

Apertura importadora e integración en el Cono Sur

• • • • • • • • • • MARTHA BEKERMAN*

Las políticas comerciales durante los ochenta

En los años ochenta se registró un aumento notable de la inestabilidad cambiaria entre los países del Norte, así como mayores desequilibrios en los flujos de comercio y de capital internacionales. Los cambios tecnológicos en las economías industriales han modificado el proceso de trabajo y los patrones de consumo por el aumento de la demanda de productos diferenciados con mayor contenido tecnológico. Es decir, la división internacional del trabajo registra cambios significativos a partir del reordenamiento productivo y tecnológico de esas naciones.

Esa situación coincide con los cambios profundos en el proceso de liberación del comercio internacional entre los países industrializados que surgió en la posguerra. Junto con las nuevas políticas proteccionistas —sustentadas básicamente en los mecanismos no arancelarios— se formaron o consolidaron los bloques comerciales regionales, en los cuales se generan procesos de liberación tendientes a unificar el mercado y elevar la competitividad frente al resto del mundo. La decisión europea de integrarse fue seguida, en enero de 1988, por el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos —extendido luego a México—, que pretende lograr la liberación comercial en un plazo de diez años.

Los bloques regionales se vinculan con importantes modificaciones en las estrategias comerciales de los países industriales. Si bien con diferencias, existe un apoyo notable a los sectores de alta tecnología mediante el uso de fondos públicos para pro-

mover la investigación y el desarrollo de nuevos productos y se tiende a la colaboración tecnológica entre empresas. Hacia esos sectores apunta fundamentalmente el proceso de liberación y restructuración productiva de los bloques. Se presenta, asimismo, una profundización de las restricciones no arancelarias que afecta en especial a los productos intensivos en trabajo, así como cuantiosos subsidios a las exportaciones de las economías avanzadas. Es el caso de los productos agropecuarios, de los créditos subsidiados para la exportación o de los préstamos condicionados a las naciones en desarrollo. El proteccionismo de ciertos países centrales para mantener los niveles de empleo impide que las economías en desarrollo utilicen sus ventajas comparativas en la venta de bienes intensivos en trabajo o de tecnología estandarizada.

A principios de los ochenta se preveía que las elevadas barreras a las importaciones de manufacturas tradicionales intensivas en trabajo crecerían en la medida en que aumentara la penetración de esas mercancías.¹ Otros factores que influirían en ese proceso se referían a si se trataba de industrias en declinación, si registraban una penetración rápida de las importaciones o si los salarios eran relativamente bajos. Se concluía que las industrias más protegidas tenderían a ser las que compitieran con las exportaciones de los países en desarrollo.

Paralelamente a los cambios en las relaciones comerciales internacionales, a partir de 1983 los países latinoamericanos endeudados emprendieron un severo proceso de ajuste que afectó en gran medida la situación macroeconómica y los niveles de

* Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y profesora de Economía Internacional de dicha Facultad.

1. K. Anderson y R. Baldwin, *The Political Market for Protection in Industrialized Countries*, Staff Working Paper, núm. 492, Banco Mundial, Washington, 1981.

inversión y crecimiento. Esos elementos –a pesar del elevado superávit comercial de algunas de esas naciones– deterioraron gravemente las perspectivas externas de largo plazo de América Latina.

Estrategias de comercio exterior

La apertura importadora

Conforme al concepto tradicional de comercio exterior, las políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones alejan a la economía del óptimo competitivo de la asignación de recursos. Por tanto, los estudios sobre competitividad externa destacan las causas que separan a cierta industria de una situación de competencia perfecta.

Así, para mejorar la competitividad se debe establecer un arancel bajo, uniforme y simultáneo para todos los bienes importados a fin de que el productor afectado por el descenso de un precio se beneficie del abaratamiento de los insumos que requiere o de nuevos giros de actividad que antes no eran rentables. Para reducir los aranceles se requiere aumentar el tipo de cambio real a fin de expandir las exportaciones. La devaluación será el único instrumento válido para manejar la asignación de recursos entre bienes transables y no transables.

El sustento de esa concepción es la teoría de las ventajas comparativas basada en la dotación de los factores, la cual señala que al removerse las distorsiones y trabas al comercio, la libre competencia hará posible que la ventaja comparativa latente de un país cobre vigencia de manera automática. En la medida en que se asegure que la retribución a los factores de la producción es la que corresponde al mercado, la maximización de la ganancia de los productores conducirá a elegir tecnologías intensivas en el uso del factor más abundante y cuyo costo de oportunidad sea el más bajo. El comercio internacional contribuirá entonces a redistribuir de manera más eficiente los recursos dados entre producción interna y exportaciones con base en la estructura de precios relativos emergente. La tecnología es perfectamente disponible, por lo que no se considera como un factor de diferenciación competitiva o de capacitación empresarial, sino como uno conocido y estático. En pocas palabras, la competitividad internacional se adquirirá automáticamente con el establecimiento de una estructura de precios relativos correcta.² Hay aquí una serie de supuestos simplificadores ampliamente conocidos y que es conveniente comentar de manera breve.³

i) Los recursos se utilizan plenamente antes de la apertura y con base en la nueva estructura de precios relativos se redistribuyen de manera más eficiente. Además, existe amplia flexibilidad en el uso de los factores productivos. Aparte de la inexistencia del pleno empleo, cabe preguntarse hasta qué punto la reorientación exportadora –que resulte de los cambios en los precios relativos– compensará la caída de la producción para el mercado interno. Si esto no es así, la competencia de las importaciones puede generar un descenso de la producción mayor que el aumento derivado de altos niveles de exportación, lo cual incrementará el desempleo. Esto significa que la apertura de la economía puede contribuir a mejorar de modo estático la asignación de recursos, pero no necesariamente inducir un proceso de crecimiento. Es más, el libre mercado puede conducir al estancamiento en tanto no se resuelvan otros problemas que agobian actualmente a las economías de la región, como la falta de ahorro y su canalización a la inversión.⁴

ii) Nivel de tecnología dada y de fácil acceso para los productores. Ello deja sin explicar las razones del cambio tecnológico y el consecuente desarrollo de la competitividad (crucial para el futuro del Mercosur). En un estudio sobre el aumento de la competitividad internacional en la industria de máquinas herramienta de Taiwán y Japón se destacan los grandes esfuerzos para superar los problemas tecnológicos.⁵ En el caso de Japón se privilegió el fomento industrial mediante el impulso de programas de investigación y desarrollo. Algunos sectores productivos cerraron sus mercados durante su etapa de consolidación, como fue el caso de los semiconductores. Otros autores concluyen que la competitividad no sólo es adquirible sino que exige esfuerzos continuos para reforzarla.

iii) Presencia de costos crecientes o constantes en escala. La literatura reciente del comercio exterior señala que la apertura unilateral en presencia de economías de escala puede conducir a una especialización completa de la producción o a una situación de equilibrios múltiples, en la cual no exista una dirección bien definida del comercio y en la que está presente la posibilidad de que el libre comercio resulte peor que una situación de autarquía.⁶ La liberación puede tener así un efecto distributivo adverso debido a la desaparición de ciertos sectores productivos. Cabría preguntarse cuáles serían los efectos de una situación cercana a la especialización sobre el empleo en un país como Argentina, donde sus bienes de exportación se vinculan a actividades primarias. En este sector, cabe destacar, las relaciones de precio y competitividad están distorsionadas por las

2. M. Fransman, "International Competitiveness, Technical Change and the State: the Machine Tool Industry in Taiwan and Japan", *World Development*, vol. 14, núm. 12, diciembre de 1986.

3. M. Bekeerman y A. Marticorena, "Apertura importadora y estrategia de crecimiento en Argentina", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 3, México, marzo de 1991.

4. J. Fanelli, R. Frenkel y G. Rosenwurcel, *Growth and Structural Reform in Latin America. Where We Stand?*, Documento CEDES 57, 1990.

5. M. Fransman. *op. cit.*

6. A. Martirena-Mantel, "Hacia la racionalización de la integración económica argentino-brasileña. En busca de un marco analítico", *Anales de la Asociación Argentino de Economía Política*, XXIII Reunión, vol. 2, Buenos Aires, 1988.

medidas proteccionistas y los fuertes subsidios a las exportaciones de Estados Unidos y los países europeos.

Los seguidores de la llamada nueva teoría del comercio internacional señalan que las economías de escala y la diferenciación de los productos desempeñan un papel determinante en el comercio, lo que puede explicar que países semejantes registren crecientes niveles de comercio de tipo intraindustrial.⁷ Esto se contrapone al modelo de ventajas comparativas que se apoya fundamentalmente en el intercambio de tipo interindustrial.

iv) Existe competencia perfecta en los mercados internacionales, por lo que las exportaciones no están restringidas por el lado de la demanda. La existencia de economías de escala puede cuestionar ese supuesto.⁸ La carencia de restricciones por el lado de la demanda también es discutida por los seguidores de las nuevas teorías del comercio internacional, los cuales señalan la posibilidad de que los países apliquen tarifas a sus importaciones para extraer renta de los proveedores externos. En la medida en que el proteccionismo agrícola de las naciones avanzadas aliente la caída de los precios de esos bienes, en los hechos se estará produciendo una extracción de renta desde las naciones productoras de bienes primarios, como Argentina, en beneficio de los países importadores.

Otro aspecto que se contrapone a la competencia perfecta son las políticas comerciales estratégicas. Se plantea que el Estado puede aumentar la competitividad de las empresas nacionales mediante subsidios a las exportaciones y programas de protección a las importaciones. Si existen economías de escala y los mercados son segmentados y con características oligopólicas, la protección brinda a las empresas locales la posibilidad de aprovechar esas ventajas de escala y lograr que sus costos marginales sean más bajos que los de sus competidores externos. Esto les facilita la competencia incluso en los mercados no protegidos. Para los países menos desarrollados esto dependerá de que el mercado interno sea lo suficientemente grande como para poder usufructuar los costos decrecientes.

Esta teoría plantea, además, nuevas ideas respecto a la política comercial y la protección. A esta última se le relaciona con el poder del mercado interno, esto es, que un mercado cerrado puede dotar de poder excesivo a las empresas locales. Este problema es particularmente relevante en el caso de los países en desarrollo donde el mercado interno es con frecuencia tan pequeño que la escala de producción mínima eficiente es muy grande con relación al mercado. Por otro lado, la protección puede conducir a una entrada excesiva de empresas y a una escala de producción ineficiente con costos medios más elevados.

7. P. Krugman, "La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados", *El Trimestre Económico*, México, enero-marzo de 1989.

8. A. Martirena-Mantel, *op. cit.*

La evolución de la realidad internacional actual revela la existencia de restricciones en la demanda externa de ciertos bienes, así como el papel creciente de la negociación en las relaciones internacionales. Al respecto Bela Balassa señala que "la negociación y la política internacional tomarán cada vez más el lugar de las fuerzas del mercado, con una tendencia a congelar las pautas existentes discriminando en contra de los nuevos productores, obstruyendo los cambios en la ventaja comparativa y renunciando a los beneficios que brindarían fuentes de costos menores".⁹

El concepto de economías de escala no se limita a las de carácter estático (ligadas a una curva de costos marginales decrecientes), sino también a las de tipo dinámico, como las derivadas de una curva de aprendizaje o de un proceso de investigación y desarrollo. Los efectos de aprendizaje se adquieren en el proceso de producción y complementan el conocimiento o la tecnología comprados en el exterior, pero que no pueden ser reemplazados por estos últimos.¹⁰ Esto amplía de manera notable la esfera de análisis de las economías de escala.

La propia existencia de economías de escala, al plantear la divergencia entre los costos privados y los sociales, conduce a una discusión fundamental sobre la asignación de recursos. Para la teoría tradicional los precios de mercado —al determinar esa asignación— son los mejores indicadores del beneficio social. Por tanto, en la medida en que las empresas maximizan su beneficio no importa qué bienes se producen, es decir, no existen sectores más o menos estratégicos. En cambio, según las nuevas teorías los sectores que operan con economías de escala —en especial cuando resultan de procesos de aprendizaje— pueden generar mayores beneficios de sus exportaciones que los que son producto de una asignación estática de los recursos. De ahí derivó una extensa discusión acerca de los criterios para identificar esos sectores: capacidad para generar cambio tecnológico que pueda extenderse a otros sectores de la industria, desarrollo del trabajo calificado y capacidad para inducir aumentos en la retribución de los agentes de la producción.

La integración regional

El análisis tradicional concluye que la apertura importadora resultará superior a la unión aduanera (UA) porque promoverá

9. B. Balassa, "Los países de industrialización reciente en la economía mundial", en *El nuevo proteccionismo y la economía mundial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

10. A. Amsden, "The Direction of Trade - Past and Present - and the Learning Effects of Exports to Different Directions", *Journal of Development Economics*, núm. 23, 1986. Para este autor los efectos de aprendizaje surgen porque la tecnología nunca es enteramente explícita y codificable. Por tanto, los sectores que requirieron más trabajo calificado en su proceso son aquellos en donde esos efectos pueden ser potencialmente mayores.

E

l hecho de que los gobiernos protejan transitoriamente un mercado aumenta las posibilidades de que las empresas desarrollen sus economías de escala potenciales. La ampliación del mercado podría limitar el poder de monopolio interno y la obtención de renta de empresas locales

el remplazo de producción interna por importaciones de bajo costo (creación de comercio), mientras que la UA traerá consigo un desvío de comercio. Esto es así porque a partir de la UA entre el país A y el país B, el segundo suministrará a A bienes que éste adquiría antes de terceros a precios menores. Por tanto habría que justificar la creación de las UA con razones extraeconómicas, como una preferencia colectiva por la producción industrial o consideraciones políticas.

En aportes teóricos más recientes se llega a conclusiones distintas a partir de la revisión de algunos supuestos del enfoque tradicional. Se cuestionan los supuestos implícitos de que los terceros países no tienen tarifas o impedimentos al comercio con el país A (este punto se puede relacionar con las políticas comerciales de los países industrializados) y de que el país B tampoco tiene inicialmente tarifas o impedimentos al comercio con A. Si estos supuestos se eliminan, un país puede lograr ganancias mediante una UA que no son posibles con la apertura unilateral. En consecuencia, se cuestiona también la idea de que los términos de intercambio no se alteran en la UA ya que la reducción preferencial de tarifas de B mejorará los términos de

intercambio de A con ese país. Este efecto puede reforzarse con los menores costos de transporte que resultan de una UA entre países vecinos. En este proceso es importante que A pueda ofrecer también reducciones arancelarias a B para compensar la menor recaudación por concepto de aranceles que recibe aquél país. Así, una UA permitiría a las exportaciones de Argentina entrar preferencialmente en los mercados de Brasil aprovechando las ventajas de su protección, y es probable que ese hecho implique ganancias que una liberación unilateral del comercio no puede proporcionar.¹¹

Dornbusch fundamenta los beneficios de la integración entre Argentina y Brasil en la etapa inicial de alta protección de ambas economías.¹² Supone, implícitamente, que con el aumento de las ventas mutuas, la integración ayudará a aliviar los problemas de inflexibilidad en el uso de los recursos pues reduce los costos de reconversión de la apertura unilateral.

Aun aceptando que se produzca una reasignación intersectorial de recursos como consecuencia del proceso integrador, Dornbusch plantea una formalización de carácter estático que se deriva —como lo señala Martirena— de ignorar la existencia de rendimientos crecientes a escala.¹³ Ésta concluye que si el proceso de integración se llevara adelante con la existencia de rendimientos crecientes a escala, los resultados podrían ser similares a los de la apertura unilateral pero limitados a los países que abarcan el área integrada, es decir, que uno de los socios domine todo el mercado regional y se produzca una especialización completa a costa de que desaparezcan ciertos sectores en las demás economías, o que se presente una situación de equilibrios múltiples. Martirena señala que la técnica de los protocolos sectoriales iniciada entre Argentina y Brasil en 1986 apuntaba precisamente a evitar situaciones de ese tipo y lograr —mediante criterios de gradualidad, selectividad y equilibrio bilateral— que la existencia de economías de escala promoviera un desarrollo del comercio intraindustrial entre ambos países.

La especialización intraindustrial permite reducir los costos del ajuste en tanto se evitan los efectos adversos en el reparto del ingreso por la pérdida de sectores productivos declinantes, ligados comúnmente a la sustitución de importaciones. En este caso resulta menor la reasignación requerida de recursos productivos entre sectores, lo que es especialmente deseable cuando en ésta existen situaciones de inflexibilidad.

El argumento de Krugman respecto a la “protección de las importaciones para promover las exportaciones” y a la existencia de sectores estratégicos también puede proporcionar algunos elementos relativos al proceso integrador. El hecho de que

11. R. Dornbusch, “Los costos y beneficios de la integración económica regional”, *Integración Latinoamericana*, junio de 1986.

12. Esta situación ya no es tal desde que ambos países comenzaron a reducir sus tarifas de importación.

13. A. Martirena-Mantel, *op. cit.*

los gobiernos protejan transitoriamente un mercado amagando las posibilidades de que las empresas desarrollen sus economías de escala potenciales. La ampliación del mercado podría limitar el poder de monopolio interno y la obtención de rentas de monopsonio locales debido a la protección de mercados nacionales. Esto plantearía la coordinación de los países. La coordinación integradora en ciertos sectores podría basarse en una mayor apertura generalizada de ambas economías al resto del mundo.

Para Sturzenegger la integración de países latinoamericanos sólo será beneficiosa si es un buen vehículo para asegurar que también se realice con el Norte.¹⁴ Su argumento se basa en la hipótesis de la convergencia tecnológica, o sea de la tasa periódica de innovación tecnológica que puede experimentar un país atrasado gracias a su comercio con las economías industrializadas. Así, las naciones nortiféricas que más comerciaron con el Norte realizaron mayor cantidad de innovaciones.

Este argumento conduce de lleno a la discusión acerca del cambio tecnológico que se extiende al área de la integración. ¿Será posible desarrollar ese cambio mediante un vector correcto de precios relativos que al incrementar el comercio con los países del Norte de paso a un proceso de convergencia tecnológica? Detrás de esa idea está, de alguna manera, el supuesto de técnicas de producción correctas accesibles a costos reducidos. Ejemplo de esa convergencia es Japón. La pregunta es si el avance tecnológico fue el resultado o el origen de ese éxito. Sturzenegger plantea que fue producto del aumento del comercio con el resto del mundo.

Este punto adquiere gran relevancia para el desarrollo futuro del Mercosur: si debe ser muy abierto desde un principio hacia el resto del mundo o coordinar un proceso de reconversión industrial y tecnológica que permita el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas como etapa previa. El asunto es si el esfuerzo de integración podrá generar procesos de cambio tecnológico y de desarrollo de ventajas comparativas dinámicas.

La integración desde una perspectiva dinámica

Hasta aquí se ha aludido a teorías distintas que señalan argumentos en favor de la apertura importadora o de la integración, los cuales se pueden definir como estáticos (es decir, relacionados con los recursos productivos disponibles) o dinámicos (con posibilidad de ampliar la capacidad productiva y la competitividad con vistas al futuro). Considerar que la apertura importadora es una posición óptima a partir de la vigencia automática de las ventajas comparativas es un argumento estático que supone que la sola apertura llevará al crecimiento y a la expansión de la competitividad internacional.

14. A. Sturzenegger, "Apertura de la economía", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXV Reunión, vol. III, Buenos Aires, 1990.

El enfoque que privilegia el desarrollo de la UA con base exclusivamente en la reducción de tarifas y barreras no arancelarias también es un argumento de carácter estático, ya que se sustenta en los recursos de que disponen estos países en un momento dado. Si bien esto puede aumentar el comercio entre países, cabe preguntarse hasta qué punto ese aumento producirá cambios profundos en la inserción internacional de las economías del Mercosur. A estos argumentos es posible contraponer los que insisten en las potencialidades del desarrollo de economías de escala dinámicas y de ventajas competitivas adquiridas, a las que deberían subordinarse las políticas de comercio exterior. En este sentido la UA puede ofrecer ventajas para el desarrollo de las economías de escala que justifiquen una consolidación de la competitividad externa de ciertos sectores como paso previo a su apertura comercial al resto del mundo.

Surgen aquí las diferencias entre una estrategia para la integración que busque incrementar el comercio con base en los recursos existentes de sus países miembros y la que aspire a lograr cambios estructurales en la competitividad externa conjunta mediante la ampliación cualitativa de la capacidad productiva sectorial. Si bien hay medidas comunes para ambas estrategias (coordinación de políticas macroeconómicas, resolución de aranceles, etc.), otros instrumentos pueden funcionar en sentido inverso y desaconsejar el empleo de las potencialidades de la integración para obtener economías de escala dinámicas. En una situación onerosa, el desarrollo de la competitividad externa conjuntamente con deteriorado sector industrial puede aumentar el comercio, la productividad del comercio y la competitividad de los países miembros, pero no necesariamente elevar mucho sus niveles globales de comercio.

Los instrumentos de la primera estrategia, la que apunta a expandir el mercado global, parecen de aplicación más clara. Lo que se plantea, y que en la actualidad es un punto central que debe debatirse en el Mercosur, es cómo emprender la segunda estrategia, esto es, la que lleve a la restructuración industrial que impulse el crecimiento de la competitividad regional mediante el desarrollo de economías de escala dinámicas.

Existen, así, dos aspectos que deben considerarse en el futuro desarrollo del Mercosur: la coordinación macroeconómica y el proceso de restructuración industrial. Para que este último tenga éxito es preciso hacer compatibles determinadas políticas del Estado y ciertas condiciones microeconómicas y de organización industrial.¹⁵ También será necesario alentar la formación de grupos de empresarios y agentes oficiales para analizar los proyectos de inversión futuros y otros temas que inciden en el largo plazo.

15. M.C. Tavares, "Restructuración industrial y políticas de ajuste macroeconómico en los centros. La modernización conservadora", en R. Russel, *El sistema internacional y América Latina. La agenda internacional en los años noventa*, RIAL, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

En la actualidad existe consenso acerca del papel del Estado en el desarrollo de las ventajas competitivas sistémicas mediante el fomento de la educación, la investigación científica y el mejoramiento de la infraestructura. Sin embargo, el ajuste y la crisis fiscal de los países latinoamericanos han actuado en contra de esos objetivos, afectando profundamente el nivel de vida y la competitividad futura de la región. Además del papel global del Estado, algunos autores proponen la aplicación de políticas de tipo selectivo o de apoyo a sectores estratégicos. En este sentido, es importante que se sepa con qué criterios se elegirán esos sectores considerados estratégicos y qué tipo de medidas se deberán emprender para que éstos no reciban beneficios de modo arbitrario. Estas cuestiones van más allá del ámbito económico para entrar en el político, pues se vinculan con la capacidad del Estado para regular e impulsar un proyecto de crecimiento coherente, lo que a su vez se relaciona con los principales objetivos que deben perseguirse con la reforma del Estado.

La activa participación del Estado japonés para promover —en estrecha coordinación con el sector privado— la competitividad de las industrias electrónica y de máquinas herramienta, y que colocaron a ese país en los primeros lugares internacionales, obliga a analizar cómo se realizaron esas estrategias y si es posible que los países del Cono Sur las apliquen de manera coordinada.

En una evaluación de los resultados del protocolo argentino-brasileño de bienes de capital en 1989, se señala que hasta entonces sólo se había constituido en un instrumento para aumentar el comercio, que no había generado los efectos dinámicos de reestructuración que suelen asociarse a un mercado amplio. Si bien los acuerdos sectoriales requieren períodos de maduración más largos para que generen cambios estructurales, se detectó que una de las trabas principales es la falta de articulación del modelo de integración con una política industrial definida y que mientras ello persista no habrá cambios en el proceso por el simple paso del tiempo.

Como los efectos dinámicos sólo se desarrollan mediante un proceso de reestructuración de la industria, tales efectos no podrían tener lugar en el caso del sector de bienes de capital donde predominaron conductas defensivas de las empresas.¹⁶ El éxito que alcance la coordinación de políticas industriales determinará el logro de uno de los objetivos básicos del Tratado de Asunción: establecer un arancel externo común. Sin embargo, las profundas divergencias de los niveles arancelarios¹⁷ de Ar-

gentina y Brasil pueden jugar en contra de la consolidación de una estrategia industrial común, por lo que este es un tema que deberá resolverse en el corto plazo. Por otro lado, no debe descartarse el desarrollo conjunto en ciertas ramas de nuevos productos que incorporen mejores niveles tecnológicos y de aprendizaje y que requieran transitoriamente de medidas de protección diferenciadas con respecto a terceros países.

Al referirse a las metas de reformas arancelarias impulsadas por los organismos internacionales que establecen un arancel máximo de 20%, Salgado señala que esos niveles podrían no ser suficientes para actividades de cierta complejidad tecnológica.¹⁸ Ese autor opina que la determinación de los sectores que dispondrían temporalmente de mayores preferencias no debe atender a consideraciones de carácter defensivo, es decir, en apoyo de actividades existentes, sino debe orientarse a diversificar la capacidad productiva de sectores dinámicos.

Todo esto hace necesario discutir cuáles son los objetivos fundamentales a los que apunta el proceso de integración en marcha. Aquí se sostiene que ese proceso debe transformarse en un instrumento de desarrollo económico y social para los países del área. Se ha producido un cambio histórico en el concepto de desarrollo económico desde las concepciones de los años sesenta que lo vinculaban al crecimiento de la industria pesada.

Porter relaciona el avance de los pueblos con el perfeccionamiento de las posiciones competitivas de los países por medio del logro de ventajas competitivas de nivel superior en los sectores que ya existen y del desarrollo de la capacidad de competir en nuevos sectores y segmentos de alta productividad. Consecuentemente, la pérdida de posiciones relativas en segmentos sensibles al precio y en productos que requieren una tecnología y capacitación poco avanzadas, pueden llegar a ser indicadores importantes del avance de las naciones.¹⁹

La necesidad de coordinar estrategias sectoriales y la existencia de economías de escala conduce a resaltar la importancia de los acuerdos sectoriales como medio para impulsar los aspectos dinámicos del proceso de integración.²⁰ Es más, incluso si la coordinación de las políticas macroeconómicas se demorara en el tiempo debido a dificultades propias del ajuste de los países del Cono Sur, los acuerdos sectoriales podrían ser una herramienta importante de apoyo y profundización del esfuerzo integrador. ●

16. F. Porta y J. Fontanals, "La integración intraindustrial: el caso del Acuerdo argentino-brasileño en el sector de bienes de capital", *Integración Latinoamericana*, núm. 152, diciembre de 1989.

17. Argentina ha avanzado mucho más en su proceso de apertura. Sus aranceles se encuentran hoy entre 5 y 22 por ciento, con excepción de la industria automovilística y electrónica con una media de 9.6%. Brasil prevé alcanzar al 1 de enero de 1994 un arancel máximo de 40% con una media de 14.2% y un arancel más frecuente de 20%.

18. G. Salgado, "Integración latinoamericana y apertura externa", *Revista de la CEPAL*, núm. 42, diciembre de 1990.

19. M. Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, 1991.

20. Existen ejemplos históricos de convenios sectoriales firmados antes de iniciar los procesos de liberación comercial. En Europa el convenio sectorial para el carbón y el acero fue concebido desde un principio como un puente hacia el mercado común. Estados Unidos y Canadá también firmaron en 1965 un Pacto sobre Automóviles que precedió al reciente acuerdo de libre comercio.