportaciones totales. El sesgo exportador hacia Brasil de los productos industriales uruguayos emerge nuevamente con claridad. Para comprobarlo puede observarse el siguiente cuadro de síntesis.

La simple observación de ramas que orientan su comercio hacia Argentina y Brasil permite sugerir una tercera conclusión: Argentina y sobre todo Brasil no sólo absorben una parte muy significativa de las exportaciones uruguayas sino que, además, son los mercados donde se presenta mayor diversificación y, asimismo, donde se colocan las manufacturas que procesan materia prima no agropecuaria. Veremos esto con algo más de detalle.

3. Las exportaciones a la región en el contexto global

Si se observan las exportaciones de Uruguay por países de destino se comprueba que, en 1990, los cuatro principales compradores eran Brasil (29.4%), EE.UU. (9.3%), RFA (7.7%), URSS (5.2%) y Argentina (4.8%) que en conjunto significaron el 56% de las exportaciones totales.

Transformación. Ahora bien, si cruzamos la información sobre el destino de las exportaciones con la correspondiente al grado de transformación de las mismas, resulta que:

- Estados Unidos es el principal comprador de manufacturas con materia prima de origen agropecuario. Sus compras se orientan hacia la industria de alimentos, hacia las manufacturas de cuero y calzado, hacia prendas de vestir y géneros de punto. Su incidencia en otro tipo de industrias es poco significativa.

- Los países de la Comunidad importan, predominantemente, productos primarios o de escasa elaboración. No obstante Alemania y Francia adquieren manufacturas de cuero y Gran Bretaña y Holanda algunos alimentos procesados. En cuanto a los textiles, Uruguay no tiene prácticamente penetración en la Comunidad con manufacturas. En las otras industrias, procesadoras de materia prima no agropecuaria, las compras no son relevantes.

- Argentina es, en esencia, un comprador de químicos, textiles manufacturados e industrias procesadoras de materia prima no agropecuaria. Brasil, principal importador de productos uruguayos en 1990, es un fuerte comprador de alimentos sin procesar (o con escasa elaboración) y de textiles manufacturados. Pero es, a la vez, el principal comprador de químicos, de materias plásticas, de cerámicas y vidrio, de metales y sus

manufacturas y de maquinaria y maquinaria eléctrica. Argentina y Brasil son, casi en exclusividad, los compradores de manufacturas uruguayas de base no agropecuaria, actividades de implantación más reciente y que han profundizado la industrialización del país.

Diversificación. La diversificación de las exportaciones es, también, mayor con la región. Mientras que los bienes uruguayos destinados a los países de la OCDE abarcan menos de la mitad de los sectores de la nomenclatura arancelarias, los destinados a Brasil y Argentina comprenden el 85% de la misma y, analizados por separado, son asimismo los mercados de mayor diversificación. [13/]

La información anterior pone en evidencia que, a partir de la relación regional, Uruguay tiende a superar una de las restricciones propias de las economías pequeñas: su apego a industrias tempranas (textil, alimentos) y su dificultad para avanzar en el proceso de industrialización hacia industrias tardías. Si bien este fenómeno es incipiente y cercano en el tiempo (se inicia hace apenas tres lustros) diversifica no sólo la exportación sino también, las fuentes probables de especialización. [14/] En los sectores con fuentes basados en recursos naturales y bajo costo de la mano de obra, Uruguay tiene implantación en la industria de alimentos, textiles, en cuero y papel. Pero es en los sectores nuevos que se crearon por la relación regional -química, materias plasticas y caucho, maquinaria eléctrica-, donde la especialización resulta por la creación de ventajas comparativas. Ahí reposa una gran potencialidad de avanzar hacia una economía competitiva.

EXPORTACION POR DESTINO Y SEGUN GRADO DE TRANSFORMACION 1990
PRINCIPALES COMPRADORES Y PRINCIPALES PRODUCTOS

PAISES O GRUPOS DE PAISES PRINCIPALES PRODUCTOS	EEUU	MEXICO	PAISES DE LA CEE a/	URSS Y CHINA	PAISES DE M.ORIENTE b/	ARGENTINA BRASIL
			(En porcentajes)			
Productos primarios o de escasa elaboración 1/	27.9	41.0	80.2	100.0	98.4	53.0
Manufacturas con materias primas de origen agropecuario 2/	69.5	31.7	17.5		1.6	13.4
Manufacturas con materias primas de otro origen 3/	2.6	27.1	2.3			33.6
% en el comercio exportador total	9.3	1.8	22.5	9.0	4.9	34.2

Fuente: Elaborado con información del BROU: Nomenclatura arancelaria de exportaciones.

a/ RFA, Italia, Gran Bretaña, Holanda, Francia.
b/ Araba Saudita, Irán, Israel.

1/ Productos del reino animal; productos del reino vegetal; pieles y cueros; lanas, pelos y carnes; productos minerales.
2/ Industria de alimentos; aceites; manufacturas de cuero y peletería; calzado; textiles sintéticos, géneros de punto, prendas vestimenta.
3/ Cerámica y vidrio; metales y sus manufacturas; máquinas, aparatos y máquinas eléctricas; material de transporte; industria química; materias plásticas; papel.

DIVERSIFICACION NUMERO DE SECTORES CON EXPORTACIONES URUGUAYAS SUPERIORES A 1.000.000 DOLARES SOBRE EL TOTAL DE SECTORES DE LA NOMENCLATURA NADE 1990. % PAISES DE DESTINO

	PAISES	Porcentaje
I.	OCDE	45.0
	EEUU	35.0
	Gran Bretaña	30.0
	Japón	30.0
	R.F.A.	25.0
	Holanda	25.0
	Italia	20.0
	Francia	20.0
II.	ARGENTINA-BRASIL	85.0
	Brasil	70.0
	Argentina	60.0
III.	OTROS	
	México	25.0
	Medio Oriente	20.0
	URSS	20.0
	China	15.0

Fuente: Elaborado con información del BROU.

IV. URUGUAY EN EL MERCADO BRASILEÑO Y EN EL MUNDO

La competitividad de los productos uruguayos en el mercado brasileño no es fácil de estimar. En el período 1985-88, para el cual se dispone de información, estaban en vigencia los acuerdos bilaterales con trato preferencial para el país pequeño. De manera que las ventas a Brasil estuvieron, sin duda, fomentadas por el convenio bilateral. A su vez Argentina y Brasil firmaron convenios, a partir de 1986 ampliando las facilidades para bienes de capital, trigo, alimentos procesados, etc. La participación creciente de Argentina y Uruguay en las importaciones brasileñas está regida, entonces, en buena medida por esos acuerdos que otorgan, en una economía protegida como la brasileña, tratamiento diferenciado con respecto a terceros.

Este hecho debe tomarse en cuenta a la hora de evaluar, en las páginas que siguen, la comparación del desempeño argentino y uruguayo en el mercado brasileño. A ello se agregan dos complicaciones más. Primero: una parte difícil de estimar del comercio con Brasil se realiza en condiciones de informalidad (comercio de frontera) que, según las oscilaciones en los tipos de cambio reales, se desplazan en una u otra dirección. Segundo: en el comercio formal y según el diferencial brasileño entre el tipo de cambio oficial y el paralelo, existe la sobrefacturación de las exportaciones a Brasil que impiden un conocimiento cabal del valor del comercio.

Hechas estas salvedades corresponde decir cómo se procedió a estimar la posición relativa de Argentina y Uruguay en los diversos sectores y productos.

Uruguay y Argentina en el mercado brasileño

Se recurrió a información del Anuario de Comercio Exterior de Brasil, importaciones para los años 1985 y 1988; se recogió información para las XX secciones y para algunos productos (de las secciones cuero y textil) referida a las importaciones totales de Brasil, las importaciones desde Uruguay y las importaciones desde Argentina. Con esta información disponible, se ordenaron las secciones y productos según su relevancia en las importaciones de Brasil.

I.	Sectores y productos en los cuales las importaciones desde Argentina y Uruguay significaban más del 40% en 1988, de las importaciones brasileñas totales	s. Productos del reino animal s. Productos del reino vegetal s. Grasas y aceites s. Cuero y sus manufacturas p. Manufacturas de cuero p. Cuero p. Lana p. Géneros de punto p. Prendas de vestir
II.	Sectores y productos entre el 10 y el 40%	s. Industria alimenticia s. Textil y sus manufacturas s. Calzado p. Peletería
III.	Sectores y productos entre el 5 y el 10%	s. Industria química s. Materias plásticas s. Papel s. Material de transporte

p = producto
s = sector

Este primer ordenamiento permite valorar la competencia -en el vecino del norte- entre bienes de origen argentino y de origen uruguayo. Se hace el supuesto, por lo tanto, que a mayor participación en las importaciones de Brasil de los bienes con origen argentino y uruguayo, mayor la competencia entre ambos. A medida que la participación desciende el espectro de competidores se amplía y, a menos que se disponga de información sobre esos competidores, no es posible hipotetizar acerca del desempeño relativo de Uruguay y Argentina.

En el primer grupo (más del 40%) el sector de productos del reino vegetal es de predominio argentino -más que dobla la importación procedente de Uruguay- y se caracteriza por fuertes oscilaciones, de un año a otro, en las importaciones de Brasil. El nivel de actividad del importador y su producción interna de cereales explican estas oscilaciones. En el período considerado, tanto Argentina como Uruguay incrementan su participación en las importaciones brasileñas de esta sección pero es de notar que el incremento en la participación de Uruguay es superior al de Argentina. [15/]

Grasas y aceites es otro sector de predominio argentino. No obstante, en el período considerado, Uruguay gana importante participación (de 3.3% a 10.1% de las importaciones totales) mientras Argentina la pierde (de 65.8% a 58.4%).[16/] El sector de cueros y sus manufacturas era de predominio argentino en 1985 y pasa a ser de predominio uruguayo en 1988. Esta apreciación vale para el producto cuero. En cuanto al producto manufacturas de cuero, en 1985 la participación de ambos países en las importaciones de Brasil era insignificante y, en 1988, Argentina continúa siendo insignificante pero Uruguay representa el 50%.

El sector textil es de predominio uruguayo aunque la participación desciende entre 1985 y 1988, mientras la de Argentina se incrementa. Los productos de buen desempeño uruguayo son lana, prendas de vestir y géneros de punto. En el producto lana el predominio es netamente uruguayo tanto en 1985 como en 1988. No obstante, de más interés es observar el producto géneros de punto (donde Uruguay salta del 18% al 74% de las importaciones de Brasil) y el producto prendas de vestir (donde el salto es desde el 8% al 61%). [17/]

En principio, la información disponible sugiere una creciente implantación uruguaya en el mercado brasileño en el sector cueros y manufacturas de cuero; en algunos productos del sector textil: lanas, prendas de vestir y géneros de punto; y en productos del reino vegetal. En cuero y en productos del reino vegetal la participación creciente de Uruguay -en el período considerado- parece haberse logrado en detrimento de la participación argentina. Este resultado debe ser observado con cautela. Se trata, obviamente, de bienes donde el resultado en cosechas y faenas determina la oferta exportable. Más incierto es el resultado en grasas y aceites donde el desplazamiento argentino podría no haber continuado hacia 1990.

En el segundo grupo de sectores y productos (entre 10% y 40% de las importaciones totales de Brasil) destaca la situación de la industria de alimentos. Tanto Argentina como Uruguay elevan su participación en el mercado vecino pero el incremento argentino es superior al uruguayo. Muy probablemente, el rubro conservas de hortalizas y legumbres explique, en alguna medida, el fuerte crecimiento argentino superior al de Uruguay. En calzado la presencia de Uruguay es poco significativa y con participación declinante (de 8.3% a 4.8%) mientras que Argentina, sin participación en 1985, avanza sobre una fracción de las importaciones brasileñas (17.6%). En el producto peletería el predominio es uruguayo y ambos

países incrementan su participación en el período. No obstante, el incremento de la participación argentina es superior a la uruguaya.

En principio, la información disponible para el segundo grupo sugiere que Uruguay ha conseguido importante penetración en el mercado brasileño pero que, en todos los sectores o productos considerados, la penetración argentina ha sido más intensa. Si bien otros países concurren con sus bienes a satisfacer las importaciones de Brasil, puede hipotetizarse que estamos en presencia de una competencia desplazante, de origen argentino, que afecta a las importaciones que provienen de Uruguay.

Con respecto al último grupo (entre 5 y 10%) en material de transporte hay un claro predominio argentino -regido por el protocolo de la industria automotriz- y la presencia de Uruguay es insignificante. En papel ocurre otro tanto. Más interesante es detenerse en la industria química y en las materias plásticas. En ambos sectores tanto Argentina como Uruguay incrementan su participación pero en ambos, asimismo, el incremento en la participación es superior para Uruguay que para Argentina. Dada la gran variedad de bienes que comprende el sector de la industria química no es posible insinuar la hipótesis de una competencia desplazante de Uruguay hacia Argentina. La escasa relevancia de los dos países en el abastecimiento de químicos y plásticos para el mercado brasileño debilita, aún más, una interpretación de estas características. Alcanza con señalar el buen desempeño uruguayo en químicos y materias plásticas (desempeño que podría haber continuado hacia 1990, en atención a las cifras que registra Uruguay de exportación hacia Brasil en ambos sectores).

IMPORTACIONES BRASILEÑAS DESDE ARGENTINA Y URUGUAY
(Millones de dólares y %)

	1985	% a/	% b/	1988	% a/	% b/	1990 c/
Reino animal	46.8	40.2	4.9	30.0	20.6	20.2	139.0
Reino vegetal	46.8	4.9	20.3	69.0	12.9	55.1	126.9
Grasas aceites	3.2	3.3	65.8	7.9	10.1	58.4	3.9
Industria alimenticia	0.3	1.6	2.1	1.5	4.2	7.0	9.8
Productos minerales	-	-	0.9	1.4	-	0.6	2.4
Industria química	13.8	0.9	2.8	56.3	2.4	5.1	69.9
Materias plásticas	7.9	2.4	1.9	22.1	4.1	2.8	40.6
Cueros y sus manufacturas	4.8	5.8	50.0	86.8	50.1	8.1	26.0
Cueros	4.6	5.8	51.5	85.3	50.3	8.2	18.3
Manufacturas	-	-	-	1.2	50.0	-	5.8
Peletería	0.1	8.1	2.2	0.2	16.9	8.9	2.3
Papel	-	-	5.5	0.5	0.2	8.2	59.0
Textiles y sus manufact.	8.1	11.2	1.9	25.5	10.8	5.5	9.9
Lanas	4.8	92.1		11.8	88.1	4.4	20.0
Géneros de punto	0.4	98.4		2.3	74.2	-	5.8
Prendas de vestir	0.2	8.6		4.9	61.3	-	1.2
Calzado	0.3	8.3	-	0.4	4.8	17.6	4.6
Cerámica y vidrio	0.3	0.7	0.2	0.9	1.0	2.4	6.7
Metales y sus manufacturas	0.6	0.1	1.1	0.6	0.9	0.6	7.8
Maq. aparatos y m. eléctr.	6.6	0.3	0.8	8.1	0.2	2.1	1.0
Mat. transporte	1.0	0.2	6.3	0.7	0.1	6.8	1.6
Optica, fotografía	-	-	0.3	-	-	0.4	
Diversos	-	-		0.8	3.5	-	
PARTICIPACION EN TOTAL DE IMPORTACIONES DE BRASIL		1.06	3.6		2.1	4.8	502.021

Fuente: Comercio Exterior de Brasil, Anuario 1985 y 1988, Ministerio de Fazenda, BROU.

a/ Participación de Uruguay en las importaciones de Brasil 1985 y 1988.

b/ Participación de Argentina en las importaciones de Brasil 1985 y 1988.

c/ Exportaciones desde Uruguay hacia Brasil.

ARGENTINA Y URUGUAY EN LAS IMPORTACIONES DE BRASIL

Sector	Predominio a/	Incremento Participativo	Disminución Participativa	Mayor Incremento
PRODUCTOS REINO VEGETAL	A	A U		U
Grasas y aceites	A	U	A	
Cueros y sus manufacturas	U	U	A	
Peletería	U	A U	U	A
INDUSTRIA TEXTIL	U	A		
Lana	U			
Géneros punto	U	U	sp	
Prendas vestir	U	U	sp	
INDUSTRIA ALIMENTOS		A U		A
CALZADO	A	A	U	
INDUSTRIA QUIMICA	A	A U		U
MATERIAS PLASTICAS	U	A U		U
CERAMICA, VIDRIO	A	A U		A
METALES Y SUS MANUFACTURAS	A	U	A	
MAQ. APARATOS, M. ELECTRICOS	A	A U		A
MATERIAL DE TRANSPORTE	A	U	A	
OPTICA, FOTOGRAFIA	A	A U		A

Fuente: Construido con información de Anuario de Comercio Exterior de Brasil, 1985, 1988.

a/ Mayores ventas en 1985 y en 1988. En caso de cambio en la posición se toma 1988.

Algunas características de los sectores textil, cuero y alimentos en los mercados externos

En los tres sectores Uruguay vende en la región y en el mundo. No obstante, cada uno de ellos presenta características específicas que es útil reseñar.

Primero. En estos tres rubros, que componen áreas tradicionales del Uruguay, importa destacar no sólo la dinámica cuantitativa de las exportaciones (y si éstos incrementan su participación en las compras que otros mercados realizan de esos bienes) sino, también, la modalidad de exportación predominante. Esto es, se considera que el país eleva su competitividad cuando sus exportaciones tienden a la marca, el control de calidad y el diseño propios. En caso contrario, puede sostenerse que el país incrementa sus ventas pero no necesariamente su competitividad.

Segundo. Se ha señalado con anterioridad que, en términos globales Uruguay presenta un coeficiente de inversión extremadamente bajo. Resulta de interés observar si en estos tres rubros tradicionales el comportamiento de la inversión se encuentra retraído o si, por el contrario, se han llevado a cabo proyectos de inversión. En el caso de que así fuera, vale la pena determinar la posible incidencia de la política pública de fomento.

Si comenzamos por el sector textil, con la excepción de EEUU, Argentina y Brasil todos los demás compradores de productos textiles uruguayos adquieren lana (que comprende lana sucia, lavada y hasta el top). En el rubro lana los tops son, de lejos, la principal exportación textil uruguaya. No obstante, entre 1982 y 1989, tanto los tops como los tejidos y las prendas de vestir, crecen más que la media de las exportaciones uruguayas, incrementándose los últimos con mayor dinamismo que los primeros. El crecimiento de las exportaciones de tops, desde mediados de los años setenta, responde a dos causas: primero, al proteccionismo de los países centrales (reacios a adquirir bienes textiles con mayor procesamiento); segundo, a la política económica seguida por Uruguay desde 1972. Entre 1972 y 1975 estuvo prohibida la exportación de lana sucia. Desde 1976 rigieron detracciones para la lana sucia y reintegros para los tops. Los reintegros se fueron reduciendo paulatinamente en años posteriores.

La política contribuyó también a renovar los equipos de las plantas instaladas y a montar nuevos proyectos de inversión. Entre 1976 y 1988 se aprobaron 46 proyectos textiles dentro del régimen de "interés nacional" por un monto, en condiciones blandas, de 59.5 millones de dólares. Es importante notar que el 44% de esos fondos se invirtió entre 1986-88. Los proyectos textiles, en el total del período mencionado, significaron el 9.1% de los fondos destinados a la industria.

La venta de lana, en sus distintas modalidades hasta el top, se ha ido diversificando en los últimos años con las exportaciones a países de ALADI, a la URSS y a China. En 1990 los países de la OCDE significaban el 48.7% de las exportaciones de lana. El resto se dirigía a otros mercados generalmente de más reciente aparición para Uruguay. En la zafra 88/89 Uruguay fue el sexto productor de lana del mundo y, a diferencia de los cinco primeros, su producción estuvo destinada casi íntegramente a la exportación. Puede suponerse que en el sector lana el país es competitivo. No obstante, el principal problema a futuro podría radicar, como se sabe, en la creciente presencia de sustitutos. En efecto, tomando datos agregados de la producción textil mundial en 1960 el sintético significaba el 22% de la producción, la lana

el 10% y el algodón el 68%. A mediados de los años ochenta los porcentajes eran 51% y 45% para sintéticos y algodón, pero apenas 4% para lana.

Mención aparte merecen los géneros de punto (cap. 60), las prendas de vestir (cap. 61) y los tejidos confeccionados (cap. 62). En 1990 las prendas de vestir se exportaban a los siguientes mercados:

EEUU	48.6%
Brasil	36.8%
Argentina	5.0%
Canadá	3.5%

Las cifras anteriores indican un importante proceso de diversificación con el ingreso, de Brasil y Argentina como compradores. La modalidad de penetración en los mercados de primer ingreso (EEUU) y en los más recientes (Brasil, Argentina) guarda ciertas diferencias. En el primer caso, un alto porcentaje de la exportación se realiza en condiciones de "curatela": el comprador externo envía el modelo, indica la tela y el color y fija el precio. En el segundo mercado (Argentina, Brasil), presumiblemente menos exigente, las condiciones son de flexibilidad y de potencialidad de creación. Es de notar que si bien predominan las prendas de lana, Uruguay exporta también, a todos esos mercados prendas sintéticas y sobre todo mezclas.

La diferencia fundamental entre la prenda exportada por el sudeste asiático (principalmente Hong Kong) y la exportada por el Uruguay radica en que, en el primer caso, desarrollaron diseño propio, acreditaron marcas propias (así como copiaron marcas acreditadas) y, por lo tanto, montaron una industria de prendas independiente. Salvo excepciones, las exportaciones de prendas de Uruguay al mercado de EEUU no reúnen estas características. En un sentido dinámico, por lo tanto, que atiende a la calidad, al diseño propio, a la acreditación de la marca, Uruguay es menos competitivo que los países del sudeste asiático, cuyas parcelas del mercado mundial de prendas se han ido incrementando. En esta perspectiva, el mercado regional podría convertirse en una invalorable zona de aprendizaje.

Las ventas de géneros de punto (cap. 60) y de tejidos confeccionados (cap. 62) estaban también concentradas en 1990 en el continente americano.

Exportaciones de géneros de punto		Exportaciones de tejidos confeccionados	
EEUU	52.6%	Brasil	65.9%
Brasil	34.0%	EEUU	23.9%
Canadá	5.2%	URSS	5.7%
México	5.2%	Argentina	3.4%
Argentina	4.3%		

También aquí la emergencia de Brasil como destino para las exportaciones uruguayas y, en menor medida de Argentina, es un fenómeno característico de los años ochenta.

En los últimos tres lustros, por lo tanto, con acentuación en la segunda mitad de los ochenta, se observa un incremento de los bienes con mayor valor agregado en el total de exportaciones textiles. Argentina y, sobre todo, Brasil (donde se exporta con mayor creatividad) han contribuido a este proceso de manera significativa.

En cuanto a las exportaciones de cueros crecen algo por encima de las exportaciones totales de Uruguay. En cambio las manufacturas de cuero (que comprende además peletería y confecciones) crece algo por debajo de la media. En 1990 los principales mercados del sector eran EEUU (24%), RFA (19.4%), Francia (18.4), URSS (14%) y Brasil (13.7%). Las compras de este último país -principal mercado de destino en 1988 y 1989- descendieron en 1990. Si bien siempre fueron de menor significación, un fenómeno similar se observa en las compras de Argentina.

A diferencia de lo que ocurre en el sector textil, las importaciones de los países capitalistas desarrollados fueron de más significación en manufacturas de cuero y peletería -con mayor procesamiento- que en pieles y cueros. En efecto:

Exportaciones de Uruguay, 1990

	EEUU	RFA	Francia	URSS	Brasil
Pieles y cueros	36.1%	27.1%	47.1%	100%	69.2%
Manufacturas y peletería	63.9%	72.9%	52.9%	-	30.8%

La política de fomento al sector contó con dos instrumentos específicos de significación. La prohibición, hasta fecha reciente, de exportar cueros sin procesar para garantizar la materia prima a la industria y la declaratoria de interés nacional para diez proyectos, entre 1978 y 1990, por un monto superior a los 10 millones de dólares. Al igual que en el sector textil un alto porcentaje de esa inversión (más del 90%) se concretó en la segunda mitad de los ochenta.

La autorización para exportar cueros sin procesar, en un contexto de materia prima con oferta rígida a nivel mundial, abre ciertas interrogantes acerca del futuro del sector. Estas interrogantes se acentúan cuando se observa la mayor participación argentina, en el mercado brasileño, en peletería y prendas de cuero. Una mención especial merece, también, el sector calzado. En 1990 las exportaciones se dirigían en un porcentaje ampliamente mayoritario hacia EEUU. En Brasil, el segundo mercado comprador, la participación uruguaya era declinante mientras que la argentina se elevaba.

Al igual que en textil a medida que se avanza en el procesamiento de la materia prima las ventas de prendas hacia los países de la OCDE se realizan predominantemente en régimen de "curatela": con diseño indicado, calidad controlada desde fuera y marca extranjera. Esto lleva a sugerir que el sector se ha desarrollado a partir de su ventaja comparativa tradicional pero no ha alcanzado ventajas comparativas dinámicas. [18/]

Con respecto a la industria de alimentos en 1990 las ventas totales estaban mayoritariamente dirigidas a países de la OCDE que significaron casi el 70% de las exportaciones totales del sector. Después de EEUU los mercados de mayor relevancia han sido Gran Bretaña, Japón y Holanda. El principal producto de exportación a los países de la OCDE, en 1990, fue preparados y conservas de carne vacuna. No obstante, los jugos de fruta y legumbres emergen en ciertos mercados (EEUU, RFA, Holanda) y, en medida aún incipiente, se registran ventas de vinos de uva envasados (Holanda). En estos productos, si bien el país es tomador de precios, concurre con sus marcas al mercado internacional.

La política económica también fomentó a este sector (muy especialmente a frigoríficos de carne vacuna) a través de la declaratoria de interés nacional de proyectos de inversión. La industria de la carne es aquí muy relevante pero enfrenta restricciones al ingreso en el mercado de EEUU con alimentos preparados de origen cárnico. Por su condición de exportador ubicado en área aftósica, las exigencias estadounidenses de hervido a elevadas temperaturas impiden competir, de hecho, en el dinámico segmento de los alimentos preparados.

Las exportaciones hacia Brasil resultan más diversificadas y se componen de productos que no van a los mercados de los países industrializados: preparados y conservas de pescado, artículos de confitería sin cacao, chocolate, productos de panadería fina, cervezas envasadas y harina de pescado. Si se contempla el mercado mexicano un producto aparece con fuerte peso (dulce de leche) y otro con presencia incipiente (vinos finos envasados). En general, estos productos también concurren al mercado regional con sus marcas; algunas (en lácteos, chocolates) con creciente implantación.

En las ventas al exterior (en particular, al mercado brasileño) no se detecta aún la presencia relevante de preparados y conservas de legumbres, campo de fuerte penetración argentina en el vecino del norte. Entre 1985 y 1989 Argentina, que comenzó vendiendo predominantemente legumbres y hortalizas frescas, se orientó hacia los preparados y conservas y capturó un segmento importante del mercado brasileño. En Uruguay, algunos proyectos de inversión en el rubro de legumbres y hortalizas finas -el más notorio es "Mi Granja", por un monto de 20 millones de dólares abre perspectivas a futuro tanto en la exportación de frescos como de envasados.

En términos generales, si bien la industria de alimentos se concentra en algunos productos tradicionales (preparados y conservas de carne vacuna) en sus ventas hacia la OCDE, se percibe la emergencia de algunos productos nuevos y una importante diversificación hacia la región. La posibilidad de imponer ciertas marcas nacionales, de enfatizar en calidad y presentación y de incrementar la diversificación de mercados y productos parece más próxima en este sector que en textiles y cueros. De hecho, apoyado en su ventaja comparativa estática Uruguay podría enfatizar, como designio de política, la construcción de ventajas dinámicas tan sólo continuando un proceso que ya se perfila.

Para tal fin, la estrategia de penetración en los mercados regionales y, sobre todo, en Brasil y México (dos países con carencias crecientes de alimentos) parece ser una imperiosa necesidad. Máxime cuando los avances en la Ronda Uruguay del GATT, parecen escasos o nulos en el sector de alimentos. Hay que recordar que la propuesta de EEUU, lanzada en julio de 1987 y referida a la eliminación de los subsidios a la exportación y de las barreras a la importación, incluía los alimentos procesados. De entonces a la fecha la resistencia de los

países de la Comunidad ha sido persistente y no hay señales claras de que el mercado de alimentos, frescos o preparados, ingrese en una era de liberalización. Para Uruguay el compromiso brasileño de repudiar las prácticas desleales de comercio (ya asumido, formalmente, en el Tratado) y la consolidación de su presencia en ese mercado como vendedor de alimentos procesados, es un aspecto de máxima trascedencia para el desarrollo futuro.

Algunas características de los sectores nuevos

Los sectores nuevos, que transforman materia prima de origen no agropecuario, realizan un alto porcentaje de sus exportaciones hacia Argentina y Brasil. Destacan aquí, muy especialmente, la industria química -con ventas en pinturas y barnices, abonos y fertilizantes, pesticidas, jabones y detergentes- y la industria de materias plásticas y de caucho donde el principal producto es neumáticos.

En industria química, el sector creció con fuerza en los últimos tres lustros, en Argentina y Brasil. Entre 1970 y 1988 la producción de químicos creció 13.5% en promedio anual en Brasil y 6.3% en Argentina. Este crecimiento aparece asociado al redespliegue de la producción mundial: expansión de la química fina en los países industrializados y expansión de básicos y "comodities" en los países semiindustrializados. [19/] La expansión de la industria en el Uruguay parece vinculada al doble fenómeno del redespliegue de básicos y "comodities" y a la expansión del sector en los vecinos. Un caso de especial interés, en el Uruguay, es el surgimiento e implantación de ciertas actividades de química fina, con vocación exportadora. [20/]

Un aspecto de especial relevancia en cuanto a las nuevas actividades es su potencialidad en cuanto a la creación de relaciones intraindustriales. Las relaciones predominantes de Uruguay, en su comercio externo, han sido de tipo interindustrial donde ciertos productos tradicionales (carne y lana) y algunos productos nuevos de escasa transformación (arroz, pescado) tienen fuerte peso. Las relaciones intraindustriales, como se sabe, se expanden a nivel mundial a mayor tasa que el comercio interindustrial y que el intersectorial. Se estima que generan, además, flujos y precios más estables.

El comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil se expandió en la década de los setenta a medida que ambas economías avanzaban en su industrialización. En general, se considera que esta modalidad de comercio es propia de economías más homogéneas y con grados de industrialización semejantes. Estudios recientes, realizados en Brasil, sugieren que el comercio intraindustria se redujo, en los años ochenta, como consecuencia de la creciente heterogeneidad entre Argentina y Brasil, resultado del debilitamiento del sector industrial argentino. [21/]

En cuanto a Uruguay diversos trabajos se han ocupado del tema. [22/]. Se comprueba que, entre 1975 y 1988 hay un importante incremento del comercio intraindustria con Argentina y Brasil. En línea con lo expuesto anteriormente, referido a las características generales del comercio de Uruguay con sus vecinos, el intercambio intraindustrial comenzó siendo más relevante con Argentina que con Brasil pero en este último caso, ha crecido más rápidamente.

Si las tendencias de la década del ochenta continúan y el peso de las industrias de base no agropecuaria en el Uruguay mantienen su incremento, puede sugerirse que el comercio intraindustrial de Uruguay con Argentina y Brasil (sobre todo con este último) mantendrá su ritmo creciente.

V. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMIA URUGUAYA

1. La economía uruguaya ha diversificado sus mercados de exportación y ha incrementado el porcentaje de ventas transformadas en el total de sus exportaciones. En este último aspecto Uruguay tiende, aunque de manera incipiente, a superar su tradicional implantación en industrias "tempranas" y a incursionar en industrias "tardías". La relación con las economías vecinas ha sido decisiva tanto en la diversificación exportadora como en el avance hacia productos industriales más complejos.

Esta relación con los vecinos parece tener dos momentos de empuje: el posterior a 1975, cuando se firman los acuerdos bilaterales PEC y CAUCE y el posterior a 1985 cuando se signan las ampliaciones de ambos convenios. En tal sentido, por medio de acuerdos gubernamentales, Uruguay parece haber creado "demanda mundial" para una gama amplia de productos.

2. En la década de los ochenta, no obstante, los indicadores de desempeño general escogidos presentan un cuadro de escasa tendencia a la competitividad. Particularmente preocupante es el comportamiento de la inversión. El único indicador que muestra dinamismo, con respecto a los otros tres países del MERCOSUR, es el de exportaciones hacia la región. Por su parte el grado de internacionalización refleja todavía cierta incompatibilidad entre la expansión exportadora y el crecimiento del mercado interno.

En cuanto a los indicadores cualitativos, construidos a partir de las respuestas empresariales, emergen ciertas dudas acerca de la competitividad uruguaya en un mercado subregional abierto y sin tratamiento preferencial para las economías pequeñas. Sin embargo, los empresarios uruguayos consideran que la calificación de la mano de obra es una de sus ventajas y, además, parecería que la conquista de nuevos mercados, el empleo de técnicas para mejorar la producción y el control de calidad son prácticas que empiezan a generalizarse y que pueden juzgarse como tendientes a una mayor competitividad.

Puede sugerirse que la economía uruguaya presenta un cuadro donde conviven actividades de escaso dinamismo, con conducta desinversora y actividades tradicionales y nuevas que buscan implantación externa y procuran incrementar la competitividad. En este desglose, es probable que en un mismo sector convivan unas y otras y, por lo tanto, la competitividad debería analizarse a nivel de empresa.

3. Brasil se ha convertido en el principal mercado de exportación para Uruguay. La participación de Uruguay en las importaciones brasileñas se ha incrementado en varios sectores y productos. En manufacturas de base agropecuaria se percibe la competencia con Argentina (que penetra, asimismo, apoyada en convenios bilaterales) y puede sugerirse cierta competencia desplazante en algunos sectores y productos. En industrias de base no agropecuaria la

penetración uruguaya -si bien insignificante en el total que importa Brasil- es creciente y superior a la de Argentina. El desarrollo de relaciones intraindustriales abre nuevas perspectivas para la economía pequeña.

En textiles manufacturados, las ventas a Brasil no sólo se incrementan sino que, además, se realizan en condiciones de mayor creatividad para el exportador uruguayo (diseño, marca, control de calidad) lo que abre perspectivas a una mayor competitividad. La industria de alimentos particularmente, presenta en este cuadro perspectivas alentadoras.

4. La política económica de fomento parece haber tenido fuerte influencia en la transformación de las materias primas y en el incremento de la competitividad. Parte de la inversión en los sectores exportadores se realizó bajo el tratamiento de "interés nacional"; con apoyo en el subsidio de capitalización de la deuda; con arancel cero para los bienes de capital; y con tipo de cambio real alto. El resguardo de la materia prima para la transformación nacional (cuero) y la combinación de detracciones y de reintegros (textil) orientó el comportamiento de las empresas uruguayas.

Si bien estos instrumentos no conforman una política industrial, puede sostenerse que son componentes incompletos en el diseño de la misma. Las variaciones en estos instrumentos, en los últimos dos años, podrían tener efectos no fáciles de prever: el comportamiento del tipo de cambio moviéndose más lentamente que los precios internos (1990-91), la eliminación de ciertos reintegros (y la reimplantación posterior recortada en un 50%) y la liberalización para exportar materias primas (cuero) que antes estaban reservadas a la industria nacional, crea nuevas reglas que podrían afectar a los sectores involucrados.

Entre los cambios a señalar -y que probablemente incrementan la incertidumbre en el sector empresarial- se encuentra la política pública de creación de "demanda mundial". El MERCOSUR implica la eliminación del tratamiento preferencial para la economía pequeña (PEC y CAUCE). Puede presumirse que genera inquietud con respecto a la penetración, en el mercado uruguayo, de productos de los vecinos.

La adopción simultánea de rebajas arancelarias para terceros en Argentina, y la tendencia en esa dirección que parece insinuarse en Brasil, coloca a los exportadores uruguayos hacia esos mercados en condiciones de declinante preferencia. La preocupación, entre los empresarios, por la competitividad es ahora más imperiosa que antes. El nuevo esfuerzo en materia de Ciencia y Tecnología, resultado de la iniciativa de la comunidad científica (PEDECIBA, Facultad de Ciencias) y de la acción pública (nuevo papel del LATU; creación de un instituto de investigación agropecuario) va en línea con la imperiosa necesidad de elevar la competitividad.

NOTAS

1/ Véase Syrquin M. and Chenery H. "Three decades of industrialization". The W.B. Economic Review, vol.3, núm. 2, 1989.

2/ Los países pequeños disponen de menos recursos (financieros y humanos) para destinar a investigación y desarrollo. Deben seleccionar, a través de la política de C y T, ciertas áreas de investigación según: especialización anterior; oportunidades tecnológicas;

ventajas explotables; potencialidad futura. Véase Walsh, V. "Technology and the Competitiveness of Small Countries", en Fleeman and Lundvall, Small countries facing the technological revolution, London, 1988.

3/ Chesnais ha señalado que el problema de la economía pequeña es, en esencia, un problema de empresas pequeñas. Empresas pequeñas, en un país pequeño y sin recursos es lo que resulta problemático. Véase "Science, Technology and Competitiveness", STI Review, 1976.

4/ Según Michalet: "... mientras la especialización internacional de acuerdo con la visión tradicional debía ser resultado espontáneo del libre comercio sobre la base de costos relativos determinados por las disponibilidades de factores, actualmente se le asigna un rol decisivo a la elección de especialización". Michalet, C.A. "Competitiveness and Internationalization", OECD, París, 1981. Citado por Chudnovsky, D. y Porta, F. en La competitividad internacional: principales cuestiones conceptuales y metodológicos, borrador para discusión, 1991.

5/ Kavoussi, Rostam "International Trade and Economic Development: The recent experience of developing countries". The Journal of Developing Areas, April, 1985 y Singer H. y Gray P. "La política de comercio y el crecimiento de los países en desarrollo". Revista de Comercio Exterior, abril, 1988.

6/ Kristensen, P. and Levirisen, J "The small country squeeze", Institute of Economies, Roskilu de University, Denmark, 1978.

7/ Kristensen, P. and Stankewiez, R. "Technology policy and industrial development in Scandinavia", University of Lund, Suecia, 1982.

8/ La encuesta fue realizada por las consultoras DAlesio y Asoc. y Coopers Lybrand.

9/ Estudios de la UIA estiman desinversión en el sector industrial desde mediados de los años ochenta. En 1990 sólo el 8.5% del parque industrial argentino tenía menos de 10 años.

10/ D. Saráchaga y T. Vera: "Sector externo: oportunidades y riesgos", FESUR, 1989.

11/ N. Berreta y F. Lorenzo: "Las exportaciones industriales uruguayas en el proceso de integración regional 1986-87", Uruguay, 1988, Instituto de Economía F.C.E. y A.

12/ N. Berreta y C. Paolino: "Comercio con Argentina y Brasil: ¿uno o dos patrones de inserción comercial?, Banco Central, Sextas Jornadas, 1991.

13/ Para un análisis riguroso de la diversificación véase Berreta y Paolino, op.cit.

14/ Lafay G. y Herzog, C.: "Commerce international: la fin des avantages acquis", Economica, 1989.

15/ Las cifras disponibles para 1990 sobre exportaciones de Uruguay a Brasil sugieren que el incremento ha persistido pues alcanzan 126.9 millones de dólares, cifra notablemente superior a los 69 millones de 1988.

16/ Las cifras disponibles para 1990 sobre exportaciones de Uruguay a Brasil sugieren que el incremento no ha persistido.

17/ La cifras disponibles para 1990 sobre las exportaciones de Uruguay a Brasil sugieren que el incremento ha persistido. En 1988 las importaciones de géneros de punto y prendas de vestir fueron de 7.2 millones de dólares. En 1990 las exportaciones de esos productos registrados por Uruguay hacia Brasil alcanzan 25.7 millones de dólares.

18/ Un exportador de prendas de cuero estimó que el precio al consumidor en un país de la OCDE se distribuía porcentualmente de la siguiente forma: 40% para la cadena de comercio que expendía el producto en el país de la OCDE; 30% para quien autoriza el uso de su marca; 24% para el fabricante uruguayo; 6% para otra intermediación. (Entrevista personal del autor.)

19/ Bekerman, Marta "Las posibilidades de integración intrarama entre Brasil y Argentina. El caso de la industria petroquímica", FUNCEX, Brasil, 1991.

20/ Hernández, Jorge "La química fina: las empresas y sus principales características". En Competitividad, políticas tecnológicas e innovación industrial en Uruguay, CEPAL, 1991.

21/ Margarita Gutiérrez: "Comercio intraindustria e intrafirma entre Argentina y Brasil", FUNCEX, 1990.

22/ Lorenzo, F. "Determinantes de comercio intraindustria", CINVE, 1990; N. Berreta y C. Paolino, op.cit.

COMENTARIO DE JUAN JOSE PEREIRA (CEPAL)

Comparto la casi totalidad de los planteamientos hechos por José Manuel Quijano tanto en el documento que nos presentó como en su exposición. Me parece muy interesante el análisis del caso de Uruguay, el cual se caracteriza por ser una economía pequeña al lado de dos vecinos con economías notoriamente más grandes. Esta situación ha contribuído a darle al mercado externo uruguayo rasgos muy peculiares. En particular se observa que sus exportaciones hacia los mercados extrazonales han mostrado un crecimiento insignificante en términos reales en las últimas décadas. En cambio, los flujos hacia la región han tenido una expansión extraordinaria, en particular a Brasil y, en menor medida, a Argentina. Esto es en gran medida consecuencia de su reducido tamaño, lo que le crea a Uruguay mayores dificultades para insertarse en el mercado internacional en comparación a las economías más grandes. Los obstáculos son enormes, dado los problemas que tiene para crear nuevas ventajas comparativas. Sólo ha tenido éxito en aquellos productos donde tiene una clara ventaja comparativa natural.

Por otro lado, las economías de Argentina y Brasil han sido tradicionalmente muy cerradas, lo cual ha limitado el comercio con esos países. Como consecuencia de ello, el intercambio de Uruguay con ellos fue insignificante hasta la década de los setenta. Posteriormente, se empezó a corregir este problema a través de los acuerdos bilaterales que Uruguay estableció tanto con Argentina (Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica - CAUCE) como con Brasil (Protocolo de Expansión Comercial - PEC), los que permitieron crear nuevas corrientes comerciales.

Con la creación del MERCOSUR y también, por el cambio sustancial que han tenido las políticas en los países vecinos, la cooperación de Uruguay con los mismos se replantea totalmente. Así, las relaciones con Argentina van a ser muy distintas en el futuro, porque este país pretende pasar de economía muy cerrada, como la que existe en el momento actual, a una economía muy abierta. Por lo tanto, el acceso al mercado argentino se va a dar en otras condiciones, con menos trabas, pero que obligará a competir con productores de fuera de la zona y con los propios productores brasileños.

Por su parte, el comercio de Uruguay con Brasil se ha tornado extraordinariamente alto. Prácticamente cerca de un tercio de las exportaciones uruguayas de los últimos años se dirigen hacia Brasil. Por lo tanto, como dijo Quijano, este mercado no se puede olvidar, para irse hacia fuera de la zona, con el argumento de que se trata de un mercado muy inestable. Para Uruguay es uno de sus principales mercados y difícilmente se lo puede sustituir por otros. Además, no sólo es un vigoroso mercado para productos de industrias tardías sino ha sido también un mercado no despreciable para productos tradicionales. Este hecho permitió compensar la pérdida de importantes mercados, principalmente de países europeos, a raíz de distintos problemas. Uruguay antes del año 1974 no exportaba carne a la zona, pero como consecuencia de una serie de exigencias que impuso la Comunidad Económica Europea (CEE) y que significaron el cierre de ese mercado, tuvo que destinar buena parte de sus exportaciones de carne hacia Brasil, país que en muchos años ha sido el principal cliente en este rubro tradicional de exportación. El mercado brasileño ha sido también muy importante para nuevos productos de exportación uruguayos de origen agropecuario, como productos lácteos y arroz. No se puede, por lo tanto, olvidar este mercado, habrá que continuar con él y perfeccionarlo, creando o ampliando la demanda.

En los últimos años las exportaciones de Uruguay a Brasil han tenido un gran impulso, lo que es confirmado por los datos que ha proporcionado Quijano, sobre la expansión de las corrientes comerciales de industrias tardías del Uruguay. Las estadísticas de exportación según la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) muestran que los flujos de Uruguay a Brasil correspondientes al Grupo 5 (productos químicos, materias plásticas y otros similares) llegaron a casi 100 millones de dólares en 1990. El análisis de las importaciones de Brasil muestran, en cambio, que las importaciones procedentes de Uruguay en esos rubros son una parte insignificante del mercado brasileño, entre 1 y 2 por ciento, y no tienen relevancia en muchos rubros de la demanda brasileña. Por el contrario, el abastecimiento desde Uruguay es muy importante en los rubros alimenticios, como el caso de la carne.

Ahora, ¿qué es lo que se nos plantea para el futuro? Con la creación Mercado Común Uruguay va a perder las preferencias obtenidas con el PEC y el CAUCE. Muchas de esas preferencias desaparecerán ya que se reducirá la elevada protección que tenían esos mercados, con lo cual el margen de preferencia va a ser bastante estrecho.

Con respecto del mercado brasileño, Uruguay no sólo va a ver reducida su preferencia, sino que tendrá un nuevo competidor, que es la Argentina, que en muchos rubros tiene escalas de producción muy superiores al Uruguay. En cambio, con Argentina, se plantea una situación muy distinta. Hasta ahora el comercio regular era muy restringido por las barreras existentes. Parte de estas barreras se redujeron, a través de los acuerdos comerciales. Pero ahora Argentina, según las medidas adoptadas recientemente, ha cambiado pasando a ser un país notoriamente más abierto y Uruguay tiene la ventaja de estar al lado. Aquí es donde se le abren grandes perspectivas, pero para eso tiene que tener productos que puedan competir en el mercado argentino.

Esas nuevas oportunidades no son fáciles de materializar, ya que Uruguay tiene muchas limitaciones para transformarse y así poder competir. Entre ellas, como dijo Quijano, hay un indicador muy desfavorable, que es el caso de la inversión. Esta no sólo bajó durante la década de los ochenta, sino que siempre mantuvo niveles bastante reducidos. Actualmente la inversión representa un porcentaje inferior al 10 % del PIB. Con esto difícilmente es posible construir un país competitivo. Existen sí, ciertas ventajas comparativas como es el caso de la mano de obra calificada y de la red vial, pero tiene otras limitaciones como es el propio tamaño del mercado.

¿Cuales son los factores que explican ese bajo nivel de inversión? Ello no se debe a una falta de ahorro, sino más bién a que no hay estímulos para invertir. En efecto, nadie invierte en el Uruguay pensando en el mercado interno porque es reducido y en los últimos años, prácticamente durante todo el decenio de los ochenta, ha estado sometido a severos planes de ajuste. Hay pues una demanda interna reducida y estancada e inclusive alicaída por la evolución desfavorable de los salarios reales hasta dos o tres años atrás, con lo cual es muy difícil estimular la inversión. Por otro lado, en la exportación hacia terceros mercados, como el de los países desarrollados, Uruguay tiene escasas perspectivas. Los resultados en el pasado han sido escasos, salvo en algunos productos tradicionales. Es factible que Uruguay siga exportando estos rubros como en el pasado, aprovechando las ventajas comparativas naturales.

El mercado regional hasta ahora ha sido muy inseguro ya que dependía de acuerdos comerciales en que los países socios daban algunas preferencias especiales a Uruguay. Esas

preferencias que se obtenían en negociaciones difíciles y muchas veces no se lograban aprovechar, ya que después aparecían una serie de trabas en el momento de ingresar los productos en esos mercados. Han sido habituales los problemas en las aduanas brasileñas al introducir productos uruguayos, por problemas de origen, de cupo y de otra índole. Difícilmente, por lo tanto, un empresario uruguayo podía estar invirtiendo con vistas al mercado brasileño, basándose exclusivamente en estos acuerdos comerciales.

El afianzamiento del MERCOSUR, así como las políticas de apertura de los mercados de los países vecinos puede ser un instrumento importante en la dinamización de la inversión en el Uruguay, y consecuentemente, en el aumento de su competitividad. Pero mientras eso no suceda, difícilmente la inversión en el Uruguay podrá aumentar. No puede sujetarse el empresario a mercados absolutamente inestables, que dependen muchas veces de una concesión de un país extranjero.

El otro problema que Uruguay ha tenido en los últimos años es el fuerte incremento de sus costos salariales, debido en buena medida al aumento de las cargas sociales. Por otra parte, se plantea el problema de la sobrevaluación de la moneda nacional, que se acentuó en el último año y está creando serias dificultades a las exportaciones uruguayas.

Por otro lado, Uruguay enfrenta una situación de absoluta inestabilidad en los tipos de cambio de los países vecinos. Con Argentina ha habido cambios sustanciales en las tasas de cambio. Ultimamente este panorama se repite con Brasil, lo cual hace muy difícil mantener corrientes comerciales con esos países. Por ello creo que es imprescindible para un avance hacia el MERCOSUR no sólo armonizar en materia de arancel externo, sino también, y en particular, tratar de llegar a ciertos equilibrios macroeconómicos mínimos, que por lo menos estabilicen las tasas de cambio entre los países de la región.

COMENTARIO DE JORGE HERNANDEZ (CEPAL, Uruguay):

Hay dos temas en la primera parte del trabajo de José Manuel Quijano, que me parece importante rescatar. Uno de ellos es el régimen de emisión temporaria, que tuvo en Uruguay una temprana aplicación, y que yo creo que fue vital para el desarrollo de exportaciones, particularmente en las industrias tardías. Coincide con el período en que se firman los acuerdos gubernamentales PEC y CAUCE.

Un segundo elemento tiene que ver con los países pequeños. Yo creo que Uruguay tiende necesariamente a una alta especialización, y que muchos de los productos en que se intenta incursionar en los últimos años, tienen que ver con la búsqueda de pequeños segmentos de mercado o la identificación de productos muy específicos, en los cuáles las empresas intentan especializarse. Yo diría que en muchos casos, ellas han logrado un relativo éxito, haciendo un proceso de aprendizaje en la región, y a partir de ese esfuerzo han podido dar un salto incursionando con pequeñas cantidades en mercados fuera de la región. Ello ha obligado a los empresarios a una permanente preocupación por identificar esos nichos de mercado.

Si tuviese que hacer un diagnóstico del comportamiento de las exportaciones uruguayas a Argentina y a Brasil a lo largo de la década de los 80, yo diría que la situación con respecto a Argentina es de retroceso, mientras que en el caso de Brasil ha habido una tendencia muy

fuerte hacia una mayor integración. Yo sería mucho más enfático en resaltar la importancia de Brasil frente a Argentina, al menos cuando uno mira el comportamiento del intercambio comercial durante la década de los 80, incluyendo el año 90. Reconozco que en 1991 por la evolución coyuntural, esta situación ha empezado a modificarse. Tenemos por un lado información de que las importaciones con Argentina están elevándose y por otro lado tenemos la visión de lo que está sucediendo en Brasil.

Yo diría que ha habido un crecimiento muy fuerte de los nuevos sectores económicos. Mencionaré en orden decreciente las doce ramas productivas de mayor exportación a Brasil en el año 90: los tres primeros lugares los ocupan la industria química, los productos de molinería - principalmente las exportaciones de arroz- y los restantes productos agropecuarios naturales, después vienen los lácteos, las resinas sintéticas, la cebada malteada, las prendas de vestir, pinturas y barnices, las químicas básicas, luego los abonos, los hilados (están todos los tipos de fibras, los que tienen que ver con la lana y los que tienen que ver con las fibras sintéticas), y por último vendrían los neumáticos.

Cabe destacar la forma en que estas ramas crecieron y los períodos en que ello se produjo. En el año 81, dos tercios de las exportaciones a Brasil estaban constituídas por carne, productos agropecuarios, cebada malteada y neumáticos. Algunos nuevos sectores insinúan su expansión a partir del año 85, encontrándose entre ellos el arroz, los lácteos, las resinas sintéticas y algunos productos químicos. Esos cuatro grupos de productos triplican el valor de sus exportaciones a Brasil en los cinco años siguientes llegando prácticamente a 150 millones de dólares en 1990. Hay productos de otras ramas industriales que muestran un crecimiento sustantivo en la segunda mitad de los años 80. Están las prendas de vestir, las pinturas y barnices, los abonos y los tejidos e hilados. En el año 85, el conjunto de estas 4 ramas representaban 6 millones de dólares, alcanzando en el año 90 a 77 millones de dólares, participando en un 15% de las exportaciones totales.

Esta información nos da un pantallazo pero a nivel agregado por ramas industriales. A nivel de productos específicos uno encuentra todavía una mayor riqueza de información. Por ejemplo, si se analiza como compiten Argentina y Brasil en el mercado brasileño, respecto de los productos agropecuarios, se verifica que Uruguay es competitivo en algunos productos como el arroz, mientras Argentina es competitivo en otros como el trigo, pero cuando la información se agrega, ella puede interpretarse como revelando un desplazamiento en la competencia en ese mercado.

Por último, quería mencionar algunos de los productos que tienen un alto dinamismo en los últimos años, particularmente a partir de 1988. La información proviene de trabajos realizados por la oficina de CEPAL en Montevideo, aún en etapa de elaboración. Los productos que enumeraré tienen tasas de crecimiento elevadas y han permitido en dos años duplicar o triplicar los volúmenes exportados, teniendo todos ellos una significación mayor al cuarto de millón de dólares en las exportaciones de 1990. Ahí están los fungicidas, apresto para la industria textil, poliuretanos, productos de polimerización, resinas epóxicas, productos plásticos, algunos productos terminados de cuero, aparecen las fibras textiles sintéticas, aparecen los hilados sintéticos, etiquetas escudo como rubro de exportación que ha tenido una buena expansión en el mercado brasileño, los tejidos de punto, la ropa de vestir en general, las mantas de lana y las mantas de algodón, aparecen las baldosas monolíticas, aparecen las botellas

de vidrio, y aparecen los tubos de acero, ventiladores, interruptores eléctricos con cifras relativamente importantes, en total suman como 4 ó 5 millones de dólares.

Yo quería destacar que aparecen algunas ramas que se benefician de las interrelaciones que se van conformando en el mercado brasileño. En la industria química en particular hay un proceso de integración entre empresas brasileñas y uruguayas que también se manifiesta en la inversión, existiendo inversión brasileña en la industria química de Uruguay.

Yo quiero mencionar que en algunas encuestas a los empresarios uruguayos, ellos revelan que esperan generar ventajas comparativas sobre la capacitación de la mano de obra. Yo quisiera poner una alerta simplemente, porque ello corresponde a una apreciación de los empresarios.

En un trabajo conjunto de CEPAL-INTERFOR recientemente publicado, se señalan problemas muy importantes con respecto a la mano de obra. Prácticamente tiende a desaparecer una mano de obra formada, tradicional en empresas existentes en Uruguay, y hay serios problemas para la formación de nueva mano de obra. En algunas de las empresas exportadoras de punta, como por ejemplo en la industria química, la gran mayoría de las empresas están armando ellas mismas programas de formación de la mano de obra, dirigidos a segmentos importantes del personal técnico. Se plantea aquí un problema que a futuro el Uruguay debería resolver. Muchas gracias.

NUEVAS PERSPECTIVAS DE INTEGRACION: ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA ENTRE CHILE Y MEXICO

Lee Ward C. (M.de Economía, Chile)

I. DESARROLLO ECONOMICO Y APERTURA EXTERNA

A. La competencia internacional

El problema del crecimiento económico es una preocupación presente en todos los países del mundo. Se han ensayado diferentes fórmulas para generar las condiciones que permitan proyectar el país a futuro con un desarrollo vigoroso y que permita hacer llegar a la población los beneficios de este proceso en forma estable y equitativa.

A pesar de ser muchos los que han intentado resolver este problema, han sido muy pocos los que han podido dar una respuesta satisfactoria al mismo. Los países escandinavos ensayaron su propio modelo allá por la década de los años 30; Japón, a través de un inteligente esquema de cooperación entre empresarios y trabajadores y entre sector privado y gobierno, creó un proceso de desarrollo que le ha permitido sumarse al grupo de países exitosos; Estados Unidos, apoyado en su gran potencial de recursos y con una economía abierta y competitiva, basado en el empuje e individualismo de sus empresarios, logró formar la economía más sólida del mundo moderno. Los países europeos, a través de una experiencia comunitaria, están recuperando un liderazgo económico que individualmente habían perdido. Así como éstas hay otras experiencias que han tenido algún grado de resultado en sus procesos de desarrollo económico y social. Sin embargo, no cabe la menor duda que la lista de estas experiencias es extremadamente reducida, comparadas con el gran número de fracasos que se han tenido en los mismos intentos.

Lo que sí parece estar claro en estas experiencias exitosas es que todas ellas en menor o mayor grado han tenido como común denominador la apertura externa de sus economías. No obstante ello, sería simplista pensar que basta con que los países abran sus mercados para tener éxito. Si bien ésta fue una condición necesaria, no ha sido en absoluto suficiente. En realidad la competencia internacional del mundo de hoy necesita de un cierto compromiso de organización interna de los países, de tal forma que este desafío trasciende los esfuerzos individuales de los empresarios, trabajadores y gobierno para transformarse en una tarea a nivel país.

Esta necesidad de ser eficiente a nivel país, se ve reforzada por la creciente tendencia de la economía contemporánea a la generación de bloques económicos internacionales frente a los cuales muchas veces los esfuerzos individuales de países resultan insuficientes para incorporarse a estos flujos de comercio. Por ello se hace necesario buscar formas de vincularse a éstos u otros mercados que presenten perspectivas, a través de mecanismos de integración y apertura económica, tendencia que se ha perfilado muy clara en las relaciones internacionales del mundo actual.

B. La nueva concepción aperturista de la economía

Las experiencias empíricas muestran que una economía abierta presenta la gran ventaja de un mercado mucho mas amplio. Esto hace posible incurrir en economías de escala, lo cual abre nuevas perspectivas a la producción del país. Adicionalmente, al abrir las fronteras y hacer competir los productos nacionales con sus similares importados obliga al sistema productivo a ser más eficiente y simultáneamente evita que se incorporen a la producción empresas que no tengan condiciones mínimas de eficiencia. Al aumentar la eficiencia de las empresas éstas pueden exportar sus artículos a otros mercados y a su vez ofrecer mejores productos y a más bajo precio a los consumidores nacionales. Es decir, el consumidor nacional dispondría de una mayor cantidad de bienes nacionales e importados de mejor calidad y a más bajo precio. Adicionalmente, dispondrá de mayores ingresos para adquirirlos, como consecuencia del aumento de actividad económica que las nuevas corrientes de comercio deberían generar.

En consecuencia, el problema ya no es abrir la economía o no, sino que el dilema ahora es cómo hacerlo. A este respecto, la lógica indica que el camino a recorrer es el inverso al que se utilizó para cerrar la economía, es decir, entrar en un proceso de eliminación del conjunto de barreras arancelarias, pararancelarias y obstáculos técnicos al comercio que se fueron levantando para impedir el normal flujo de comercio entre los mercados.

II. LOS PROCESOS DE APERTURA ECONOMICA Y LOS MECANISMOS DE INTEGRACION

A. Instrumentos para un proceso de apertura económica

En consecuencia, cuando se inicia un proceso para abrir la economía al mundo, deben atacarse los tres frentes mencionados anteriormente: aranceles, medidas pararancelarias y obstáculos técnicos al comercio.

Cuando se habla de aranceles se está refiriendo no sólo a los derechos aduaneros, sino también a cualquier otro recargo de efectos equivalentes que inciden sobre el costo de las importaciones y que no corresponda al valor de un servicio efectivamente prestado (tasas, sobretasas, impuestos específicos, etc.). La estrategia de apertura en esta materia consiste en ir reduciendo este conjunto de gravámenes a una velocidad tal que el sistema productivo y la economía en su conjunto sean capaces de ajustarse a este nuevo orden de cosas.

Dentro de las medidas pararancelarias o restricciones no arancelarias como también se les suele llamar, están todas aquellas medidas que los gobiernos establecen por la vía administrativa para generar trabas al libre comercio de mercancías desde o hacia el exterior. Dentro de este grupo se encuentran: las prohibiciones para importar o exportar; establecimiento de cupos; licencias o autorizaciones previas; restricciones cambiarias o financieras; restricciones de orígenes o destinos de los productos; controles de precios mínimos o máximos a productos de consumo básico de la población; lentitud en la tramitación administrativa, etc. Como se puede apreciar, la gama de este tipo de medidas es extraordinariamente frondosa y en algunas oportunidades representan un impedimento al comercio más serio que las propias barreras arancelarias. Esta es un área de cierre de la

economía en la que hay que actuar rápidamente cuando se inician los procesos de apertura dado las tremendas distorsiones al comercio que generan.

Finalmente el grupo de barreras técnicas al comercio está constituido por disposiciones que, si bien por regla general son aceptadas como prácticas leales de comercio, pueden en un determinado momento constituirse en una traba al comercio si las exigencias que se colocan a través de ellas van más allá de los objetivos básicos para el cual se establecieron, que son la protección de la salud y seguridad de las personas y el medio ambiente.

Normalmente estos requisitos adoptan la forma de normas o reglamentaciones técnicas que están orientadas a regular aspectos fito y zoosanitarios, bromatológicas (alimentos) y normas ambientales. La estrategia en esta materia reside en eliminar los excesos en materia de reglamentaciones, para lo cual un buen patrón de medidas son las estándares internacionales que existan al respecto.

B. Estrategia de apertura

Cuando un país inicia un proceso de apertura con el exterior, en base a los instrumentos anteriormente reseñados, puede elegir abrirse unilateralmente o bien negociar esta apertura de su mercado a cambio de que otro país o conjunto de países hagan algo similar.

En el primer caso el país procede a eliminar al ritmo que estime conveniente el conjunto o parte de las barreras que generan trabas al ingreso de los productos importados. Este es un método bastante eficiente para avanzar en este proceso, ya que depende sólo de la voluntad política para hacerlo, de la capacidad para mantener los equilibrios macroeconómicos y de la capacidad de su sistema productivo para adaptarse a las nuevas exigencias de competencia que surgirán. No es necesario negociarlo con ningún socio comercial, dado que todas las medidas que se adopten en este sentido sólo los favorecerán.

Esto último podría hacer pensar que esta forma de proceder unilateralmente, sin que se obtenga una reciprocidad directa de los otros socios comerciales, no reportaría ningún beneficio para el país que la emprendió. No obstante, eso no es tan exacto. Si dividiéramos la producción nacional en tres tipos de bienes: importables, exportables y no transables, entonces lo más probable es que el costo de la alta protección lo terminen pagando los sectores exportables y no transables, dependiendo ello de su grado de sustituibilidad con el bien importado. Al operar a la inversa, es decir, disminuyendo el arancel, lo que se está haciendo entonces es favorecer precisamente al sector de los exportables y/o de los no transables. Esto sucede aunque ningún otro país haya adoptado medida alguna en este sentido. Es decir, esta acción unilateral hace más competitivo el sector exportable y no transable generándose con ello la dinámica ya descrita en el Capítulo I. Sin embargo, es probable que las nuevas corrientes exportadoras que se generan tiendan a orientarse hacia los mercados menos protegidos, en cambio los flujos importadores provendrán tanto de los mercados abiertos como de los protegidos, con el agravante que en estos últimos, dado la ineficiencia creada en su sector exportador por esta protección, establecen subsidios a las exportaciones, generando con él los contínuos problemas de competencia desleal.

En conclusión, una apertura sin reciprocidad también contribuye a los fines buscados y presenta claras ventajas por las posibilidades de avanzar tan rápido como el país pueda hacerlo. Por ello, en los últimos años la mayoría de los países que venían actuando con esquemas altos de protección (Chile, Argentina, Venezuela, Colombia, Bolivia, etc.) han adoptado esta estrategia, lo cual les ha permitido hacer notables progresos en plazos bastante breves.

La segunda alternativa para iniciar un proceso de apertura del mercado de un país es por la vía de hacer concesiones en este sentido sólo a cambio de obtener concesiones similares en otros mercados. Esta apertura negociada evidentemente es mucho más lenta que la anterior y tiene un impacto más restringido, debido a que es apuntada al flujo comercial con uno o varios países, pero no a la corriente comercial completa del país aperturista como en el caso anterior. Sin embargo, normalmente es posible, precisamente por su menor cobertura, llegar a profundizar mucho más el proceso. Adicionalmente, como un proceso de apertura unilateral probablemente reorientará los flujos comerciales de exportaciones del país aperturista hacia los mercados más abiertos, tenderán a generarse déficit comerciales con los países mas protegidos, por lo que estas aperturas negociadas deberían tender adicionalmente a corregir estos desequilibrios.

C. Amplitud de las aperturas negociadas

Los procesos de aperturas negociadas que se han concretado o están intentando concretarse en los países de América Latina difieren respecto al volumen de comercio que involucran (determinados productos solamente o corrientes comerciales completas) y al tipo de materias que se consideran dentro de ellos (aspectos comerciales, armonizaciones económicas y aspectos políticos). Dependiendo de ello se pueden dar diferentes tipos de integraciones o acuerdos comerciales.

a) *Acuerdos comerciales parciales*

El énfasis en este tipo de integraciones radica en la concesión de ciertas preferencias arancelarias para un determinado grupo de bienes. Son acuerdos restringidos y fáciles de pactar, pues cada país ofrece franquicias básicamente en aquellos rubros donde no hay producción nacional o se es fuertemente importador. La negociación se focaliza en torno a productos y normalmente abarca un porcentaje bajo de los flujos de comercio entre los países pactantes. El ejemplo más conocido son los Acuerdos de Alcance Parcial que los países del área han firmado al amparo de ALADI.

b) *Zona de libre comercio*

A diferencia del anterior, en estos casos se negocian preferencias para la totalidad del flujo comercial entre dos o más países, quedando solamente una pequeña fracción de rubros y comercio fuera de las franquicias pactadas.

Estos acuerdos además de establecer ambiciosos programas de desgravación arancelarias en el tiempo, también incorporan otro tipo de materias como ser: eliminación de medidas pararancelarias; prohibición del uso de barreras técnicas al comercio; normas para regular la

competencia leal entre ambos países; cláusulas de salvaguardia, etc., permitiendo así una significativa apertura de los mercados de los países que se integran. En este tipo de Acuerdo, se puede señalar, a vía de ejemplo, el suscrito entre Chile y México, el firmado entre Estados Unidos y Canadá y la probable Zona de Libre Comercio que se acuerde entre Estados Unidos y México.

c) *Uniones aduaneras*

Estos son acuerdos de integración entre un grupo de países, los cuales se otorgan concesiones recíprocas y a la vez fijan un arancel común frente a terceros países. Además pueden establecer procesos de complementariedad y convergencia en materia de inversiones, políticas económicas, transporte, etc. Para efectos prácticos el grupo de naciones actúa como una sola frente a terceros países. Como ejemplo de este tipo de Acuerdos, se puede mencionar al GRUPO ANDINO y MERCOSUR.

d) *Mercados comunes y comunitarios*

Estos al igual que en el caso anterior, son agrupaciones de varios países, que además de tener los mismos elementos comerciales ya señalados, incluyen dentro del Acuerdo armonizaciones de política económica importantes, tales como: moneda común, banca central única, normas similares, etc. Cuando el proceso ya se encuentra avanzado, también aparecen instrumentos políticos y administrativos comunitarios, tales como un parlamento común, libre tránsito de personas y mercancías, etc.

D. Creación y desvío de comercio

En general, las distintas formas de integración que se han analizado, tienen la característica que entre los países socios de este proceso se eliminan barreras al comercio, en tanto cada país o un conjunto de ellos mantienen las restricciones a terceros. Esto hace que se haga más atractivo comerciar con los países miembros que con el resto del mundo.

Dada esta circunstancia, el aumento de importaciones de orígenes favorecidos con la integración, podrán deberse a sustitución de producción nacional (creación de comercio), o bien a reemplazo de importaciones que se traían de terceros países (desvío de comercio).

La teoría señala, en este caso, que el efecto de la creación de comercio es deseable porque se sustituye un artículo menos eficiente que se estaba produciendo sobre la base de una protección, por uno más competitivo que es capaz de desplazarlo. Distinto es el caso cuando la sustitución se produce de un tercer país que fabricaba a costos más bajos, pero que a pesar de ello, producto de la rebaja arancelaria, su producto resulta ahora más caro que el ofrecido por el país integrado, aunque este último tenga costos más altos. En consecuencia, esta sustitución no nos llevaría a un reemplazo eficiente, puesto que en condiciones de igual competencia, siempre se preferiría productos del tercer país.

Si bien este análisis es efectivo, resulta un tanto limitado, puesto que está referido sólo a aspectos arancelarios y analizado por el lado de las importaciones. Estos Acuerdos, como se ha dicho anteriormente, incluyen muchas otras materias que, en la mayoría de los casos, suelen

resultar más relevantes que los propios aranceles, como sería el caso de las medidas pararancelarias. Por ejemplo, México mantenía las manzanas con régimen de permisos previos, con lo cual en la práctica ese producto casi no se podía importar. Al eliminarse esta limitación, aunque no se haya modificado su arancel, con toda seguridad se va a crear una corriente importante de comercio que no estaría contemplada en el caso analizado.

Adicionalmente, el aumento de exportaciones que se produzca, independiente si ésta proviene de una creación o desvío de comercio en el país importador, siempre generará beneficios para el país de origen de las mismas.

Por otra parte, el desvío de comercio será mayor o menor, dependiendo del diferencial de aranceles que se produzca entre terceros países y los socios que se integren. En consecuencia, un país que tiene aranceles bajos, debería tener menos problemas relacionados con cambios de países proveedores.

III. APERTURA Y COMPETITIVIDAD

A. Protección y rentas privilegiadas

La protección de los mercados a través de su variada gama de mecanismos, tiende a deformar la perspectiva de eficiencia que debe estar presente en todo empresario. Como consecuencia de este bouquet de privilegios que se le ponen ante sí, el empresario termina concluyendo que es más rentable para él obtener algunos de estos privilegios (sobretasas, permisos especiales para importación de insumos, exenciones impositivas, cuotas, prohibiciones, etc.) que tratar de ser eficiente. Frente a esta situación, el empresario debe tener más condiciones de "relacionador público" que le permitan mantener la situación alcanzada y lograr nuevas excepciones, que buscar formas de ser mas eficiente y competitivo. Esto si bien puede ser rentable para el empresario individual, no es beneficioso para la sociedad en su conjunto, ya que a través de esta mecánica sólo recibe productos de poca calidad y caros.

B. Nuevos desafíos planteados por la apertura

Como vimos anteriormente, la apertura acarrea competencia y la competencia obliga a ser más eficiente. La competencia presiona a los empresarios buscadores de rentas excesivas a través de privilegios a desenquilosarse si no desean desaparecer del mercado. Un proceso de apertura como los descritos anteriormente implican la eliminación de todo privilegio que entrababa el comercio de modo que éste pueda circular sin impedimentos entre los mercados de los países que se integran.

Una vez eliminadas estas barreras los sistemas productivos de los países que están empeñados en este esfuerzo, podrán incursionar sin limitaciones en el mercado del o de los otros países. Esta característica implica un doble desafío para el empresario nacional. Por una parte se ve presionado para atender su mercado interno frente a la competencia que representan los productos similares que le pueda enviar el otro país y, por otra, se le presenta

una enorme oportunidad constituida por el nuevo mercado externo que se ha abierto y que por supuesto a él le gustaría incursionar.

Sin embargo, a poco andar comprobará que para penetrar ese nuevo mercado también tendrá que hacerlo sobre base de eficiencia. Es decir, el estímulo que el sistema productivo recibe con estos Acuerdos para hacerse más competitivo, proviene tanto por la vía de las importaciones como por la vía de las exportaciones. En consecuencia, si el productor enfrentado a este dilema es realmente un empresario, deberá adoptar rápidamente las medidas necesarias para adaptarse a esta nueva situación. Para ello tendrá que proceder a realizar las inversiones necesarias que le permitan incorporar la tecnología moderna requerida, así como capacitar a su personal para operar la nueva técnica y mejorar su rendimiento. La diferencia ahora entre hacer estas acciones o no, es equivalente a la posibilidad de mantenerse y consolidarse en el mercado o simplemente desaparecer de él.

IV. ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA (A.C.E.) ENTRE CHILE Y MEXICO

A. Antecedentes generales

El Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México tiene como objetivo formar una zona libre de comercio, en que sólo un número reducido de productos quede excluido de los programas de liberación. En este sentido, el acuerdo es bastante novedoso dentro de América Latina, porque es el único de esta naturaleza que tiene una cobertura tan amplia de productos y además explícitamente reconoce la relación entre apertura y competitividad al establecer mecanismos para permitir un mejor ajuste en ciertos sectores. Adicionalmente, incorpora un ágil y poderoso instrumento de solución de controversia que no se había contemplado en otros acuerdos.

B. Elementos a ser considerados en una integración

Para que estos Acuerdos puedan concretarse en un período de tiempo relativamente corto y no introduzcan distorsiones relevantes en la economía, es muy importante seleccionar adecuadamente el socio con el que se desea integrar. Específicamente en este caso por qué le interesó a Chile asociarse con México y no con otros países. Las razones son múltiples, como veremos más adelante.

En primer lugar, tanto Chile como México habían realizado un esfuerzo serio en materia de apertura. Chile, cuando se iniciaron las negociaciones tenía un arancel de 15% parejo que en junio de 1991 rebajó unilateralmente a 11%. Adicionalmente, prácticamente no tenía barreras pararancelarias, ya que desde hace bastante tiempo desreguló todo su comercio exterior eliminando por ley las prohibiciones para importar y exportar; no aplica cupos, el mercado de divisas opera en forma expedita y los trámites administrativos se simplificaron extraordinariamente al punto que un importador o exportador puede completar su proceso aduanero en el día.

A su vez México tenia un arancel diferenciado con una tasa máxima de 20% y una tasa minima de 0%, con un promedio aproximado de 10%. Si bien cuando se iniciaron las conversaciones este país aún contaba con una serie de restricciones pararancelarias, hacia fines del Acuerdo las mismas se redujeron a un mínimo. Por otra parte, su mercado de divisas en la actualidad es libre y está haciendo serios esfuerzos por agilizar sus procesos aduaneros. En resumen, en ese momento ambos países eran de las economías más abiertas del área. Relacionando las importaciones con el P.I.B. como un indicador del grado de apertura, se puede apreciar que en el caso de Chile, éstas representan un 27%, en tanto que en México esta relación alcanza a 17%. De acuerdo a este indicador, Chile es el país más abierto de América Latina, seguido de México y a cierta distancia Venezuela (14%).

Otro aspecto a considerar es cuán ordenado es el país en su manejo macroeconómico y cuáles son sus perspectivas de crecimiento económico. A este respecto, México ha tenido una inflación que bordea el 2O% muy similar a Chile; el tipo de cambio no ha sufrido devaluaciones bruscas los últimos años producto de desequilibrios en la balanza de pagos; las tasas de interés internas mantienen pequeños diferenciales respecto a las internacionales y ambos países estaban empeñados en serios programas de control del gasto fiscal. Por otra parte, México había mantenido una tasa de crecimiento económico de alrededor del 4% con excelentes perspectivas hacia el futuro frente a la eminente firma del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Finalmente, un aspecto muy importante a considerar en un Acuerdo tan amplio como el que se analiza, es estudiar el grado de distorsión que tienen los precios en la economía y en especial cómo ello afecta a los precios de las exportaciones. Uno de los principales puntos a determinar a este respecto, era la política de precios del petróleo y sus derivados y la posible existencia de subsidios a las exportaciones en el caso de México. Algo similar debió analizar México en relación con las principales exportaciones chilenas, tales como, frutas, minerales, productos forestales, etc. Como producto de estos estudios, se pudo comprobar que los precios del petróleo, uno de los tradicionales elementos de distorsiones en la economía mexicana, está prácticamente corregido, ya que internamente el combustible está siendo vendido a precio internacional. Por otra parte, en ambos países existían mecanismos de fomento a las exportaciones destinados a la devolución de impuestos y aranceles. Si bien se pudo detectar en determinados casos algún grado de subsidio en ellos, éstos eran decididamente marginales y no afectarían seriamente las principales corrientes de comercio.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, ambas economías presentaban ciertas similitudes en aspectos básicos de las mismas lo que hacía mucho más factible el proceso de integración.

C. Etapas previas a la firma de un acuerdo

Antes de iniciar la descripción del Acuerdo propiamente tal, puede resultar de interés hacer una breve referencia al trabajo previo que debe desarrollar el equipo encargado de la negociación, aspecto que normalmente no es muy conocido por la mayoría de las personas. El proceso comienza con una fase de estudio en la cual es preciso analizar las principales características del sistema económico del país con el cual se hará la integración.

Lo anterior implica analizar la evolución reciente de las principales variables macroeconómicas, especialmente aquéllas relacionadas con el comercio exterior, a fin de determinar la estabilidad de las mismas y a su vez analizar la importancia económica que representa el mercado y flujo de comercio en cada país.

Adicionalmente, es preciso hacer un levantamiento completo de toda la legislación que de una u otra manera afecta las operaciones de comercio exterior. A este respecto, es preciso estudiar las disposiciones cambiarias, las normas arancelarias y de tributación interna y las leyes de fomento a las exportaciones. Por otra parte, es necesario hacer un recuento lo más completo posible de todas las medidas pararancelarias existentes (lo cual normalmente es bastante difícil). En este mismo sentido, debe tenerse claridad respecto a la legislación que regula la inversión extranjera y disposiciones relativas a transporte aéreo, marítimo y carretero, así como analizar las leyes especiales que pudieran existir con respecto a determinados sectores (automotriz, por ejemplo), compras del Estado y políticas de precios internos, entre otros.

Esta fase inicial del proceso es clave para la negociación posterior, dado que mientras mayor sea el grado de conocimiento que se tenga sobre estas materias, mayor será la claridad que se tenga respecto a los puntos que se deben plantear durante la negociación. La otra fase del proceso dice relación con las consultas internas que el gobierno debe realizar con los distintos sectores productivos nacionales. Las consultas deben estar orientadas básicamente a obtener reacciones respecto a un posible programa de desgravación y a la confección de la reducida lista de productos que quedarán excluidos del Acuerdo, ya sea por la existencia de restricciones legales no posibles de modificar o porque los productos presentan una extrema sensibilidad.

La tercera fase del proceso es la etapa de negociación propiamente tal. En el caso del Acuerdo Chile-México se sostuvieron 7 reuniones técnicas de los equipos negociadores y un par más a nivel de ministros. El proceso duró aproximadamente 10 meses hasta que finalmente el 22 de septiembre de 1991 fue firmado por los Presidentes de cada país.

D. Estructura del Acuerdo

1. Objetivos y alcance

El Acuerdo firmado entre Chile y México tiene como objetivo intensificar las relaciones económicas a través de una liberación total de gravámenes y restricciones a las importaciones originarias de las partes, así como aumentar y diversificar el comercio recíproco. Además pretende estimular las inversiones que mejoren la capacidad competitiva de ambas naciones y de esta forma aprovechar en mejor forma las oportunidades que brindan los mercados de terceros países. Para ello, se darían las facilidades para la creación y funcionamiento de empresas binacionales y multilaterales de carácter regional. Por ser ambos países miembros de ALADI, el Convenio se firmaría basado en la estructura legal de este organismo, bajo la forma de un Acuerdo de Complementación Económica (A.C.E.).

2. Programa de liberación del comercio

2.1 *Programa de desgravación*

El Acuerdo establece un programa de desgravación general para todo el universo arancelario. Se inicia en enero de 1992 con un arancel común para ambos países de 10% que se rebajará a razón de 2.5% por año para llegar a 0% en enero de 1996.

No obstante lo anterior, existe un grupo de bienes cuya producción local podría verse seriamente amenazada por las importaciones del otro país, ya sea porque la producción nacional es poco competitiva o bien porque el otro país dispone de fuertes ventajas comparativas y por tanto requerirían de un plazo mayor para ajustarse. El programa de desgravación que se aplicará a estos productos es dos años más lento que el general y aunque parte al igual que éste, con un arancel inicial de 10%, se mantiene en ese nivel hasta el año 1994, cuando realmente comienza la desgravación para terminar en 0% en 1998.

Adicionalmente, se estableció un programa de desgravación especial para el sector automotriz, dado que en ambos países existe legislación que le otorgan condiciones de excepción. Por ello se acordó mantener estos regímenes hasta 1996, fecha en que se incorporarán al programa con un arancel de 0%.

Adicionalmente, se estableció un reducido grupo de productos que quedaría fuera de las normas del Acuerdo, ya sea por estar con limitaciones legales de carácter constitucional (petróleo en México) o por constituir rubros sujetos a legislación especial que los gobiernos estiman no factibles de modificar en el mediano plazo.

Finalmente, es importante señalar un elemento nuevo que se incorporó en este Acuerdo respecto a las listas de desgravación diferentes a la general. Este elemento consiste en que para estos efectos existe una sola lista (no una para Chile y otra para México) de tal forma que un producto incorporado en una de ellas por un país queda automáticamente con el mismo trato en el otro país. Es decir, un producto en lista de excepciones queda con esa característica tanto para las importaciones como para las exportaciones. El productor nacional que tiene un bien en la lista de excepciones no recibiría competencia al estar fuera la mercancía del Acuerdo, pero tampoco percibiría los beneficios de éste si desea exportar al otro mercado ese producto. Esta nueva modalidad, hace que el productor deba analizar con más cuidado sus solicitudes de inclusión en algunas de las listas de excepciones.

2.2 *Lista de excepciones*

Los productos sujetos a un programa de desgravación distinto al general (que comienza en 1992 con 10% y termina en 1996 con 0%), quedaron establecidos en listas de excepciones, así se tiene:

- Una lista para el programa de desgravación lenta (que va desde 1992 a 1998). En esta situación Chile tiene las siguientes mercancías: productos de la industria petroquímica; pinturas y barnices; cerámicas, baldosas y vidrios; hilados de nylon y poliester; y abonos sintéticos (el común denominador de estos bienes es que usan el petróleo o sus derivados como insumos

importantes). Por parte de México, en esta lista se incluyó: carnes de ave, huevos, grasas de cerdo, maderas y muebles.

- Otra lista enumera las partidas del sector automotriz que estarán sujetos a un programa especial de desgravación. Se inicia sólo el año 1996, pero desde su partida comenzará a operar con arancel 0%. Esta lista incluye automóviles, vehículos de transporte y partes y piezas.

- Finalmente, en la lista que constituyen las excepciones al Acuerdo propiamente tal, ya que no gozarán de los beneficios en él establecido, se incluyen por parte de Chile: productos con bandas de precios (trigo, azúcar y aceites) y petróleo y sus derivados. Por parte de México: petróleo y derivados básicos; tabacos; camarones y langostinos; productos lácteos; manzanas y frejoles.

2.3 *Incorporación de preferencias ya acordadas y flexibilidades al programa de desgravación*

El Convenio respeta e incorpora las preferencias que ambos países se hayan otorgado en el marco de ALADI a través de los mecanismos de "Acuerdo de Alcance Parcial" y "Acuerdos Regionales". Las preferencias establecidas en estos acuerdos prevalecen hasta el momento que, por aplicación del programa de desgravación establecido, queden superadas por éste. En este caso las partidas se asimilarán al programa de desgravación correspondiente.

Asimismo, se deja abierta la posibilidad de que en la medida que exista consenso entre los países signatarios podrán convenirse programas especiales de aceleración de las desgravaciones establecidas para un producto o un grupo de ellos. Del mismo modo, se deja la libertad para que un país unilateralmente, si así conviene a sus propósitos, pueda acelerar el régimen de desgravación o excepción establecido para un producto o grupo de ellos proveniente del otro país. En todo caso, cualquiera que sea la mecánica que se utilice, debe conducir a una mayor apertura del comercio que la estipulada originalmente; en ningún caso estas flexibilidades son para retroceder en el proceso iniciado.

3. Normas de competencia

Para que un Acuerdo tan amplio como el convenido entre Chile y México pueda funcionar sobre bases estables y liberado de distorsiones introducidas por prácticas no leales de comercio, es muy importante que en el texto respectivo se establezcan claras reglas para combatir la competencia desleal. Por ello los países signatarios explícitamente condenan "el dumping y toda práctica desleal al comercio, así como el otorgamiento de subvenciones a la exportación y otros subsidios internos de efectos equivalentes". Además se comprometen, en el caso de llegar a presentarse situaciones de esta naturaleza, a que cada país aplique las medidas compensatorias pertinentes de acuerdo a lo establecido en sus legislaciones internas sobre la materia (ambos países tienen leyes especiales que regulan el procedimiento a aplicar), las cuales deberán seguir los criterios y procedimientos que estipula el GATT para estos efectos.

Es importante hacer presente que estos problemas cuando se presentan no se discutirán a nivel binacional, sino que cada país queda facultado para aplicar unilateralmente su legislación interna, siempre que frente a una denuncia específica se sigan los procedimientos y criterios establecidos por el GATT, que consisten en establecer la presencia de una

distorsión, verificar la existencia real de un daño a la producción nacional y establecer un vínculo causal directo entre ambos.

Además, como refuerzo a los principios generales anteriores y por haber sido en el pasado una fuente importante de distorsiones en la asignación de los recursos en la economía, ambos países reconocen que las políticas de precios de empresas públicas pueden tener efectos distorsionadores en el comercio bilateral, por lo que se le encomienda a la Comisión Administradora del Acuerdo hacer un seguimiento de este tipo de prácticas.

4. Normas de origen

En este tipo de acuerdos las desgravaciones y liberación de restricciones pactadas se reservan sólo para los países firmantes. No operan cláusulas de nación más favorecida ni otros mecanismos que extienden automáticamente estos beneficios a terceros países. Para poder adherirse (hay un artículo que lo permite) es preciso una negociación con los firmantes y sólo se ingresará al club cuando ambos países estén de acuerdo. Sin embargo, puede suceder que un tercer país decida usar a una de las naciones firmantes como trampolín para entrar en el mercado, beneficiándose de las franquicias pactadas.

Para evitar esta situación, en el Acuerdo se establecen las denominadas "normas de origen", las cuales señalan que para poder exportar un producto al otro país y poder hacer uso de los mecanismos del Acuerdo, éste debe tener como mínimo una determinada proporción de componente nacional. En el caso del Acuerdo Chile-México, se decidió aplicar las normas de origen establecidas por la Resolución 78 del Comité de Representantes de ALADI, que exige un 50% del componente nacional como mínimo. Sin perjuicio de ello, la Comisión Administradora del Acuerdo está facultada para establecer porcentajes diferentes a los de la norma general para determinados productos cuando ambos países así lo deseen.

La única variación a la norma ALADI que se introdujo al Acuerdo, fue un acápite solicitado por Chile para permitir que los productos puedan llegar a un puerto de un tercer país y desde allí ser transportadas las mercancías al país firmante, sin que con ello se pierda la característica inicial del origen. Ello, en virtud de que es muy probable que parte de la fruta chilena deba ingresar vía Estados Unidos, dado que México en estos momentos no dispone de una cadena de frío suficiente como para recibir un envío masivo de estos productos.

5. Cláusulas de salvaguardia

En caso que por motivos de desequilibrios en la balanza de pagos, o bien a causa de la apertura de los mercados, una industria determinada sufriese un daño importante que pueda amenazar su supervivencia, los miembros del Acuerdo pueden aplicar una suspensión temporal del programa de liberación según el procedimiento establecido en la Resolución 70 del Comité de Representantes de la ALADI, con algunas restricciones.

En los casos que se invoquen razones de desequilibrios en la balanza de pagos global de uno de los países signatarios, la suspensión aplicada no podrá tener un plazo mayor de un año y no podrá ser discriminatoria ni selectiva, ya que las sobretasas arancelarias que se apliquen tendrán que afectar a la totalidad de las importaciones.

Asimismo, en los casos en que la importación de uno o varios productos beneficiados por la aplicación del Acuerdo, cause daño significativo a las producciones internas de mercancías similares o directamente competitivas, los países también podrán aplicar una suspensión del programa de liberación por el plazo de un año.

En ambos casos los plazos podrán ser prorrogados por un nuevo año, para lo que se requerirá un examen conjunto por parte de los países signatarios, de los antecedentes y fundamentos que justifiquen esa prórroga. En todo caso, de aceptarse la misma deberá reducirse en intensidad y magnitud hasta su total extinción. No se contemplan prórrogas adicionales.

6. Materias sectoriales

Aunque el Acuerdo Chile-México es general para todos los sectores de la economía, hace dos excepciones a la regla. La primera de ellas es el sector automotor que, tal como se explicó en lo relativo a las listas de excepciones, se le aplica un programa especial de desgravación. En ambos países este sector goza de leyes especiales que le otorgan una serie de franquicias que en mayor o menor medida los ha hecho funcionar en forma bastante protegida. Ambos países están haciendo esfuerzos para desregular estos sectores y eliminar las diversas formas de subsidios que reciben, pero evidentemente sus programas son más lentos que los esquemas planteados en el Acuerdo. Por ello, se decidió dejarlo fuera para que se vayan ajustando de acuerdo a los esquemas ya planteados por los países. Una vez avanzado este proceso, hacia 1996, se incorporarán definitivamente al Acuerdo, pero en esa oportunidad lo harán con arancel cero.

Adicionalmente, éste es un sector en el cual se hace una excepción a la regla general de origen del 50% de componente nacional, ya que cuando se incorporen al Acuerdo lo harán con una exigencia de sólo el 32%. En casos especiales y para una pequeña cuota incluso se aceptará bajar este porcentaje a 16%.

El otro sector al que se hace referencia específica es el de transporte. En este caso, a diferencia del anterior, sólo se establecen los principios de cielos y mares abiertos como objetivos para alcanzar en el tiempo. El objetivo de incluir este sector, aunque fuese con principios generales, se debe a que ambos países reconocen la importancia del mismo en las relaciones comerciales y que de no desregularse el sector pudiera neutralizar gran parte de los esfuerzos realizados en los otros frentes. En general, Chile tiene en su legislación estos principios que son aplicables a los países que den el mismo trato que él otorga. Con México no se tiene mayores problemas en materia de transporte marítimo y sólo restan unas pequeñas restricciones en transporte aéreo, relacionado con limitaciones para tomar pasajeros más allá de ciudad de México y Santiago de Chile.

7. Solución de controversias

Ambos países coincidieron en que si dentro del Acuerdo no existía un mecanismo expedito y con suficiente capacidad para resolver discrepancias en cuanto a la aplicación de las normas contenidas en el Acuerdo, éste corría el riesgo de caer rápidamente en desprestigio y enfrascarse en interminables disputas que nunca se sanjarían, como ha sucedido en otros acuerdos similares.

Por ello, se estableció un mecanismo que tiene tres instancias. La primera de ellas es a nivel de los organismos nacionales competentes de cada país. Un operador de comercio exterior de los países firmantes que siente que está siendo afectado por una aplicación incorrecta de las normas establecidas en el Acuerdo, puede hacer un reclamo ante el organismo nacional competente que se crea para los efectos del Acuerdo. Este organismo contactará a la contraparte del otro país para tratar de resolver el problema directamente, para lo cual cuenta con un plazo de 15 días. Si ello no fuera posible, el problema es traspasado a la Comisión Administradora, ente de carácter binacional que se establece en el Acuerdo, la que tendrá un plazo de 30 días para buscarle una solución a la controversia, ya sea actuando directamente o a través de un mediador.

En caso de persistir el problema, el mismo será trasladado a un panel arbitral, que estará formado por 5 expertos: dos de cada país y un quinto de nacionalidad diferente que lo presidirá y será elegido de común acuerdo. El panel de expertos tendrá un plazo de 30 días para dictar su fallo, el que será de cumplimiento obligatorio para las partes. Un mecanismo con las características de agilidad que se le ha dado (en 75 días como máximo debe quedar resuelta la controversia) y con suficiente fuerza, ya que sus resoluciones son inapelables, es algo novedoso en estos Acuerdos ya que nunca se había incorporado este tipo de sistemas a estos convenios.

8. Administración del Acuerdo

Con la finalidad de lograr un mejor funcionamiento del Acuerdo, los países signatarios convinieron en crear una "Comisión Administradora" del mismo. Esta Comisión será un ente binacional y tendrá representantes oficiales de ambos gobiernos. Adicionalmente cada país designará un "organismo nacional competente" que funcionará como secretariado nacional del Acuerdo.

La Comisión Administadora deberá, en su primera reunión, establecer su propio reglamento, el cual incluirá las funciones de los organismos nacionales competentes. Por otra parte, para que la Comisión opere en forma eficiente y pueda impulsar y supervisar el funcionamiento del Acuerdo, se le establecieron responsabilidades tales como: velar por el cumplimiento de las disposiciones del mismo, recomendar modificaciones cuando lo estime conveniente, reglamentar y nombrar los mediadores y árbitros para el proceso de solución de controversias, revisar y proponer regímenes de origen específicos, establecer mecanismos e instancias para una activa participación del sector privado, etc.

De la eficiencia con que funcionen estos organismos dependerá en gran medida el avance que tenga el Acuerdo. La Comisión tiene, como una de sus primeras funciones, la definición de reglamentos operacionales muy importantes, tales como el de controversias, normas de origen, cláusulas de salvaguardia, entre otros, que en última instancia estructuran el marco legal definitivo. Adicionalmente una evaluación constante del Acuerdo permitirá a las autoridades ir tomando las medidas del caso para fomentar efectivamente el flujo comercial entre ambos países.

V. ASPECTOS DE COMPETITIVIDAD CONTEMPLADOS EN EL ACUERDO

El Acuerdo de Complementación Económica (A.C.E.) entre Chile y México, es un buen ejemplo para mostrar la íntima relación que existe entre los procesos de integración y la competitividad de los sistemas productivos de los países que se incorporan a estos acuerdos.

Ya el tema fue discutido en términos generales en la primera parte de este documento, por lo que no insistiremos en el aspecto conceptual del problema, sino más bien analizaremos aquellas disposiciones que, reconociendo la existencia de esta relación, establecen mecanismos para el tránsito hacia esquemas de mayor eficiencia en períodos razonables y buscando la forma de dar oportunidad de ajuste a las empresas.

Al irse reduciendo el grado de protección en la economía, los agentes productivos se verán sometidos a una mayor competencia de los productos del otro país que llegarán más baratos. Frente a esta presión existen sectores o empresas que pueden adaptarse bien a estas exigencias, pero hay otros sectores y productos que son más sensibles a estos cambios, ya sea porque están en un punto de competitividad muy bajo o porque sus volúmenes de producción les pone una limitación importante. Debido a esta distinta sensibilidad a la competencia, es que el Acuerdo plantea en primer lugar una lista de excepción donde ve pocas posibilidades que en el corto plazo esos productos puedan quedar abiertos a la competencia (lista de excepciones) y adicionalmente establece una lista con un programa de desgravación más lento en aquellos productos en que se visualiza un cierto potencial.

Otro punto del Acuerdo en que se puede apreciar una preocupación por los posibles efectos de la mayor competencia, está reflejado en la existencia del mecanismo de cláusulas de salvaguardia, a través de la cual se puede suspender el programa de desgravación en forma transitoria, a fin de dar a la empresa afectada un mayor plazo para implementar los ajustes necesarios.

Finalmente, la posibilidad de rebajar en determinadas circunstancias los requisitos de origen a un sector o línea de producción, nos está indicando también el interés por dar a estos productos más sensibles las facilidades para que se incorporen al Acuerdo y no queden marginados de él por este factor de competencia. En todo caso es importante notar que la mayoría de estas franquicias son prórrogas a los plazos generales contemplados para el ajuste y no un "statu quo" permanente respecto al nivel de protección con que cuentan algunos sectores actualmente.

VI. EFECTOS ECONOMICOS ESPERADOS DEL ACUERDO

La idea generalizada es que este Acuerdo aumentará sustancialmente el flujo comercial entre ambos países. Por una parte, el programa de liberación permitirá que los productos provenientes de ambos orígenes bajen de precio. Esta baja de precios producirá un doble efecto en la demanda de esos productos. Por una parte, habrá un mayor número de consumidores que estará dispuesto a demandar esos productos (incremento de comercio) y, por otra, se producirá un cierto desvío de las compras de terceros mercados a este nuevo mercado más barato (efecto desvío de comercio). Si a estos efectos económicos se le agrega el hecho de una natural disminución del comercio en el pasado, por motivo de la no existencia de

relaciones entre Chile y México, se llega a la conclusión que este Acuerdo debería producir un aumento importante del comercio entre ambos países.

Tomando en consideración los países de América Latina, México es el segundo mercado en importancia después de Brasil. Su población es alrededor de 6.6 veces la de Chile; el territorio es 2.6 veces mayor y su P.I.B. es alrededor de 6 veces el de Chile.

A pesar de ello, el flujo comercial entre ambos países no refleja estas diferencias de tamaño, dado que durante el año 1990, Chile exportó US$ 58 millones, representando apenas un 0.2% de las importaciones totales de México. A su vez, Chile importó US$ 101 millones desde México lo que representó un 1.4% del total de importaciones de este país. Estos bajos coeficientes muestran claramente lo poco activo que ha estado el comercio estos años y que de manera ninguna corresponde a las dimensiones de los mercados y a la capacidad de importación de las economías. Este esfuerzo de apertura que han realizado ambos países, debería activar este incipiente comercio y llevarlo a sus niveles normales.

México es un importante importador de ciertos productos que Chile está en condiciones de exportar a ese mercado, ya que en la actualidad lo hace a otros países.

Entre éstos se puede mencionar:

- productos lácteos (US$ 270 millones)
- celulosa y papel (US$ 412 millones)
- textiles y confecciones (US$ 190 millones)
- legumbres (US$ 90 millones)
- impresos (US$ 111 millones)
- maderas (US$ 90 millones)
- calzado (US$ 80 millones)
- juguetes (US$ 70 millones)

Además existen importantes nichos en materia de exportaciones no tradicionales, tales como: casimires de lana, tejidos de angora, artículos de hospitales, frutas secas, etc. Por último existe un gran potencial en materia de frutas frescas, que al desregularse el mercado, permitirá la entrada de productos tales como manzanas y uvas, que hasta la fecha por esta limitación no podían ingresar a México. Este panorama hace pensar que Chile podría casi cuadruplicar sus exportaciones elevándolas a unos US$ 200 millones una vez que el Acuerdo esté en pleno funcionamiento.

A su vez México es un fuerte exportador de petróleo y sus derivados, productos petroquímicos y químicos, fibras textiles, productos de acero y automóviles. De esos productos según cifras recientes, Chile ha importado los siguientes niveles:

- petróleo y sus derivados (petróleo con ciertas limitaciones desde México) US$ 650 millones

- cerámicas, vidrios y otros no metálicos US$ 73 millones

- acero y sus manufacturas US$ 244 millones
- abonos nitrogenados y químicos US$ 44 millones
- colores y barnices US$ 50 millones
- placas y películas diversas US$ 27 millones
- vehículos de pasajero y carga (este sector se incorpora al Acuerdo sólo en 1996) US$ 600 millones

De acuerdo con ello, México también tendría un amplio espacio donde expandir su comercio, estimándose que no debería tener problemas para a lo menos duplicar sus exportaciones del año 1990 (US$ 200 millones).

Con ello, el comercio entre los dos países quedaría bastante equilibrado, pero a niveles muy superiores que los actuales. El fuerte incremento de las transacciones se produciría en parte por la mecánica de sustituir compras en terceros países, pero una parte importante de ellas tendrán su origen en los menores precios y en la eliminación de restricciones no arancelarias para un grupo grande de productos.

COMENTARIO DE HAROLDO VENEGAS (ASEXMA, Chile):

Mi primera apreciación es que el Acuerdo entre Chile y México es técnicamente un buen acuerdo. Lo segundo es que para crear comercio me parece clave la participación del sector privado. Yo no creo que las preferencias arancelarias influyan mucho en el incremento del comercio. Me parece que la participación del sector privado tanto en el estudio como en la discusión de los acuerdos que posteriormente suscriben los países, como también la relación cada vez más estrecha entre empresarios, son las que realmente crean comercio.

Un ejemplo de esto la dan a mi entender, las transnacionales. Durante los 30 años del proceso de integración latinoamericana, las transnacionales han sacado un gran partido de todos los instrumentos existentes dentro de ALADI, ALALC, y del Pacto Andino, estando ubicadas en distintos países y especializándose y actuando en base a mercados ampliados. Estas dos características, especialización y mercados ampliados son los que han posibilitado el gran aprovechamiento de los esquemas de integración.

Como sector privado, hemos tenido una participación muy activa en el proceso de negociaciones hasta llegar a la firma del acuerdo Chile-México. Puede haber algún sector que se haya sentido más o menos dejado de lado, pero en general hemos tenido una participación activa, incluso me atrevería a decir que algunos de los artículos suscritos fueron redactados directamente por el sector privado. Eso, yo creo que es bueno y ayudará al incremento del intercambio comercial entre los dos países.

Lo segundo que creo es que cuando las relaciones políticas entre dos países son malas, definitivamente no hay comercio. Si se analiza el intercambio comercial entre Chile y México, se aprecia históricamente un deterioro, llegando en el año 87 a exportarse algo menos de un millón de dólares, con una composición basada en cuatro productos, entre los cuales la harina de pescado que ocupó el primer lugar, logró seguir exportándose debido a la existencia de un consorcio mexicano- chileno. A mí me consta que era suficiente que un producto fuese originario de Chile para que en México no se autorizase su ingreso.

A partir de marzo del 90 el cuadro que se plantea es diferente, se da una relación distinta entre los dos países, y hoy día no tenemos ni siquiera la exigencia de una visa para entrar a México, lo cual facilita los viajes de empresarios. Dada esta transparencia y el acuerdo que se firmó, no me cabe ninguna duda de que va a haber un incremento importante en las exportaciones de algunos productos, talvez distintos de la oferta exportable tradicional. Yo creo que Chile no va vender más celulosa o madera como resultado del acuerdo, ya que el arancel general que hoy día enfrentan esos productos es cero, y no creo que vaya a haber alguna reacción, salvo que se dé una mejor relación entre el exportador chileno y el comprador mexicano. Creo que respecto de la oferta exportable tradicional chilena no va a haber una gran desviación de comercio.

Quiero mencionar que en un análisis que hizo Pro-Chile sobre la oferta de exportación chilena consultando lo que diferentes sectores podían exportar a México con el arancel existente en ese país, se comprobó que la cifra arancelaria promedio era menor al 2%. La explicación que yo doy a eso es porque existe una historia de integración que lleva 30 años. Y eso es claro. No estamos inventando nada nuevo. Estamos perfeccionando lo que existe. O sea que bajo el punto de vista de lo que pudiera generarse por la elasticidad-producto de la preferencia, yo tengo mis dudas. Yo creo que lo importante es cómo en el sector privado nos podemos complementar, acercar y asociar de una u otra manera al productor y al importador mexicano y decidir qué podemos hacer juntos y cómo podemos especializarnos para producir para el mercado mexicano y para el mercado chileno, y ojalá también producir en forma conjunta para un tercer mercado.

Desde el punto de vista del productor chileno, la cercanía que México tiene con EEUU obviamente debiese incentivarnos a ver qué es lo que se puede hacer en forma conjunta con los mexicanos. Esa es en términos generales mi apreciación.

No quiero dejar pasar esta oportunidad sin referirme a la gran diferencia que existe entre el Chile de hoy y el México de hoy. El Chile de hoy lleva 15 ó 20 años de un proceso de apertura de su economía enfrentando a la competencia internacional. En muchos productos nosotros somos competitivos internacionalmente, México no lo es. Somos competitivos por una serie de factores entre los cuales está la agilidad en la aprobación de un informe de exportación. Entre 20 a 48 horas un informe es aprobado y en una semana está lista la carta de crédito, o sea está la orden de compra y después el respaldo a esa orden de compra.

Lo mismo ocurre cuando llega una mercadería a Valparaíso, uno perfectamente puede tomar el "container" sin que toque tierra. Se pasa del barco a un camión y el camión lo deja en su destino. Esa dinámica que ha ayudado a que Chile sea competitivo internacionalmente, nosotros como sector privado no la vemos tan claro, en el caso de México. Yo creo que estamos frente a una muy buena disposición de parte de los mexicanos, pero este tema

continúa siendo complejo. Ustedes acaban de ver lo que pasó con la fruta, existiendo un tratado no debieran plantearse este tipo de dificultades, que de repente surgen.

Eso va haciendo que el operador de comercio exterior busque otras alternativas. Yo creo que nosotros como sector privado estamos un poco a la espera de que el gobierno y el sector privado mexicano nos den una luz verde, una claridad en cómo van a operar. Si vienen productos para acá, yo veo siempre que tenemos que ser buenos compradores para ser buenos vendedores, y si nosotros entramos a depender del envío de una mercancía, como por ejemplo proveniente del sector petroquímico, en que los mexicanos son grandes productores, entramos a depender del atraso de los barcos que provienen de puertos latinoamericanos que no se cargan a tiempo o que tienen cualquier otra dificultad.

Repito, como sector privado nosotros estamos un poco preocupados por estas señales que son contrarias a lo que aparentemente nos han manifestado las autoridades y el sector privado mexicano. Yo creo que se requiere tiempo. Si el tiempo nos va demostrando que estamos equivocados y ellos realmente han entrado en un proceso real de agilización de todos los trámites, un proceso de real de apertura, y tienen disposición para conversar, yo creo que sin duda alguna el sector privado va a responder y eso va a ayudar a incrementar el intercambio entre los dos países.

COMENTARIO DE ANDREA BUTELMAN (CIEPLAN):

Quiero agradecer la invitación que me ha permitido conocer más sobre este acuerdo que tiene cierta importancia para Chile y me ha dado la oportunidad de reflexionar sobre cuál es la dirección que está tomando el país en cuanto a su política comercial.

El trabajo de Lee Ward es muy completo e interesante y yo no tengo grandes desacuerdos, así es que básicamente voy a aprovechar de hacerle preguntas que obviamente no va a poder responder ahora, pero que espero sean respondidas en el debate de la tarde. En mi comentario plantearé algunas objeciones básicas y haré algunas preguntas sobre el contenido del acuerdo, terminando con una breve reflexión sobre cuál es el camino que está tomando Chile en su estrategia comercial.

Mi primera objeción, más bien teórica, es la referencia de Lee Ward a las economías de escala y a las ganancias de eficiencia que posibilita la apertura. Ambos son elementos importantes, pero podríamos estar también de acuerdo sobre los beneficios de la apertura aunque no se diesen economías de escala, ni cambios en la eficiencia. El sólo hecho de abrirse y poder especializarse teniendo un amplia gama de productos, aumenta en sí el bienestar de los países.

Obviamente las economías de escala y los aumentos de eficiencia son importantes, pero los beneficios del aprendizaje que me parecen ser aspecto crucial, sólo han sido mencionados tangencialmente. Mientras más abiertos y más cerca de los mercados externos estemos, más vamos a aprender sobre qué es lo que podemos exportar y cómo lo podremos hacer. Presenté en CIEPLAN un estudio sobre la apertura chilena, en el cual se indica el número de empresas que exportaban antes de la apertura y cuantas exportan ahora. El factor de amplificación es enorme, lo cual refleja un gran aprendizaje de lo que son los mercados y cuáles son nuestros

nichos de exportación, aprendizaje que nunca se logró en un proceso de sustitución de importaciones.

Otra objeción, que da cabida a cierto análisis, es que se planteen como ejemplos de unión aduanera, el MERCOSUR y el Pacto Andino. Todos sabemos que esos son los objetivos finales que tienen estos grupos de países, pero no se han cumplido aún, y la probabilidad de que ello ocurra y de que estos grupos lleguen a tener un arancel externo común se ve cada vez más difícil. Hago esta salvedad no con el ánimo de criticar cada frase del trabajo, sino porque creo que es importante que en Chile se empiecen a plantear estas preguntas.

Chile no se ha incorporado al MERCOSUR en principio por el argumento de la inestabilidad macroeconómica, pero también por una objeción más de fondo, que es querer mantener su independencia en la política comercial, es decir, no querer adoptar un arancel externo común, y querer avanzar según el ritmo deseado en su proceso de apertura. Pero si el MERCOSUR está lejos de ser un mercado común, y posiblemente termine siendo un área de libre comercio, Chile podría perder mucho al no reconsiderar su posición, tanto en términos de comercio como en términos de inversión. Es decir, muchas empresas internacionales o transnacionales que quieran proveer al área podrán descartar a Chile como una sede, simplemente porque no está en MERCOSUR.

Entrando ahora a las preguntas sobre el acuerdo, hay varios puntos que Lee Ward menciona como estando regulados en el acuerdo, pero a mí no me queda claro si la violación de estos principios cae en el mecanismo de solución de controversias. Uno de los ejemplos de ésto lo constituyen las empresas públicas. Se plantea que va a haber una comisión administradora que hará un seguimiento de cuáles son los precios de las empresas públicas y si éstos distorsionan el comercio. Si se ve que realmente hay distorsión se puede apelar a instancias bilaterales. Lo mismo sucede con los mecanismos "anti-dumping", o sea, cada país va a seguir con su legislación, pero supongo que se podrá apelar sobre este aspecto ante una comisión administradora o ante un panel bilateral.

Otro tanto sucede con las medidas de salvaguardia. Se dice que en el primer año se podrán poner medidas de salvaguardia casi sin consulta, situación que no entiendo. Las preguntas son entonces ¿Habrá consultas posteriores?; ¿Habrá control sobre las medidas de salvaguardia? ¿Habrá apelación? y más que nada ¿Habrá compensación?.

En el acuerdo entre EEUU y Canadá, al imponer un país una medida de salvaguardia contra las importaciones del otro, debe compensarlo con una apertura en alguna otra área. Yo no sé si eso está considerado en el acuerdo Chile-México. Es decir, no sé si existe un costo de imponer una medida de salvaguardia, porque en caso opuesto, tendremos medidas de salvaguardia en todos los productos, por lo menos durante un año. Como caso anecdótico, quisiera saber si se va a apelar respecto de los duraznos y las manzanas que México declaró que no dejará entrar, debido a un cierto tipo de polillas que existe en Chile.

Otra duda sobre el Acuerdo. ¿Por qué si se pudo comprobar que el petróleo no estaba subsidiado, los empresarios chilenos solicitaron que el petróleo y sus derivados fuesen excluídos del acuerdo?.

Comparando el acuerdo entre EEUU y Canadá y el de Chile y México me surge la duda de qué pasa con medidas de salvaguardia generales. En el acuerdo entre EEUU y Canadá, si uno de los dos países pone una medida de salvaguardia por un aumento de las importaciones desde el mundo que dañen a la industria nacional, el país que tiene el acuerdo queda exceptuado de esta medida de salvaguardia, a menos que sea la causa de este aumento de importaciones. O sea, hay una protección en contra de medidas generales. Yo no sé si en el acuerdo entre México y Chile esto está considerado. Lo que no está considerado es la eliminación de los "drop-out" que sí está considerado en el acuerdo entre EEUU y Canadá, y que si no están excluídos favorecen al productor externo respecto a productos internos.

Tampoco me queda claro qué se decidió sobre las compras gubernamentales y cuál es la posibilidad de incluir aquellos productos que quedaron excluídos. Es importante recordar que México está negociando un acuerdo con EEUU y que finalmente todos los sectores que decidió no abrir con Chile, va a tener que abrirlos con EEUU. Entonces, sería un poco absurdo que después que México abra a EEUU, ellos no se incluyesen en el acuerdo con Chile.

Este tema me lleva a mi reflexión final sobre la dirección que está tomando en Chile la política comercial. Si bien es cierto que México pareciera ser un buen socio puesto que es estable e igual que nosotros está en un proceso de modernización, es un país que nunca será para Chile un socio demasiado importante, y por lo tanto, los costos de desviación de comercio podrían ser altos. Si es así, y buscando una justificación de por qué tenemos que firmar un acuerdo de libre comercio con México, yo veo que es un primer paso en el proceso de integración con Latinoamérica, si es que realmente vamos en esa dirección.

Yo creo que nuestros negociadores aprendieron mucho en este proceso y ese conocimiento se va a poder aplicar en otras negociaciones. Para dar un ejemplo, la modificación que hay en este acuerdo sobre reglas de origen es muy importante. En general las reglas de origen además de poner un porcentaje de componente nacional, estipulan que no se puede pasar por un tercer mercado, es decir, se puede hacer embarque y desembarque pero no puede haber comercio de iniciación de un producto en un tercer mercado para tener la preferencia al entrar al mercado mexicano, en este caso. En el acuerdo entre Chile y México esto se excluyó, es decir se flexibilizó, porque era muy probable que la fruta que termine vendiéndose en México pase y se intente comercializar en EEUU. Yo creo que ése es un ejemplo de que estos intentos intermedios le dan un aprendizaje muy importante a nuestros negociadores.

El problema es si realmente estamos en un camino de integración con muchos países de Latinoamérica y qué forma esta integración puede adoptar. México está hablando de acuerdos de libre comercio con muchos países, con el Grupo de los Tres, con Centroamérica y está ya comerciando con EEUU. Entonces es posible que esto termine siendo un esquema en que México sea el centro y haga acuerdos bilaterales con todos los países, sin que esos países firmen acuerdos bilaterales entre ellos, quedando por lo tanto en la periferia.

Si eso llega a pasar, la preferencia concedida por Chile se iría erosionando y si el esquema es de un centro con varillas hacia otros países, Chile no ganará mayor acceso a estos terceros países con los cuales México estaría firmando.

Eso tiene consecuencias graves sobre todo en materia de inversiones. Invertir en México es mucho más atractivo que invertir en cualquier otro país, por la posibilidad del acuerdo con EEUU. Si además México empieza a firmar acuerdos con muchos países, cada vez va a ser mayor el incentivo de invertir allá, puesto que así se tendrá acceso a todos los mercados de aquellos países con los que México firme. Si una empresa se instala en cualquier otro país, su acceso quedaría restringido al mercado mexicano y al del propio país en que se establece.

Así, el sistema se podría tornar bastante engorroso y menos beneficioso de lo que se pensaba. Yo creo que Chile necesita un esquema en que tenga acceso a todos los países, en especial a los de la región, y eso quizás se pueda lograr a través de la iniciativa Bush, pero todos sabemos que va a tomar bastante tiempo. En el intertanto, yo creo que hay que hacer un esfuerzo para ir consolidando acuerdos bilaterales, a fin de que dejen ese carácter bilateral y sean cada vez más comprehensivos para realmente generar un área amplia de libre comercio. Es decir, no basta con tener una cláusula de acceso en el acuerdo sino que hay que tratar de convencer a nuestros socios de que esa cláusula pueda ser utilizada.

MESA REDONDA 3

Intervienen: Sres. Hernán Jaramillo, Eduardo Gana, Luis Portillo, Luis Bernardo Flores, Lee Ward, Luis Velasco, José Manuel Quijano, Benjamín Hopenhayn, Armando Di Filippo, Carlos Rodriguez.

HERNAN JARAMILLO (Colombia): En mis comentarios, quisiera referirme a algunos de los aspectos de la discusión de estos tres días. Se planteó, en primer lugar, el siguiente dilema: ¿Es necesario abrir la economía para lograr competitividad o se requiere una mayor competitividad para abrir la economía? En el escenario real, el proceso de apertura e internacionalización se está dando en la mayoría de los países de América Latina, siendo este dilema relevante para poder evaluar y aprender en el mediano y largo plazo, por qué a algunos países les ha ido mejor que a otros.

En segundo lugar, está el problema del corto plazo versus el largo plazo. Para que un proceso de apertura marche por una senda exitosa, se requiere estabilidad y el cumplimiento de una serie de equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, se ha visto en la discusión que las dificultades económicas de corto plazo surgidas durante el proceso están modificando en parte el escenario de partida. En el caso colombiano, por ejemplo, es muy claro: la apertura se ha hecho partiendo de un escenario, con un conjunto dado de predicciones, pero las variables económicas han cambiado durante el proceso.

La gran pregunta pragmática es cómo incurrir en menores costos, o frenando el proceso o asumiendo los costos en el corto plazo para poder tener éxito en el largo plazo. O sea, se plantea una discusión que parece bastante importante. Frente a escenarios cambiantes, se hace necesario una gran imaginación en el proceso de políticas económicas para minimizar los costos en que eminentemente está incurriendo el éxito del proceso. Surge el dilema del costo versus el largo plazo.

Un tercer elemento que me parece importante introducir acá, y que está muy ligado con el anterior, es cómo a pesar de las dificultades económicas de corto plazo, se están implementando políticas de innovación tecnológica y reformas al proceso de innovación tecnológica en los países. Claramente se ha demostrado que para la reconversión industrial y para elevar la competitividad, se necesitan tres elementos: el cambio tecnológico, un manejo de política económica estable y una participación del Estado. Ese es el contexto ideal.

Se requiere de un proceso imaginativo importante, para construir un escenario que enfrentando los problemas de corto plazo, no frene el cambio tecnológico, el cual constituye muy claramente una inversión de mediano y largo plazo. En caso contrario, cuando arranquemos en las condiciones ideales, simplemente vamos a empezar nuevamente de cero.

Aquí interviene otro aspecto que me parece importante, que es la integración. Yo añadiría a la lista de acuerdos subregionales y de acuerdos bilaterales, la existencia de acuerdos empresariales. Los más afectados por la política económica son los dos primeros tipos de acuerdos, mientras la tercera categoría se está dando a través de la actitud de los propios empresarios, bajo condiciones difíciles en muchos casos y aún con cambios en las reglas del juego. Hay una serie de programas que se están implementando en la región y que no se pueden parar a pesar de las dificultades del problema del corto plazo, como puede ser por

ejemplo el Programa Simón Bolívar, que está captando fondos de la CEE, fondos del Banco Interamericano de Desarrollo y fondos de otras agencias para hacer innovación tecnológica en empresas que desarrollen programas de carácter bilateral. Es necesario definir, por lo tanto, una política muy clara sobre estos aspectos a pesar del contexto negativo del corto plazo.

A mí me parece de una dimensión importante el creciente comercio intraindustrial que se está empezando a dar en la región. Constituye un elemento fundamental para el proceso de innovación tecnológica y para el proceso de acuerdos empresariales. Muchas gracias.

EDUARDO GANA (CEPAL): Quisiera insistir en que uno de los principales indicadores del éxito de la integración es el aumento de la interdependencia entre los países, precisando además que ésta debe darse no sólo en el plano económico sino también en el plano político, cultural, social, geopolítico, etc. En América Latina partimos de una interdependencia económica muy baja entre nuestras naciones y la única manera de superar esta situación es mediante una voluntad política muy considerable, que logre suplir lo que en otros países se ha dado de una manera natural, como sucedió al inicio del proceso de integración en la Comunidad Económica Europea. Acerca de dicho tema cité algunos ejemplos en la mañana, en el sentido de que desde el punto de vista de las relaciones estratégico-militares, que ha sido uno de los traumas principales en nuestra región, ha habido un cambio sustancial, un mejoramiento, pero en ningún momento plantée que hubiesen desaparecido por completo los factores de tensión.

Di ejemplos de cómo en algunas circunstancias particulares, dos o tres acciones están demostrando que entre ciertos países la situación ha progresado. Mencioné los casos de los acuerdos en el campo de la energía nuclear y del proyecto de produccción conjunta de aeronaves entre Argentina y Brasil, y de la construcción de un gasoducto entre Argentina y Chile, todos ellos en sectores sensibles desde el punto de vista estratégico-militar. La hipótesis de conflicto que han mantenido nuestros países con respecto a sus vecinos evidentemente ha sido un elemento limitante e inhibidor en el desarrollo de procesos económicos o políticos conjuntos, y de su proyección sobre los nexos futuros entre ellos. Insisto en que que hay un cambio importante sobre una tendencia histórica muy negativa, pero no un desaparecimiento de dichos factores, puesto que eso sería una utopía.

Respecto de la mobilidad de factores, yo creo que nos encontramos en un mundo nuevo para América Latina, en términos de la movilidad del capital. Este es un punto que me parece muy importante señalar. Para nuestros países, bastante provincianos en lo que se refiere al manejo de los recursos de capital, en los últimos 10 años se ha producido una verdadera revolución, que afecta no sólo a los tipos de transferencia de capital dentro de la región sino también de ella hacia afuera, cambiando yo creo incluso la mentalidad de los propios inversionistas. Un reflejo de esta situación, aunque pudiera parecer algo duro de decir,es un cambio de la lealtad de los empresarios hacia sus actividades originales, al menos en el caso de Chile. En efecto, hace 20 años, los empresarios chilenos eran singularmente adictos a la tradición de su empresa y a los productos que fabricaban.

En los últimos 10 a 15 años, creo que las lealtades están más dirigidas a las utilidades y al manejo de los capitales como bienes en sí mismos, y mucho menos a mantener la imagen de una empresa como entidad productora de bienes con algún grado de prestigio. Al plantear

esto, no estoy diciendo que sea bueno o malo. Lo que sí creo es que hay un cambio absoluto en cuanto a la movilidad del factor capital y a su uso. Impresiona ver la velocidad con que inversionistas de distintos países, concurren a las bolsas de comercio -sobre todo de ciudad de México, Santiago, Buenos Aires, Caracas y en el último tiempo de Lima-, lo que ha producido un crecimiento espectacular de éstas. Del mismo modo, los capitales de la región se movilizan para adquirir, aunque sea parcialmente, empresas que los gobiernos están privatizando. Es posible que ello sea la contrapartida de la rapidez con que escaparon los recursos financieros regionales cuando se dieron condiciones atractivas de tasas de interés en los países desarrollados y fuertes retrasos cambiarios en algunos países latinoamericanos.

Por otra parte, nos encontramos en un mundo donde para abrir y permanecer en los mercados hay que hacer inversiones en el país donde se quiere vender. En algunas de nuestras naciones ya se aprendió la lección y hay varios exportadores latinoamericanos que están aportando capitales en los mercados de destino, particularmente en los países desarrollados, como una forma de incorporarse al mercado y asegurar el acceso de sus productos. Todas estos hechos que hace 20 años aparecían insólitos, inversionistas chilenos en EEUU en distintas actividades, y digo chilenos porque es el caso que más conozco, cambian mucho la figura que fue tradicional de flujos de capitales sólo del norte hacia el sur, aparte por cierto del cambio introducido por la deuda externa que ya había modificado esta dirección. La nueva situación puede alterar los términos de las vinculaciones entre los países de la región, al señalar una pauta que privilegia los movimientos de capital sobre el mero intercambio comercial.

El último comentario dice relación con la apertura de las economías latinoamericanas. Pese a que todos los países están abriendo sus economías hacia el exterior, ésta se está dando en forma distinta en nuestros países, en cuanto a profundidad, ritmo y objetivos. A dicha consideración genérica, quisiera agregar otros dos elementos: la apertura es probable que difiera en función del tamaño de los países y de la estructura productiva de cada país. En ese sentido, surge de inmediato la comparación de los casos de Chile y Bolivia con respecto a Brasil.

En este ámbito relativo, me cuesta imaginar una apertura brasileña al ritmo y profundidad con que lo han hecho otros países. Más de alguien podría mencionar el ejemplo de México, para mostrar que es posible llegar muy rápido a niveles reducidos de protección. Me parece que hay dos observaciones respecto de México. La primera es que la apertura ha sido distinta, manteniendo algunas restricciones no arancelarias y con un ritmo de rebaja de los aranceles más lento que en los casos de Bolivia y de Chile, que son hoy día casi paradigmáticas en esta materia . Y segundo, lo que pasa es que México tiene un socio comercial principal que es su vecino, los Estados Unidos. Alrededor del 65% de las exportaciones mexicanas van a EEUU, y de hecho existen lazos implícitos o explícitos entre la economía mexicana y la norteamericana que generan dependencia comercial y que hace que la apertura mexicana hacia el resto del mundo sea más aparente que real.

Estimo que, aparte del hecho que los países más pequeños tienen más facilidad para abrirse, existe una suerte de protección natural de los mercados latinoamericanos que opera al menos en dos sentidos: uno, que significa que los productos internos tienen una defensa más allá de lo que representa el arancel de aduana y las barreras no arancelarias, constituído por los costos de transportes diferenciales, los mayores costos financieros, sobreprecios relativos y, en general, los costos de las ineficiencias internas, por el hecho de ser mercados menores y con

una deficiente organización para el comercio exterior. Esos costos algunos países están empezando a bajarlos, pero de hecho significa una protección natural el que exista una tramitación compleja derivada de un sistema bastante arcaico en el manejo del sector externo, o bien niveles de demanda que no son atractivos para instalar redes de distribución y servicio provenientes de proveedores externos. Esto explicaría por qué subsisten todavía en algunos países industrias que están compitiendo con aranceles del orden de 10%. La pregunta que uno se hace es cómo los taiwaneses, coreanos, japoneses e incluso países vecinos no arrasaron con toda la industria chilena, boliviana o mexicana. Este es un tema que me parece fundamental.

El segundo sentido en que opera dicha protección -que en cierta medida va disminuyendo con la propia apertura- es en los acuerdos de comercio con nuestros vecinos u otros países latinoamericanos, donde desgraciadamente se suman las ineficiencias. Cuando comerciamos con Japón, EEUU o Europa, los factores de mayor costo operan principalmente del lado latinoamericano, puesto que del otro lado se supone que esas ineficiencias son mucho menores o inexistentes. De tal manera, existe un incentivo, al revés de lo que es la defensa natural, a comercializar con los países desarrollados más que a desarrollar el intercambio con los países vecinos. Estos son algunos de los temas adicionales que me parecen deberían ser objeto de reflexión en este foro. Gracias.

INTERVENCION DE LUIS PORTILLO (España): En relación al tema de la integración latinoamericana, mi reflexión es en torno a cómo se piensa desde la CEE respecto de este proceso y como se ve el papel de América Latina en el mundo.

Mientras Europa avanza hacia un nuevo rol en el mundo, América Latina parece no tener participación activa en el diseño de la nueva estructura económica mundial. Es evidente que la región tendrá que incorporarse a ese proceso, dice la CEE, a fin de evitar que su actual marginalización se agrave en forma irreversible con el ritmo de los cambios mundiales. En la actualidad, América Latina representa apenas un 4% del comercio mundial. Las tendencias económicas mundiales han acentuado la marginalización latinoamericana.

La venta global, la producción, el capital y el comercio están cada vez más concentrados en las regiones industrializadas de Europa, Norteamérica y Asia. Si América Latina quiere tener un peso en la nueva economía mundial, deberá avanzar considerablemente hacia la integración regional y subregional, de la misma forma que Europa buscó su propia expresión en la CEE y en la EFTA.

América Latina ha realizado recientemente grandes progresos en esta dirección, los cuales han sido impulsados por el deseo de que los ajustes económicos estructurales emprendidos no se desperdicien, lo que sucedería si la región quedara excluida de la corriente principal de la economía mundial por efecto de los tres grandes bloques comerciales.

Después de un lento progreso histórico se ha puesto de manifiesto un renovado énfasis en la integración subregional (MERCOSUR representaría cerca de la mitad de la población, del PIB y de las relaciones de comercio de América Latina).

De hecho América Latina parece interesarse cada vez más en zonas de libre comercio, un acuerdo de este tipo ha sido firmado entre Colombia, Venezuela y México, y se negocia

actualmente otro entre México y Centroamérica. Igualmente, Chile tiene una política clara de establecimiento de acuerdos de libre comercio con otros países latinoamericanos. Sin embargo, parece que en gran medida estos esfuerzos no se plasman en auténticos mercados comunes, sino que se limitan a una mayor apertura comercial basada en similitudes macroeconómicas. El tema de la eventual convergencia entre ellos se revela problemático.

Los países latinoamericanos participan simultáneamente en diferentes tipos de acuerdos, con lo cual la superposición de jurisdicciones puede llegar a representar un serio obstáculo. La oferta realizada por el Presidente Bush en junio del 90 relativa a la creación de una zona de libre comercio en todo el hemisferio fue favorablemente acogida por los dirigentes de la región. Su formación implicaría un avance en el proceso de establecimiento de los tres bloques mundiales. Sin embargo, muchos se preguntan si los actuales esfuerzos de integración y de liberalización en América Latina producirán automáticamente la reinserción de la región en la economía internacional.

Incluso el NAFTA implicará un lento proceso de 10 años. La incorporación plena de México supondrá mayores plazos, puesto que su economía no es de inmediato compatible con la de Canadá y la de EEUU. Más aún, para los responsables de la política económica en los EEUU, los progresos del NAFTA - México serán un determinante de la ulterior ampliación plena del libre comercio a toda América Latina. La iniciativa Bush supondría la integración de economías muy dispares con importantes desfases en los niveles de ingreso y entrañaría costes importantes. Los obstáculos potenciales superan con creces a aquellos a los que tuvo que enfrentarse la CEE.

En segundo lugar, existen limitaciones importantes incluso dentro de los esquemas subregionales de América Latina. Más allá del hecho de que la mayoría de las economías de la región son inestables y con una elevada inflación, el comercio intra-regional es muy limitado, por ejemplo en el caso de México correponde sólo al 5%, y apenas un 6% del comercio brasileño se realiza con los socios del MERCOSUR. En consecuencia, es improbable que pueda crearse un mercado común similar al europeo.

En tercer lugar, si bien adecuados programas de liberalización han preparado a países como México y Chile para su reinserción en el mundo, existe el peligro de que los países latinoamericanos que más han avanzado por la vía del ajuste y que están en condiciones de discutir seriamente un tratado de libre comercio con EEUU dejen atrás a aquellos países que no han realizado una transición. Esto dividiría a América Latina en dos grupos, uno de los cuales quedaría completamente marginado de la economía mundial. El llamado grupo de los 3 (G-3) formado por Colombia, México y Venezuela aparece con claridad como el candidato más probable para una futura ampliación del Nafta.

Las relaciones comerciales de América Latina con Europa han seguido un patrón declinante. Hace 30 años Europa compraba el 30% de sus importaciones y vendía el 9% de sus exportaciones a la región latinoamericana. Esos porcentajes se han reducido a la mitad, comparándose desfavorablemente con las naciones asiáticas, las cuales han incrementado sus lazos comerciales con la CEE. La inminente culminación del mercado común europeo implica que la CEE será a la vez un instigador, un producto resultante y un factor determinante de las tendencias futuras a nivel mundial. Lo que no está claro es si los actuales acontecimientos europeos que van adquiriendo cada vez mayor dinamismo, y la casi segura ampliación de la

CEE reforzarán o por el contrario harán más difíciles las relaciones entre la CEE y América Latina. Cierto que la región está haciendo decididos esfuerzos en los últimos tiempos para revertir su aislamiento del centro de la economía mundial. Muchas gracias.

LUIS BERNARDO FLORES (Colombia): Una de las virtudes centrales de seminarios como al que estamos asistiendo es que sean capaces de plantear preguntas relevantes sobre temas relevantes. ¿Tiene o no América Latina una estrategia exportadora? En épocas pasadas de aprendizaje de lo que se llamó el modelo de sustitución de importaciones, tratamos de hacer homogéneos patrones muy diferenciados de crecimiento en América Latina. Ex-post, fuimos capaces de señalar cuáles habían sido las insuficiencias o fallas que tuvieron estos modelos de crecimiento para no responder a las expectativas de crecimiento y de distribución de ingreso.

Me parece importante en esta nueva década que nos preguntemos ex-ante ¿A qué está apostando América Latina en términos de su estrategia exportadora? Sin embargo los países y los analistas de nuevo queremos encasillar a América Latina en una serie de modelos predeterminados, convirtiendo en unidades homogéneas a los diversos países de la región, clasificándolos en categorías de menos dinámicos, más dinámicos o regresivos. Queremos saber si la apertura es más o menos intensa o más profunda, y a partir de allí tratamos de derivar algunas lecciones generales. Yo creo que, modestamente, deberíamos tratar de superar esa tendencia analítica al universalismo para poder encontrar respuestas valederas. Conviene más bien pensar en términos de la diversidad de América Latina en torno a sus posibilidades en el nuevo escenario internacional.

¿Vale la pena seguir trabajando con una ficción de América Latina homogénea? Cuando lo que se está viendo son realidades muy distintas a través de las cuales los países están relacionándose con el mercado mundial, dependiendo de sus particulares condiciones productivas y de comercio internacional. Al hablar de la estrategia exportadora tenemos un gran reto no para poder hacer conclusiones ex-post, sino para poder tener una perspectiva ex-ante. Me gustaría mencionar tres tipos de condicionantes que se han indicado insistentemente en este seminario. Se nos ha dicho que el éxito de las exportaciones, está condicionado por: la política macroeconómica que están aplicando los países; las políticas de reestructuración industrial que siguen siendo muy heterogéneas entre los distintos grupos de países; y las políticas comerciales que tienen que ver con la conformación de nuevas modalidades de integración. Hoy nos han hablado especialmente del Mercosur y de algunas modalidades bilaterales.

Yo quisiera dudar razonablemente como lo han hecho otros, de que los países de América Latina tengan una estrategia exportadora. Creo que la mayor parte de los países -sin hacer yo el universalismo, que he criticado- se han contentado con una diminución unilateral y radical de sus aranceles, como mejor estrategia exportadora. Pero estas medidas no pueden asegurarnos de que el resto del mundo nos recompensará bajando también sus aranceles. Me parece que hay demasiadas interrogantes para saber si ésta es verdaderamente una estrategia exportadora.

Al escuchar las lecciones que se han aprendido durante esta década, no tenemos la certeza de que el manejo de la política macroeconómica esté conduciendo realmente a economías más competitivas o simplemente a economías que buscan la estabilidad para

plantearse en el futuro una posibilidad de crecimiento basada en las exportaciones, sin saber todavía en qué tipo de exportaciones deberían basarse. Hemos escuchado diversos tipos de experiencias de exportaciones que están ubicadas algunas en los nichos dinámicos del mercado mundial, otras en nichos estáticos y otras en segmentos de mercado en los cuales el crecimiento de la demanda está en relativo decrecimiento. En cualquiera de esos nichos el manejo general de las políticas macroeconómicas está incrementando las exportaciones pero cabría preguntarse ¿Está buscando realmente incrementar y diversificar la capacidad exportadora de la economía?

Yo he indicado que en el caso de Colombia los muchos esfuerzos actuales, desafortunadamente nos pueden llevar de nuevo a incrementar las exportaciones sobre la base de una mayor explotación de productos naturales y bajos salarios de mano de obra. Me parece que sería muy frustrante que los esfuerzos terminaran logrando simplemente incrementar los rubros de especialización de siempre.

Un segundo tema en relación con una estrategia exportadora, lo constituyen las políticas de reconversión o de reestructuración industrial y me parece que aquí el debate es extenso y los resultados son muy débiles. Todos los países y los gobiernos están apostando a la reestructuración de los aparatos industriales de América Latina, pero en ningún signo de las políticas económicas uno está apreciando que respecto de esta apuesta teórica, existan instrumentos efectivos. ¿Están los aparatos productivos realmente experimentando un cambio, una transformación importante en términos de productividad y en términos de incorporación de desarrollo tecnológico?. Hay ejemplos exitosos que parecen importantes y pueden ser puntas de lanza hacia el futuro. Pero me parece que le falta una gran cantidad de instrumentos a la reestructuración industrial.

Tenemos mucho que avanzar si queremos que América Latina no sea nuevamente una despensa de materias primas baratas para el resto del mundo, sino una fuente de incorporación dinámica de progreso tecnológico que beneficie a todos sus habitantes.

El tercer elemento para una estrategia exportadora tiene que ver con la política comercial que se está diseñando por parte de nuestros gobiernos. Tenemos muchísimos ejemplos, el Mercosur, el G-3, el Grupo Andino y todos estamos esperando también que la CEE diga algo, a ver si se pueden desentrampar las dificultades muy grandes que existen ahora para lograr llegar a acuerdos en el campo agrícola dentro del GATT.

Desde otro ángulo, no estoy seguro tampoco de si tenemos una estrategia exportadora, o simplemente nos contentamos con la etapa de aprendizaje y de seguir aprendiendo. Aprender es bueno pero me parece que es inútil seguir aprendiendo hasta la muerte, si no podemos encontrar resultados. Para mí ha sido muy atractivo que nos formulemos la pregunta de hasta dónde los países de América Latina tienen una estrategia exportadora y si todos queremos exportar, para qué queremos exportar y qué efectos vamos a conseguir con exportar más. El gran debate que debemos abrir sería en términos ex-ante, no tratar al final de este milenio de responder qué tan exitosas fueron las diversas experiencias de América Latina en su nuevo modelo exportador. Muchas gracias.

LEE WARD (Chile, Ministerio de Economía): Intentaré responder a una lista de preguntas que me fueron planteadas en la mañana. La primera se refiere a las uniones aduaneras. Específicamente se me preguntó cómo operarían en el caso del Pacto Andino y del MERCOSUR estas uniones que como es lógico se proponen un arancel común, existiendo una larga historia precedente de no cumplimiento de los compromisos acordados. Me preguntaron además qué posibilidades ve Chile de incorporarse a estos grupos.

La verdad es que ha existido un historial largo de no cumplimiento y sucesivas prórrogas de acuerdos que se han tomado dentro de estos grupos, especialmente en el caso del Pacto Andino. Sin embargo, yo creo que en este último tiempo ha habido un cambio de actitud y realmente se han acelerado los plazos para el cumplimiento de las metas, siendo estas metas efectivamente aperturistas. Me atrevería a decir que algunos países tienen ya metas cumplidas antes de tiempo y están pensando darle mayor prioridad a otras. En consecuencia yo creo que hay un cambio de actitud y por una decisión política se está caminando decididamente hacia la apertura.

Un poco distinto es el problema del arancel común. Ninguno de los dos grupos hasta el momento ha fijado ese arancel común. Yo creo que se van a demorar en acordarlo puesto que la misma dinámica que han adquirido los países hace que lo que a uno le conviene como arancel común a otro no le esté conviniendo. Pero en algún momento tienen que encontrar un punto de equilibrio. Les va a crear dificultades internas, pero yo creo que la propia necesidad los va a obligar a buscar una mecánica que les permita salir adelante.

La posición de Chile es más bien de carácter cauteloso en el sentido de que por una parte observa diferentes grados de avance en términos de ordenamiento macroeconómico en los países y también diferentes grados de avance en términos de apertura. Adicionalmente el arancel común representaría para Chile una dificultad importante si se llegara a un acuerdo con un arancel superior al que actualmente tiene el país (11%). En consecuencia, el problema para Chile es buscar alguna fórmula que sin este tipo de limitaciones le permita tener algún relacionamiento con estos grupos. Han surgido fórmulas que se han llamado el 4 más 1 y el 5 más 1 que podrían consistir en que Chile hiciera un acuerdo con el MERCOSUR o con el Pacto Andino, de carácter similar a lo que se está haciendo con México, sin tener que entrar a cumplir todos los requisitos del grupo, pactando algún tipo de acuerdo distinto. Esa es una de las posibles fórmulas que se están analizando pero pueden haber otras más, lo que prueba que Chile está buscando la mejor forma de conectarse con ambos grupos.

En relación a los mecanismos de salvaguardia, en el acuerdo entre Chile y México ellos están planteados y hay una posibilidad de aplicación de una cláusula de salvaguardia por un año con prórroga justificada para el año siguiente, lo cual significa que el país tiene que dar algún tipo de explicaciones y el otro país tiene que aceptarlas. Pero se ha dejado esta materia para que la Comisión Administradora, al momento que dicte el reglamento, defina los procedimientos de cómo se va a operar. Por lo tanto, no tengo una respuesta específica a ese punto.

Con respecto a la solución de controversia, este mecanismo está destinado única y exclusivamente a velar por el cumplimiento de las normas establecidas en el acuerdo. Si un operador a través de las acciones comerciales que está desarrollando piensa que una cláusula del acuerdo se está aplicando incorrectamente, puede hacer el planteamiento a la contraparte

para que se aplique el mecanismo de solución de controversia. Pero la generalidad de los problemas comerciales que surjan entre los operadores comerciales se tienen que resolver por otra vía.

Respecto de los precios públicos, en el Acuerdo ambos países declararon como principio que no utilizarían estos precios para introducir distorsiones en la economía. Si ello se produce, se tratará como un incumplimiento del Acuerdo y por lo tanto debería ser visto por la solución de controversia. Una aparente contradicción se da con los precios del petróleo, los cuales después de un análisis no plantearon mayores distorsiones, pero sin embargo aparecen en la lista de distorsiones. Ello tiene su origen en una limitación constitucional en México, que establece que ese producto es un monopolio estatal y como tal no puede estar sujeto a un proceso de libre comercio. México de partida planteó que el petroleo tenía que ir en la lista de excepciones y que eso no era negociable.

La experiencia ha mostrado que cuando se hacen acuerdos tan amplios, abarcando gran cantidad de temas, muchas veces algunos no se alcanzan a tratar con la profundidad suficiente y en consecuencia intentar agotarlos dilataría la firma del acuerdo. Es por ello que muchos temas se dejaron enunciados para seguirlos trabajando posteriormente a través de la Comisión Administradora. Entre esos temas está el problema de las compras gubernamentales y del comercio de servicios. Respecto de este último tema se quedó también a la espera del posible avance que se logre en este mismo tipo de negociaciones, que están teniendo los países en el marco del GATT.

Los productos excluidos pueden incorporarse al acuerdo, pues existe una cláusula de flexibilidad por la cual los países en cualquier momento pueden pactar aceleraciones de programas de desgravación o pasar de una lista a otra que implique mejorar el grado de apertura, pero nunca ir en retroceso. O sea, existe flexibilidad para mejorar las condiciones de apertura pero no para retroceder.

En relación a la pregunta más general sobre la política global en materia de integración, Chile está aplicando una política dual. Por una parte ha avanzado bastante en su política de apertura unilateral, de tal manera que ya su arancel es parejo de 11% y con las negociaciones que se están realizando el arancel promedio debería ser menor que eso, o sea la barrera que representa el arancel es ya muy marginal. A su vez, Chile está privilegiando algunas negociaciones bilaterales que le produzcan beneficios específicos y le permitan abrir mercados. En este sentido la experiencia con México ha sido una primera experiencia piloto en la materia y el proceso de aprendizaje ha sido enorme. Nadie tenía experiencia en este tipo de negociaciones y todos tuvimos que ir aprendiendo en el camino. Pero una vez finalizado el proceso, es un activo muy importante para aplicarlo posteriormente.

En este momento tenemos ya un acuerdo firmado con Argentina, que no es tan completo como el de México porque no incluye un programa de desgravación, pero sí casi todos los otros elementos. Está también bastante avanzada la negociación de un acuerdo con Venezuela. Se han iniciado los contactos con EEUU para empezar a conocer las características de la economía y las posibilidades que presentan para un acuerdo. Se está conversando con Bolivia, con Colombia y con Brasil y hay profundización de acuerdos de alcanze parcial con Ecuador.

Es cierto que al hacer un acuerdo con un país que está al mismo tiempo haciendo acuerdos con terceros países, el país pierde competitividad frente a terceros, pero ello puede contrarrestarse si a la vez se emprenden acciones similares en otro frente.

A mi modo de ver, la estrategia que está siguiendo Chile en este momento no es una estrategia global porque está convencido de que los acuerdos que se han hecho en ese campo no han dado resultado. Se piensa que es mucho más fructífero un mecanismo de aproximaciones sucesivas, de tal manera de cuando estos esfuerzos individuales hayan avanzado suficientemente y haya muchos acuerdos similares, la integración va a ser más fácil y se podrá pensar en agrupaciones más amplias. Gracias.

LUIS VELASCO RAMI (España): Mis comentarios quizás valgan como provenientes de una persona que viene de un país que tiene una economía con problemas en algunos casos parecidos pero en otros muy diferentes a los que enfrentan -con creciente grado de heterogeneidad por su parte- las propias economías latinoamericanas.

El tema que se ha debatido acá sobre la apertura al exterior es un asunto que la economía y la política económica española fueron resolviendo de facto a través de una creciente interdependencia con la economía mundial, logrando una solución definitiva en 1986 con la incorporación a la CEE. Una vez agotado el proceso más sencillo de una unión aduanera, estamos actualmente en vías de obtener un grado de integración mucho mayor con el mercado único y en camino de algo mucho más complejo cualitativa y cuantivamente, como es la Unión Económica y Monetaria. En el caso de la economía española ya no se discute sobre si la apertura es rápida o lenta, si es programada o negociada, etc. porque cada vez hay más datos que nos vienen impuestos por Bruselas. Desde luego estamos conscientes que Bruselas no es un ente autónomo sino que toma sus complejas decisiones por medio del Consejo de ministros de los 12 países.

Por ejemplo, se estima que dentro de 3 ó 4 años, dos tercios de la normativa económica que se aplique en España y en el resto de los países comunitarios será una emanación de Bruselas. La política de tipo de cambio por ejemplo, ya no es un instrumento que se pueda utilizar por ninguno de los 12 países, al estar integrados en el sistema monetario europeo. Esto quiere decir que las parcelas de decisión autónoma de la política económica van desapareciendo y en eso precisamente consisten los procesos de integración. Aún desde ese punto de vista yo creo que sería de interés señalar tres aspectos que me han llamado más la atención en estos días de discusión.

Primero está el tema de la apertura económica al exterior. Me parece importante que éste sea un concepto plenamente asimilado por todos y constituya una vía para una mayor inserción de las economías latinoamericanas en un sistema económico internacional cada vez más integrado. Ya no cabe la más mínima duda -y creo que es precisamente lo que ha ocurrido en los países de economía planificada- que no existen posibilidades de desarrollo regional al margen del sistema económico mundial.

Al entrar en discusiones sobre la apertura, me parece que hay coincidencia de que no existe una respuesta única sino que son las propias experiencias -considerando la coyuntura económica y los aspectos estructurales de todo tipo- los que determinarán cómo debe ser esa

apertura. Pero me parece interesante constatar de que hay un consenso sobre la necesidad de esa apertura, aunque naturalmente con sus cautelas. Ello nos lleva a la necesidad de ciertos proteccionismos que resultan mucho más fácil de definir en la teoría que aplicarlos en la práctica.

Aún así, creo que nadie practica aperturas suicidas porque nadie cree en la asignación óptima de los recursos o en los mercados perfectamente competitivos. Se admite como necesaria una cierta dosis de intervención estatal. En esto creo que también ha habido cambios muy importantes en las políticas de los países. El papel del sector público se sigue considerando importante en un triple aspecto: en el aspecto regulador de la economía, en el aspecto de suministrador de determinados bienes y servicios públicos y en el de distribuidor y redistribuidor de la riqueza y la renta.

Un segundo punto que me ha llamado la atención es el problema de la integración o quizás de las integraciones latinoamericanas. Vistos los resultados de los intentos de la ALALC, del Pacto Andino y de otros esquemas de integración, la conclusión podría ser pesimista. Pero me parece que hay un replanteamiento del tema sobre bases quizás más realistas, tratando de lograr primero bloques menos ambiciosos en cuanto al número de países. Seguramente este enfoque hará que las posibilidades de éxito sean mayores. Pero aún así, se plantea un problema de cómo armonizar esos bloques que son bilaterales con el necesario multilateralismo del comercio o el respeto y fortalecimiento del GATT.

En torno siempre al tema de la integración, creo que se han sustituído los sistemas que en la práctica demostraron ser absolutamente inmanejables por unos procedimientos mucho más automáticos de desgravación arancelaria. Esto sin desconocer las dificultades derivadas de las protecciones extraarancelarias que como todos sabemos tienen cada vez mayor importancia. En este terreno creo que la experiencia de la CEE es difícilmente trasladable a los países de América Latina porque las diferencias son muy importantes. Las características de las economías de esos países y los resultados de sus políticas económicas son bastante homogéneas, no siendo ése el caso de América Latina. Sin embargo el tratar de lograr bloques menos ambiciosos en sus objetivos, puede ser probablemente más operativo.

Creo que es necesario señalar la necesidad de un cierto grado de homogeneidad entre los países que deciden aún las formas más primitivas de integración, como son las zonas de libre comercio. Mucho más cuando estemos pensando pasar a uniones aduaneras con tarifa exterior común u otras instancias de mayor integración. En este caso el grado de homogeneidad de los países miembros, de sus políticas económicas y de sus resultados -lo que en la jerga de la CEE se denomina la convergencia- debe ser mucho mayor de lo que es actualmente. Parece indispensable reconocer que ha pesar de la dificultad de los objetivos no por ello haya que abandonarlos. Yo coincido que el objetivo de la integración resulta imprescindible para una inserción mejor de las economías latinoamericanas en la economía mundial.

El tercero es de los aspectos sociales de este tipo de procesos, porque naturalmente siempre hay consecuencias sociales. Yo mismo expresé de manera un poco rudimentaria la necesidad de armonizar la llamada eficacia económica con la eficacia social tratando de evitar la posible incoherencia entre ambos conceptos. Creo que un proceso de crecimiento y de apertura hacia el exterior que dé lugar a sociedades crecientemente no homogénas, está condenado al fracaso. Al contrario, creo que sociedades con una cohesión mayor, con un

reparto más equitativo de la riqueza y de los bienes constituyen un ámbito mucho mejor para las políticas de eficacia económica.

Eso nos lleva a dos conclusiones: primero, el tratar de evitar una especie de transposición entre fines y medios, es decir la competitividad o la capacidad de competir es un concepto importante pero es un medio para lograr un fin, que es precisamente el logro de sociedades más justas con un bienestar más equitativamente repartido. Y segundo -corolario de lo anterior- creo que la competitividad, la eficiencia o la productividad son valores importantes, pero hay también otros valores mucho más importantes como son la libertad, la seguridad individual y colectiva, la equidad, la cooperación y la participación. Se trata de valores que en toda decisión de política deben ser tomados en cuenta. Es decir, no hagamos una transposición de términos y no convirtamos a la competitividad que es muy importante, en el único centro rector de las políticas. Muchas gracias.

JOSE MANUEL QUIJANO (Uruguay): Yo querría hacer una breve referencia al tema de la integración, vinculada a la experiencia de la CEE planteada por Portillo y Velasco y a la creciente marginación de América Latina del escenario económico internacional. Si uno lee la literatura europea de los años 50, lo que hay detrás de la creación de la CEE por parte de los seis países que inician este proceso, es una fuerte decisión política de recuperar participación a nivel mundial. Al término de la guerra, las dos superpotencias que toman las decisiones no consultan a los países europeos, y ellos encuentran en la unidad y en la formación de la CEE una manera de decidir y de gravitar en el mundo como lo están haciendo ahora, 30 años después.

Algunos podrían interpretar que el motor básico que lleva a este grupo de países a integrarse es recuperar su participación a nivel internacional. En los procesos de integración de América Latina esto no está demasiado presente, quizás por nuestra propia historia sin imperios ni colonias y sin haber gravitado en el mundo en el pasado, claramente no vemos porqué deberíamos gravitar ahora. Yo diría que un proceso de integración es en primer lugar un proceso de afirmación nacionalista. Si eso falta, el proceso de integración se debilita enormemente y pasa a ser una larga discusión tecnocrática acerca de aranceles, liberalizaciones, etc. Lo que se necesita es la voluntad de querer hacer, para tener un lugar en el mundo. Yo creo que es lo que enseña la comunidad y que a nosotros nos está faltando.

¿ Qué significa avanzar en la integración? Desde el punto de vista de un país pequeño como mi país, una zona de libre comercio no abre nuevas perspectivas. De hecho, lo que se está vendiendo a Brasil y a Argentina lo vamos a seguir vendiendo. El proyecto se torna interesante si incorpora la dimensión de producción en conjunto, en rubros en que por separado no podamos hacerlo. Es decir es interesante desarrollar proyectos tecnológicos conjuntos, donde el umbral nos excluya a cada uno por separado. Nos importa si nos da una dimensión de escala y de rendimientos crecientes a escala porque el tamaño de planta varía según el mercado en el cual estamos actuando. Y nos importa también si nos permite hacer especializaciones concertadas con los vecinos. Eso en lo referente al área industrial.

Otra dimensión que normalmente no tomamos en cuenta es el área de servicios. Quién podría explicar el proceso de desarrollo alemán del último siglo, si no es a través de la banca múltiple, que es una banca de inversión y es además una banca comercial. Quién podría

explicar el proceso de desarrollo de Japón y el de Corea si no entiende que hubo grupos financieros, industriales y comerciales actuando coordinadamente.

Existe una dimensión industrial y una dimensión financiera. Si uno mira lo que está pasando en México, hay un aspecto de la realidad mexicana que es especialmente novedoso: cuando México privatiza la banca como lo está haciendo ahora, privatiza principalmente para que los grupos industriales se compren un banco. México necesita hacer eso, porque necesita un interlocutor fuerte a la hora de una cierta integración con EEUU. Necesita grupos industriales y financieros capaces de generar un poder de negociación con los interlocutores norteamericanos.

A nivel de hipótesis, yo sostendría que buena parte de lo que pase en nuestra integración, dependerá del capital privado nacional más que de los Estados. Pero me estoy refiriendo a la integración del capital privado nacional a nivel sectorial, industrial, comercial y financiero.

Si la integración que está planteando el MERCOSUR no logra, después de una década de debilitamiento creciente de los sistemas financieros regionales, una reestructuración de estos sistemas, convirtiéndolos en mecanismos articulados con el sector industrial y con el sector comercial, posiblemente la potencialidad de la integración sea extremadamente escasa. No existirán actores capaces de tomar iniciativas y de lograr una integración realmente productiva. Con una zona de libre comercio no cambiaremos la realidad de la región.

Yo quería terminar diciendo que cuando en las sesiones iniciales Assael planteó el tema del proteccionismo transitorio y selectivo, puso cuatro requisitos de los cuales rescato dos. Creo que el proteccionismo transitorio no es hoy negado absolutamente por nadie, ni siquiera por el Banco Mundial. Lo que se discute es el tiempo de este proteccionismo transitorio. Bela Belassa habla de siete a ocho años mientras en los estudios del centro de desarrollo de la OECD se sostiene que la experiencia de Japón llevó a un proteccionismo de dos décadas para que determinados sectores se impusiesen. Se trata de evitar que transitoriamente penetren productos que generen competencias desplazantes.

En caso contrario seremos unos buenos exportadores de primarios, le agregaremos packing, marketing, mejor control de calidad pero seguiremos en el proceso de marginación, porque no hemos sido capaces de integrarnos adentro financiera, comercial e industrialmente y no hemos sido capaces de proteger las áreas que hay que proteger para poder salir después a competir en el mercado. Muchas gracias.

BENJAMIN HOPENHAYN (Argentina): En la línea planteada por los colegas colombianos yo quisiera destacar la importancia que tiene distinguir entre las distintas perspectivas de política que se están aplicando en nuestros países, para no confundir los instrumentos que se utilizan con fines de estabilización macroeconómica, con la utilización que se ha hecho de esos mismos instrumentos en otros tiempos con fines de industrialización o de apertura externa.

Quiero nuevamente referirme al tema del tipo de cambio. Hasta hace muy poco, había consenso de que el tipo de cambio era un instrumento muy importante de la política comercial

externa de los países. A partir del desmoronamiento de Bretton Woods, en los países desarrollados la flotación de los tipos de cambio no hizo sino acentuar el papel de este instrumento en la política comercial. Tanto es así que en las relaciones entre los países grandes fue necesario una serie de reuniones que llevaron finalmente a un acuerdo sobre la necesidad de realinear los tipos de cambio para reducir los déficits estructurales de los EEUU. Eso no ha dado resultado hasta ahora por otras razones, pero en América Latina - y en particular, en las discusiones que se tenían en CEPAL- se insistió siempre en que la sobrevaluación de los tipos de cambio había sido una causa fundamental de las tendencias al estrangulamiento externo de nuestros países.

Alrededor de esta mesa, en los tres últimos días, hemos analizado una serie de casos en que ha habido una tendencia o bien a reducir la subvaluación de los tipos de cambio -siendo muy difícil saber cuál es el tipo de cambio de equilibrio- o bien ha habido tendencia a sobrevaluarlos. En los casos de Argentina, Colombia y México, esto no se ha hecho con fines de política comercial, buscando mejorar o empeorar la competitividad externa. Se hizo por las dramáticas razones de tratar de reducir un proceso inflacionario que estaba minando las bases mismas de las economías nacionales.

Ahora bien, miremos hacia adelante y tratemos de responder al reto que nos hizo nuestro colega colombiano, examinando ex-ante lo que puede ser una estrategia de reinserción internacional. Creo que debemos preguntarnos en qué medida los instrumentos para lograr equilibrios macroeconómicos pueden ser o no idóneos para el otro objetivo de reindustrialización y de reinserción internacional. A lo mejor hay una trayectoria a seguir, en la cual primero tenemos que recuperar el equilibrio, segundo tenemos que asentarlo y tercero tenemos que salir a la liza externa tratando de cambiar la inserción internacional. Esta reinserción podrá promoverse ya sea individualmente o a través de la agrupación de países siguiendo la cálida exhortación que nos ha hecho Quijano.

Yo interpreto que en buena parte la apertura que se ha hecho en Argentina tuvo también como motivo el tratar de aumentar la competitividad interna para reducir las presiones inflacionarias. Es decir, instrumentos típicamente de política de comercio exterior como el tipo de cambio y la apertura, se han estado usando como instrumentos de política macroeconómica interna para estabilizar las economías nacionales.

Llega un momento en que eso tiene un límite, porque si seguimos con esas políticas de tipo de cambio sobrevaluado y de apertura indiscriminada va a resultar que solamente podremos participar en el comercio internacional como exportadores de aquellos productos de los cuales tengamos excedentes exportables o que ofrezcan posibilidades rentísticas muy notorias. En vez de mejorar nuestra inserción internacional a lo mejor vamos a empeorarla si seguimos por ese camino.

Por eso creo que atendiendo el desafío de mirar ex-ante, pero haciéndolo con sentido estratégico, en algún momento tendremos que revisar estas políticas que hacen al tipo de cambio de equilibrio apto para la exportación, apto para la inserción internacional adecuada y al tipo de apertura que nos conviene abordar como instrumento de esa misma reinserción.

Vinculado con esto se podría plantear el tema de la competitividad genuina versus la competitividad espúrea. Yo ya no creo en los planteamientos maniqueos y estáticos. Yo creo

que no existe una competitividad genuina o espúrea en un momento determinado del tiempo, sino que se va construyendo, a lo largo del tiempo, una cierta "genuinidad" o una cierta "espureosidad" -permítaseme la licencia- con respecto a la inserción de un país en el comercio internacional. Me parece perfectamente lógico que un país como Brasil, por ejemplo, aproveche las ventajas comparativas que tiene en abundancia de mano de obra barata para abordar en una primera instancia la exportación de productos de alto contenido salarial. Aunque no sea lo mejor de la lista de productos que estamos considerando, ello permite ir avanzando.

Así avanzó Japón, Corea y otros países para después con las rentas conseguidas lograr modificaciones que permitiesen ir capitalizando la incorporación de tecnología y capitalizando el desarrollo de los recursos humanos, etc. con el objeto de avanzar hacia otras etapas de la industrialización. Esta descripción es un poco una caricaturesca, porque un país como Brasil no exporta sólo un tipo de productos. Me estoy refiriendo simplemente a que el cuadro del aprovechamiento de las ventajas comparativas es más complejo de lo que puede señalar una simple fotografía en un momento determinado, si tenemos una canasta de exportación genuina o espúrea desde el punto de vista de la incorporación de progreso técnico, de la mejora de la productividad y del nivel de vida de la población.

Un país como Argentina que tiene una cierta riqueza en recursos naturales, no puede dejarla de lado diciendo que no seguirá compitiendo en este segmento de la economía internacional porque a la larga los recursos naturales están perdiendo importancia en cuanto a su valor en el comercio mundial y en cuanto a las ganancias de comercio. Yo creo que tenemos que tratar de incorporar tecnología en la producción de esos bienes en donde tenemos recursos naturales, para tratar de vender más, a mejor precio y en formas más complejas. Por este camino se pueden obtener los recursos con los cuales aumentar nuestra incorporación de progreso técnico endógeno y exógeno y, al mismo tiempo, volver a formar los recursos humanos necesarios para promover un cambio en la composición de nuestras exportaciones. Lo importante es que sea un cambio hacia la exportación "virtuosa", que se acerque más hacia productos diferenciados, hacia productos de base científico-técnica, siendo cada vez menos dependientes de productos derivados de los recursos naturales o de la mano de obra barata.

Me parece que tenemos que tener cuidado en no interpretar las realidades actuales como realidades que hacen exclusivamente a la inserción internacional. Ellas son más complejas y hacen a los problemas de estabilidad y de desarrollo que se plantean en nuestros países. Conviene advertir por último que hay que tratar de responder a ese desafío del ex-ante, viendo a diez años plazo por ejemplo y no sólo viendo como meta inmediata la composición de las canastas de exportación. Muchas gracias.

ARMANDO DI FILIPPO (ILPES): Yo quiero entrar en una reflexión que articule algunos de los temas tratados en el Seminario.¿De qué manera el progreso técnico ha estado afectando a la interdependencia? La importancia creciente de la informática, de las telecomunicaciones y del fenómeno tecnológico que impregna las relaciones económicas y las transnacionaliza afectó entre otras cosas los fenómenos de interconexión de bolsas de mercados monetarios, de mercados de futuros, etc. generando una dinámica financiera cada vez más interdependiente y mundializada. Ahora presenciamos una creciente interdependencia que

no solamente la medimos por una apertura comercial, sino por toda otra red de vinculaciones de carácter financiero.

Desde el ángulo de la integración latinoamericana este proceso tiene que ver con la reducción del estilo comercialista o convencional de los esfuerzos de integración y con el aumento del protagonismo empresarial directo que estamos percibiendo y empezando a observar efectivamente. Las formas convencionales del área de preferencia -que en definitiva es el tipo de área en la que se progresó durante los últimos 30 años- o el paso siguiente que es la asociación de libre comercio o la unión aduanera, tienen un alto componente comercialista. Son instrumentos que están manejados por representantes gubernamentales que administran, de qué manera hay mayor o menor preferencia. Un vuelco a esto en el sentido de abrir el juego y que lo que se discuta sea lo que queda fuera de la apertura es como cambiar el principio jurídico básico. De aquí deriva un cambio en la lógica de la administración de todo el proceso de integración.

Estos avances en la globalización del capital, aunque tienen un componente especulativo muy alto, establecen mecanismos que a mediano y largo plazo pueden ir creando toda una sistematización y una dinámica de interdependencias estables. La existencia de este tipo de instrumentos permite hacer también operaciones que invaden el campo productivo y se salen del campo especulativo. No sé si es posible considerar estas compras de activos por parte de empresarios chilenos en Argentina como una tendencia que a la larga podría avanzar y dar lugar a una situación recíproca de compras de argentinos en Chile. Estas adquisiciones y fusiones de empresas, no necesariamente constituyen inversión directa que aumente la capacidad producitiva neta del conjunto, pero sí generan una cosa nueva que es la interdependencia de la propiedad. El hecho de que crezca el número de argentinos que son propietarios de activos en Chile y chilenos propietarios de activos en Argentina, venezolanos en Colombia y viceversa, empieza a hacer más fluída la posibilidad de esta interdependencia en el campo de los activos. De ahí puede surgir la incorporación de nuevas tecnologías, nuevas fusiones y eventualmente acuerdos interempresariales para exportar, para coproducir, etc.

Me parece que aquí hay toda una línea de acontecimientos que parte del fenómeno de la informática y de las telecomunicaciones, sigue por la globalización del capital financiero y va llegando a generar un mayor protagonismo empresarial y una decadencia de las visiones más comercialistas por las que transcurrió la integración latinoamericana. Me parece que por este camino hay algo nuevo, que puede empezar a expresarse en términos de negocios concretos.

CARLOS RODRIGUEZ (Secretaría Técnica de Planificación, Paraguay): A mi llegada me comunicaron que tendría un espacio para hacer una exposición de Paraguay respecto de su situación frente al MERCOSUR, pero yo no vine preparado para eso porque en mi país me comunicaron de esta invitación sólo dos días antes. No es fácil hacer una improvisación sobre algo tan importante.

De cualquier manera el Seminario es muy importante para mí y para mi institución. Llevaré los materiales y procuraré transmitir las ponencias y los debates. Por eso agradezco mucho que nos hayan invitado a participar en este evento.

Me llama la atención que aquí está Argentina, Brasil, Uruguay y que Paraguay no fue invitado para presentar aquí su ponencia. Sin embargo, creo que es el país que va a sufrir el mayor impacto por la formación del MERCOSUR. El Paraguay es una de las economías más abiertas de América Latina porque tiene aranceles bajos y principalmente porque las importaciones que vienen de Argentina y Brasil son ilegales y conspiran contra el desarrollo de la agricultura y la industria paraguayas. Se ha intentado algún tipo de protección y fueron desarrollándose algunos productos que tendrían ciertas ventajas como por ejemplo el algodón y la carne. Pero el resto de la producción, especialmente la producción industrial no pueden desarrollarse de ninguna manera por la competencia de los productos de contrabando que vienen de Argentina y Brasil.

Ahora con esta opción del MERCOSUR, si esos sectores no pudieron desarrollarse y los productos donde supuestamente podríamos tener ventajas no llegaron a tener la eficiencia que podrían tener en Brasil y Argentina por culpa misma de las importaciones ilegales, la apertura total que se prevé para 1995 mucho menos va a permitir esa posibilidad. Entonces Paraguay tiene que encontrar una manera de negociar acuerdos o llegar a plantear una especie de política compensatoria. Si no llegamos a hacer eso, probablemente el país se transforme, económicamente hablando, en una provincia argentina o en un estado brasileño. Eso es lo que yo quería plantear. Muchas gracias.

DISCURSOS DE CLAUSURA

FRANCISCO ALBURQUERQUE (AECI, España): Mi presencia en este seminario-taller ha respondido esencialmente al encargo del Instituto de Cooperación Iberoamericana - que opera dentro del marco de la Agencia Española de Cooperación Internacional- de hacer su representación como asesor técnico y de colaborar y participar en las discusiones del propio seminario en la medida que me dieran mis talentos. Me compete además, elaborar para el propio Instituto, una evaluación de este evento que forma parte de un programa de capacitación técnica de alto nivel en gestión política y económica. Es éste un programa nuevo al que se incorpora la Agencia Española, la que evidentemente necesitaba contratar temporalmente a algunos investigadores que hiciesen de evaluadores. Hablo entonces como colega de todos y no tanto como político, aunque me dieron la representación de la Agencia para estar en este acto. Confieso públicamente que mi evaluación técnica es tremendamente satisfactoria, como también lo es la evaluación política en términos de cooperación.

Yo creo que ésta es una excelente manera de destinar recursos, provenientes del presupuesto del gobierno español para la cooperación con América Latina y el Caribe. Además, la difusión posterior que harán ustedes y la propia organización del ILPES de todos estos documentos y esfuerzos, avala todavía más el que ésta sea una de nuestras más entrañables contrapartes en América Latina y así, desde luego, mi evaluación lo hará constar.

Comparto plenamente las conclusiones del Seminario y creo interpretarlas en parte al menos, al decir que Europa y España deberían convertir la cooperación política y comunitaria en actuaciones concretas, en los terrenos comerciales-financieros, incluyendo agrego yo, la propia moratoria de la deuda por parte de los agentes acreedores europeos: menos cooperación y ayuda, más comercio, inversiones y actuaciones conjuntas.

Me complace comprobar que en este Seminario no se perdió de vista de que esencialmente se trataba de saber cuál es el modelo de desarrollo, la estrategia global en la que la política comercial y las políticas de fomento de la competitividad se insertan como instrumentos. Y en qué medida dicha estrategia atiende a las demandas sociales de los sectores más desfavorecidos, esto es, las demandas de equidad.

Tanto participantes españoles como latinoamericanos han estado discutiendo en el Fondo Monetario Internacional sobre cuáles son los mejores caminos para buscar de forma consciente el desarrollo económico y social. Es decir, nos hemos situado fuera de los consejos del verso ideológico predominante. De ahí que como modesto asesor de este programa de gestión de políticas económicas que este año inició la Agencia Española de Cooperación Internacional, me siento profundamente satisfecho -así lo transmitiré a los dirigentes de ese organismo- por el esfuerzo y la colaboración de todos ustedes. Me refiero no sólo a los participantes sino también a las entidades organizadoras, ILPES y CEPAL, con mención especial a Jacqueline, Alicia, a Hugo y a tantas otras personas que han hecho que nuestro trabajo sea posible.

Para terminar, permítanme decir -utilizando una frase del poeta- que refleja un sentimiento que comparten mis dos colegas españoles. "Nuestra casa es la casa de ustedes y donde estemos, ustedes tendrán siempre pan, aceite y un asiento junto al fuego". Muchas gracias.

ARTURO NUÑEZ DEL PRADO (Director Adjunto del ILPES): En el momento de despedirnos quiero manifestarles mi total satisfacción por la forma en que se ha desarrollado este encuentro. Entre los puntos que habría que destacar, tal vez con más entusiasmo, está la preocupación por los temas más profundos del desarrollo que ha estado presente en casi todas las intervenciones. En algunos casos en forma muy explícita, como en las intervenciones de Luis Velasco y de Luis Fernando Flores, por sólo mencionar algunas. En otras que han tocado tangencialmente el tema, no ha estado ausente esa preocupación, porque al analizar el tema de la competitividad y de la inserción externa, no se ha perdido de vista que es un mecanismo para conseguir otros logros que son mucho más sentidos por cualquiera que milita en la causa latinoamericana.

No es mi propósito cansarlos después de una larga jornada. Permítanme decirles, en forma muy breve, que en este ámbito de la reflexión sobre el desarrollo nosotros vemos con preocupación el futuro. Si bien vemos con mucha satisfacción cómo se progresa en ciertos campos, cómo se esclarecen problemas, cómo se despejan incógnitas, al lado de esa satisfacción permanece nuestra inquietud por los problemas más profundos del desarrollo.

Si tuviese que seleccionar entre esos problemas alguno para plantearlo como resumen final, tendría que hacer un esfuerzo frente a una temática tan vasta como es la del subdesarrollo, manifestando nuestra preocupación por la incapacidad de nuestras economías por absorber el empleo. Yo creo que ahí se concentra una preocupación fundamental. Los demás problemas, como son los problemas de la pobreza extrema, los problemas de la insatisfacción de las necesidades básicas y todos aquéllos que se puedan listar, probablemente tengan su núcleo en este problema del empleo y su retribución dentro de nuestros procesos económicos. Aún en las economías más representadas en este Seminario, que pertenecen al Cono Sur, donde sus poblaciones crecen con cadencias más lentas, el problema subsiste.

Más grave aún resulta en aquéllas cuya fuerza de trabajo se incrementa al 3%, 3.5% y 4% por año. Aún en las economías cuyo ritmo es menor, las demandas que van a ejercer sobre el mercado de trabajo las mujeres y aún los niños de 14, 15 ó 16 años que por necesidad están demandando empleo, plantean un problema mayor. Una relación de simple aritmética: en el promedio latinoamericano, para absorber el 2% o el 2.5% con que se incrementa la fuerza de trabajo por año, la economía de la región tendrá que incrementarse entre el 5 y el 6%. Ustedes comprenderán que el desafío por absorber empleo productivo es de una dimensión mayor. Ahí concentro una preocupación que me parece fundamental.

Por exitosa que sea la inserción externa, por eficientes que sean los métodos para ganar competitividad en los próximos años, no tendríamos que confiarnos en que ese éxito resuelva el problema del subdesarrollo de gran parte de la población. Probablemente consigamos dinamizar sectores, modernizar actividades, pero los problemas de pobreza en muchos países, problemas de empleo, problemas de necesidades básicas, permanecerán.

La otra preocupación fundamental es que a medida que uno escarmena todos estos temas, se da cuenta de que aquel famoso tema tan inscrito en esta organización, el de la heterogeneidad estructural, vuelve a plantearse probablemente con más fuerza. No solamente la heterogeneidad estructural entre los países latinoamericanos que ha planteado Luis Portillo, cuando hacía referencia a lo que he llamado el peligro de la consolidación de una subperiferia latinoamericana. Pero también está el que se agudicen las heterogeneidades internas dentro de

los países. En la medida en que haya núcleos dinámicos, de alta eficiencia, de gran productividad y el resto de la actividad socioeconómica no tenga un carácter sistémico, en esa misma medida tendremos sociedades mucho más polarizadas, mucho más injustas y la preocupación de Alburquerque por la equidad estará presente en los obstáculos para salir de nuestro subdesarrollo.

No cabe duda de que esta heterogeneidad estructural puede verse incrementada en el futuro si seguimos incentivando la introducción de otro factor de producción como es el conocimiento. Hay sectores de la población que están muchísimo más aptos, más capacitados para captar nuevos conocimientos, porque tienen educación y tienen ventajas respecto de los postergados. Aquéllos excluidos van a estar en condiciones mucho más desmedradas para captar conocimientos e introducir este factor en los procesos productivos. La amenaza de una profundización de la heterogeneidad estructural sin duda permanece.

En la medida en que debatamos estos temas con ese telón de fondo, con esa preocupación mayor sobre estos temas centrales, en esa medida podremos ir progresando en una dirección que va a reconocer en el futuro la necesidad de algunas formas nuevas de intervención estatal. Yo creo que el mercado y la iniciativa privada tienen enormes potencialidades, pero también existen omisiones y desbordes que es necesario suplir y moderar.

Para muchos problemas sociales, la iniciativa privada está privada de iniciativa. Alguien tendrá que tomar iniciativas y nosotros vemos en el futuro de América Latina algún reconocimiento a nuevas formas de intervención estatal. Nosotros creemos que el péndulo en estos momentos ha girado en extremo por el lado de prescindir de una postura estratégica y de no intervención estatal. Se ha inclinado -en demasía a nuestro juicio- hacia el mercado y hacia el motor de la iniciativa privada, reconociendo sus virtudes y sus potencialidades. Esperamos que en los próximos años, más tarde en algunos países y más temprano en otros, se reclamarán propuestas sobre formas de intervención estatal novedosas, inteligentes, acordes con la época, en convivencia con la actividad privada y con el funcionamiento del mercado, porque eso no se ha demostrado que sea contradictorio. La historia nuestra lo demuestra en el pasado incluso no muy distante.

No quiero insistir más en temas profundos. Quiero decirles que este Seminario es extraordinariamente útil a una organización que está al servicio de los gobiernos y de los países y pueblos latinoamericanos. El papel de la Secretaría en estos casos es más bien puntual, con intervenciones de nuestros funcionarios, en determinadas oportunidades. La intención es escuchar a la gente que ha tenido responsabilidades de gobierno, a la gente que tiene vivencias de los distintos países, para poder asimilar sus preocupaciones. Esas inquietudes las hemos registrado en cintas y en el proceso de desgrabación vamos a volver a repasar esos planteamientos fértiles, ricos, que nos han hecho todos ustedes.

En los momentos de decirnos adiós, les quiero reiterar en nombre de la CEPAL y del Instituto nuestros agradecimientos, los mejores deseos para quienes vuelven a sus países y mucho éxito en sus vidas profesionales y personales. Muchas gracias.