

Apertura importadora y estrategia de crecimiento en Argentina

Marta Bekerman

Asunción Marticorena*

Las economías latinoamericanas están obligadas a establecer nuevas estrategias para afrontar la profunda crisis que las aqueja. Se vuelve imperioso redefinir una nueva inserción en el plano internacional, la cual tendrá un profundo efecto en el conjunto de las políticas económicas. De allí la importancia de debatir el tema. El punto de partida de este trabajo es la realidad actual de la economía argentina en el plano interno y en el mundial; luego se analizan algunas propuestas recientes de apertura importadora y se comprueba si sus supuestos implícitos se corresponden con esa realidad. Por último, se presentan algunas reflexiones sobre la futura inserción internacional del país.

* Marta Bekerman es profesora de economía internacional de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires; Asunción Marticorena se desempeña en la Secretaría de Industria y Comercio Exterior de Argentina. Con una versión ligeramente diferente de este trabajo obtuvieron el tercer premio en el encuentro El Comercio Exterior como Factor de Desarrollo, realizado en la capital argentina en 1989 por la Universidad de Buenos Aires y la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe. Entre los integrantes del jurado se encontraban los doctores Julio H. Olivera, Aldo Ferrer, Norberto González, Salvador Treber y Carlos García Tudero.

El condicionamiento internacional

La producción y el comercio mundiales están lejos de crecer a las elevadas tasas que imperaron hasta finales de los años sesenta. Desde el decenio siguiente se observó una tendencia a la desaceleración del crecimiento del producto industrial en los principales países centrales, así como un marcado aumento de la inestabilidad cambiaria y del monto y el descontrol de los flujos internacionales de capital. En otro trabajo se intenta analizar este proceso¹ y lo que interesa aquí es evaluar de qué manera la realidad internacional puede afectar la inserción comercial de los países latinoamericanos y las estrategias respectivas.

Según algunos autores, el patrón de industrialización y de inserción internacional está en crisis en los propios países centrales. Esta crisis pone en entredicho el actual paradigma industrial y tiende a anular la división internacional del trabajo derivado del modelo de las ventajas comparativas. Ominami afirma que la di-

1. M. Bekerman, "Los flujos de capital hacia América Latina y la restructuración de las economías centrales", en *Desarrollo Económico*, núm. 111, octubre-diciembre de 1988.

visión anterior se ha vuelto obsoleta pero aún no se ha podido reemplazar; por ello, la actual responde a reglas caóticas que tienden a perjudicar a los países periféricos. Aumenta, por ejemplo, la especialización intrarrama entre los países centrales, lo que lleva a una concentración del comercio y de las inversiones directas en ellos.²

Esta situación ha provocado contramarchas en el proceso de liberación del comercio internacional que tuvo lugar durante los decenios posteriores a la segunda guerra mundial. Así, en el curso de los últimos años prosiguió la liberación arancelaria de ciertos productos, pero arreciaron al mismo tiempo las medidas proteccionistas no arancelarias, como las regulaciones *antidumping*, las restricciones voluntarias a la exportación, los impuestos variables, etcétera.

Por otro lado, la reducción de las tarifas arancelarias realizada en el curso de las negociaciones del GATT se refirió, sobre todo, a los productos comercializados entre los países centrales. Fue una integración sesgada, ya que desde el principio dejó fuera ramas como la agropecuaria y la textil, que en lo fundamental se ubican en los países periféricos. Precisamente éstos son los sectores más afectados por las barreras no arancelarias. Los subsidios agrícolas en Estados Unidos y la Comunidad Europea provocaron sobreproducción y pugnas comerciales entre ambas regiones durante los últimos años. Los acuerdos multifibras, establecidos en 1973 con carácter transitorio por cuatro años, se renovaron en los períodos siguientes. Las barreras arancelarias también se elevaron considerablemente en el caso de los productos siderúrgicos y los electrónicos de consumo, así como en los automóviles y las máquinas herramientas.

El proteccionismo sectorial establecido en ciertos países centrales a fin de mantener el empleo puede impedir que los países periféricos aprovechen sus ventajas comerciales en la venta de bienes intensivos en trabajo o de tecnología estandarizada. En un estudio patrocinado por el Banco Mundial se analiza porqué algunos países industriales están más protegidos que otros; con base en estudios empíricos se concluye que prevalecerán altas barreras a las importaciones de manufacturas tradicionales intensivas en trabajo en las democracias industriales y se elevarán en la medida en que aumente la penetración de las importaciones y se produzca una caída del empleo interno o de la producción.³ Según los resultados empíricos de este estudio, diversos factores pueden contribuir a que se incremente la protección: el mayor grado de concentración industrial, el uso más intenso de trabajo, la declinación de la industria, la rápida penetración de las importaciones, los salarios relativamente bajos y la poca exportación. También se plantea en este trabajo la siguiente pregunta: ¿están más protegidas las industrias de los países centrales que compiten con exportaciones de los periféricos porque son las que efectivamente exigen más protección o porque estos últimos tienen mayor debilidad en las negociaciones multilaterales?

Cabría preguntarse si el aumento de las presiones proteccionistas en las economías occidentales responde a causas de coyuntura, como las originadas en un momento recesivo, o a una

situación que puede persistir en el largo plazo. En nuestra opinión hay problemas no resueltos que continuarán afectando profundamente las relaciones comerciales internacionales. La fuerte diferencia de productividad de Estados Unidos con respecto al resto del mundo, al principio de la posguerra, y la erosión posterior de la competitividad de este país ante el avance de Alemania Occidental y Japón han provocado fuertes desequilibrios comerciales en el planeta. Esta situación difícilmente se puede resolver con medidas macroeconómicas, tales como una fuerte devaluación del dólar,⁴ y en todo caso dará lugar a la persistencia de amplias fluctuaciones internacionales de los tipos de cambio y las tasas de interés, así como a la consolidación de trabas no arancelarias.

Otros factores estructurales pueden afectar el desarrollo del comercio. Uno de ellos es la situación productiva y comercial en Europa, donde persisten muy altos niveles de desempleo causados por bajas tasas de crecimiento y ajustes estructurales en sectores manufactureros retrasados tecnológicamente en relación con Estados Unidos y Japón.

Al parecer, las tendencias señaladas propician el desarrollo y la consolidación de un sistema de regionalismo comercial o de bloques de comercio. La decisión europea de integrarse por completo en 1992 (libre movimiento de bienes y de capitales, regulaciones comunes para las empresas, apertura de contratos públicos para oferentes del área) fue seguida, en enero de 1988, por un acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, orientado a lograr la liberación comercial en diez años. Muchos promotores de este acuerdo consideran que se debería extender a otros países con los que ya existen fuertes relaciones comerciales, como los de la Cuenca del Pacífico. Esto se corresponde con opiniones frecuentes, que aparecen en la prensa estadounidense, opuestas al multilateralismo. A éste se le llega a calificar de idealista y se le responsabiliza de que Estados Unidos haya abierto su mercado a terceros países, aun en aquellos casos en que éstos discriminaban a sus exportaciones.

A partir de 1983 hubo un profundo ajuste en los países periféricos debido a la necesidad de hacer frente al pago de la deuda externa de muchos de ellos. El conjunto de los países en desarrollo generó de 1983 a 1986 un superávit de 128 000 millones de dólares, a la vez que menguaba el crecimiento de la inversión y del producto. Este aumento del saldo comercial respondió a una fuerte caída de las importaciones, más que a un incremento del valor de las exportaciones.⁵ Las ventas al exterior de los países deudores de la periferia se estancaron porque se basan fundamentalmente en productos primarios, en una etapa de fuerte caída de las cotizaciones internacionales de estos bienes. En algunos casos ésta más que neutralizó el crecimiento de las exportaciones manufactureras. En cuanto a México, por ejemplo, ese tipo de ventas creció 122% durante 1982-1986. Sin embargo, sus ingresos por exportaciones cayeron de 24 000 millones de dólares a 16 000 millones por efecto del descenso de los precios del petróleo. Saúl Trejo Reyes señala que en dicho país disminuyeron el consumo y la inversión y que reorientar la economía hacia las

4. Bekerman, *op. cit.*

5. La tasa de crecimiento de las exportaciones del conjunto de los 14 países más endeudados que se incluyeron en el Plan Baker pasó de 18% anual acumulativo en los años setenta a -1% durante 1980-1986. Entre esos países están, además de los grandes deudores latinoamericanos, las Filipinas, Yugoslavia, Nigeria y Marruecos.

2. Véase C. Ominami, "América Latina y la tercera revolución industrial", en *Estudios Internacionales*, núm. 76, octubre-diciembre de 1986.

3. K. Anderson y R. Baldwin, *The Political Market for Protection in Industrialized Countries. Empirical Evidence*, Banco Mundial, Staff Working Papers núm. 492, Washington, octubre de 1981.

exportaciones no compensó la caída de la demanda interna. Así, se han reducido marcadamente las posibilidades de recuperar la trayectoria de crecimiento a tasas históricas anteriores a la crisis.

Las exportaciones de los cuatro países asiáticos crecieron menos en los últimos años que en la década anterior. Sin embargo, es indudable que su desempeño exportador fue considerablemente mejor que el de los países latinoamericanos. Esto se relaciona con una mayor orientación hacia exportaciones industriales más diversificadas y competitivas.⁶

El ajuste externo efectuado por los países muy endeudados de América Latina ha tenido una profunda repercusión en sus condiciones macroeconómicas y sus posibilidades de crecimiento. Su moneda y la autonomía del Estado para aplicar la política económica sufrieron un fuerte deterioro. En el sector real hubo retrocesos importantes en el crecimiento de la producción, ya que —como ocurrió en México— el aumento de las exportaciones que se buscó mediante políticas de ajuste externo no compensó la caída de la demanda interna. Todos estos elementos permiten extraer algunas conclusiones sobre lo acontecido en el ámbito internacional durante los últimos años:

1) Caída del crecimiento de las economías industrializadas, con dos efectos: por un lado, aumento del proteccionismo, lo que afecta especialmente a las exportaciones de los países periféricos; por otro, aplicación de políticas de reestructuración productiva y tecnológica.

2) Profundos desequilibrios de los flujos de comercio entre Estados Unidos y Japón, que han dado lugar a grandes fluctuaciones en la cotización del dólar y que no son fáciles de resolver en el futuro cercano.

3) Avance en la formación o consolidación de bloques de comercio e intensas presiones en favor de medidas de protección no arancelarias.

4) Un fuerte ajuste de los países deudores de la periferia a partir de 1982, lo que motivó amplios descensos de las tasas de crecimiento de la inversión y del producto bruto en un contexto de deterioro de su situación de endeudamiento. Este ajuste se vio agravado por dos factores adversos provenientes de los países industrializados: la elevación de las tasas internacionales de interés y la caída de los precios de los bienes primarios. Este último aspecto mostró las limitaciones de aquellos países que, aun con un sector industrial relativamente desarrollado, basaron sus exportaciones en los productos de ese tipo.

Frente a este panorama se plantea hoy en Argentina la necesidad de cambios estructurales. Una de las ideas centrales sustentadas por organismos internacionales, así como por economistas nacionales, es la apertura del comercio exterior mediante la liberación de los aranceles aduaneros. Así, el efecto inicial vendría fundamentalmente por el lado de las importaciones, como un paso previo o en todo caso paralelo a una apertura exportadora en gran escala. El tema incluye no sólo la inserción internacional de Argentina en los próximos años sino también la conformación de

6. H.W. Singer y Patricia Gray, "La política de comercio y el crecimiento de los países en desarrollo. Una nueva apreciación", en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 4, México, abril de 1988.

su futura estructura productiva, y es por ello de relevancia indudable. En la próxima sección se examinan las ideas en que se basa el planteamiento de la apertura importadora en Argentina y luego se evaluarán sus supuestos a la luz de la realidad interna y mundial.

La justificación de la apertura importadora

Dos vertientes principales de opinión justifican hoy una apertura importadora global en Argentina:

1) La visión ortodoxa. En esta concepción la inestabilidad política y económica argentina desde la posguerra se atribuye a la acción intervencionista del Estado. Por tanto, para lograr el crecimiento y la estabilidad social se requieren cambios estructurales a fin de remplazar el intervencionismo por el sistema de mercado. Según Rodríguez, las políticas modernas que promovieron el proteccionismo y la sustitución de importaciones son un regreso de las medidas mercantilistas que alejan la economía del óptimo competitivo de asignación de recursos. Para mejorar la ventaja relativa del sector interno que compite con las importaciones se debe establecer un arancel uniforme que grave todos los bienes que se adquieren del exterior. Esto no se puede hacer de manera secuencial; es preciso imponerlo a todos los bienes al mismo tiempo para que el productor dañado por la reducción de su precio sea a la vez beneficiado por una baja del precio de sus insumos o por la aparición de nuevas líneas de actividad que no eran rentables.⁷ Junto a la disminución de los aranceles se requiere un aumento del tipo de cambio real para lograr la expansión de las exportaciones. Rodríguez señala que no se debe confundir la reforma estructural de largo plazo, instrumentada mediante cambios en los aranceles, con objetivos coyunturales de estabilización de la economía. Ésta, a su entender, fue una de las causas del fracaso de la reducción arancelaria iniciada por Martínez de Hoz en 1979.

En materia de comercio exterior, la posición ortodoxa se sustenta en la teoría de las ventajas comparativas. Según esta teoría, ampliamente conocida, una vez que se han removido las distorsiones y trabas al comercio, la libre competencia permitirá que la ventaja comparativa latente de un país cobre vigencia automáticamente.⁸ En la medida en que el Estado asegure que la retribución de los factores productivos es la del mercado, la maximización de la ganancia de los productores llevará a escoger tecnologías intensivas en el uso del factor más abundante y, por tanto, cuyo costo de oportunidad sea más bajo. Por ejemplo, si un país tiene mano de obra en abundancia dispondrá de una ventaja comparativa en la producción de bienes intensivos en trabajo, lo que resultará en un aumento rápido de las exportaciones de dichos bienes. Con el tiempo, el aumento de las exportacio-

7. C.A. Rodríguez, *Estabilización vs cambio estructural. La experiencia argentina*, CEMA, Documentos de Trabajo, núm. 62, febrero de 1988.

8. El profesor Julio Olivera señala que a pesar de que la teoría de las ventajas o costos comparativos es muy conocida, existe una tendencia a interpretarla erróneamente en el sentido de basar la eficiencia internacional no en los niveles relativos de costos sino en los absolutos. Por eso no se entiende que, de acuerdo con el modelo ricardiano, la instalación de una industria se puede justificar desde el punto de vista de la división internacional del trabajo aunque los costos de esa industria en el país considerado sean mayores que en otros. Véase J.H.G. Olivera, "Teoría económica y desarrollo industrial", en J.H.G. Olivera (ed.), *Economía clásica actual*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1977.

nes y el crecimiento de la economía provocarán un alza de los salarios reales, un aumento en el uso del factor capital y la generación de nuevas áreas de ventajas comparativas determinadas por el cambio en la dotación de factores y en las escaseces. El comercio internacional contribuirá entonces a redistribuir de manera más eficiente los recursos dados (que ya se utilizaban plenamente antes de las reformas) entre la producción interna y las exportaciones, con base en el nuevo conjunto de precios relativos del país. Con un nivel técnico dado y con pleno empleo, la producción exportable sólo se puede aumentar a costa de reducir la producción destinada al mercado interno. Los precios del mercado tienen un papel dominante ya que al maximizar la ganancia se llega a la elección automática de las técnicas correctas de producción que están determinadas exógenamente y son accesibles a todas las empresas a costos muy pequeños. Por tanto, se supone que la competitividad internacional se logrará automáticamente mediante el establecimiento del vector correcto de precios relativos.⁹ El papel del Estado es pasivo.

2) La teoría del desahogo de excedentes mediante el comercio exterior. Myint encuentra una teoría del desahogo de excedentes del comercio internacional en los escritos de Adam Smith y en menor medida de J. Stuart Mill.¹⁰ La idea básica es que el comercio internacional rompe la estrechez del mercado interno y da salida al excedente de la producción sobre las necesidades nacionales. En contraste con la teoría de los costos comparativos se da aquí por sentado que una economía cerrada próxima a entrar en el comercio internacional dispone de capacidad productiva excedente y que la función del intercambio no es tanto distribuir recursos como crear demanda efectiva adicional para esa capacidad que de otra manera permanecería ociosa. Esta teoría supone la existencia de una demanda interna inelástica hacia los productos de exportación y un alto grado de inmovilidad en la asignación de los recursos.

Estas disquisiciones acerca de Adam Smith y Stuart Mill que pueden parecer fuera de contexto, tienen sin embargo puntos en común con la discusión planteada recientemente sobre la apertura económica en Argentina. El pago de los intereses de la deuda externa, mayoritariamente a cargo del sector público, ha obligado a aumentar la transferencia de recursos desde el sector privado hacia el Estado. Esa transferencia se puede realizar mediante distintos mecanismos —como una mayor presión tributaria, una caída del salario real del sector público, o una disminución de los gastos sociales— y tiende a generar una reducción del ingreso disponible del sector privado, fundamentalmente de quienes no participan en las colocaciones financieras muy redituables tomadas por el Estado. La caída de la demanda interna generada por este proceso de ajuste ha provocado una situación recesiva de largo plazo, con tasas de crecimiento económico muy inferiores a los niveles históricos registrados hasta mediados del decenio anterior.

Esta realidad de la economía argentina actual ha llevado a algunos economistas a reivindicar la teoría del desahogo de exce-

dentes del comercio internacional, es decir, a la idea de impulsar la expansión económica por medio del crecimiento de las exportaciones como forma de generar ingresos en el sector privado. Según esta concepción, el mercado interno está afectado por elementos inestables que son el resultado de desequilibrios estructurales del sector público que requieren una reforma del Estado, sólo posible en el largo plazo. Por otro lado, el problema de la deuda que condiciona los mercados de capitales mediante la generación de incertidumbre también afecta adversamente al mercado interno. "Hay que ser conscientes de las debilidades del mercado interno; de ahí que sostengamos que la salida es exportadora. No queremos que nadie se haga ilusiones con un supuesto dinamismo del mercado interno".¹¹ Y a partir de aquí se justifica la apertura importadora ya que el mismo Canitrot cree que el aumento de las exportaciones debe vincularse al de las importaciones. No se puede permitir que la brecha comercial se siga ampliando. Si ésta se usa para pagar deuda externa acarrea un incremento del gasto público. Si se usa para acumular reservas puede presionar hacia la sobrevaluación de la moneda nacional. El economista citado señala que si se expande demasiado la brecha de comercio se puede caer en la situación brasileña de alto superávit comercial, muy difícil de sostener más allá del corto plazo.¹²

La apertura importadora se justifica de muy diferente manera en ambas teorías. Además, su instrumentación final parece diferir fundamentalmente en cuanto a oportunidad y graduación de las medidas. Los partidarios de la segunda postura opinan que las empresas deben recibir un panorama de precios internos no muy alejados de los internacionales, de manera que la inversión tenga la mira puesta en los mercados externos. Para ello el sistema arancelario debe ser menos disperso que el actual y llegar a aranceles de indiferencia, es decir, a aquellos que produzcan correlación entre los precios de exportación y los internos.

Existe una tercera vertiente de justificación de la apertura importadora. Es parcial y se relaciona con la estructura monopólica de algunos mercados en los países en desarrollo. En esta postura se podrían incluir las expresiones volcadas hace unos meses en Argentina por Sahid Hussain, vicepresidente para América Latina del Banco Mundial: Argentina tiene que importar más para salir del estancamiento industrial en que se encuentra, para bajar los costos de producción y reducir el poder monopólico de los grandes empresarios, que son los que se benefician con las políticas proteccionistas.¹³ Una variante de esta postura, que también ofrece una fundamentación teórica de la apertura económica, se basa en el reconocimiento de que existen algunos grupos económicos que se benefician de rentas significativas (en ciertos casos monopólicas) como resultado de usufructuar regímenes especiales de importación, licencias, etc. Este desarrollo teórico, realizado por Anne Krueger, justifica la apertura económica para terminar con tales rentas, en especial cuando afectan productos considerados críticos en el proceso formativo de precios, con lo que sus efectos se trasladan a toda la cadena productiva.¹⁴

11. A. Canitrot, entrevista en *La Nación*, Buenos Aires, 2 de octubre de 1988 (p. 1, Tercera Sección).

12. A. Canitrot, "La apertura es un experimento de participación", en *El Economista*, Buenos Aires, 2 de diciembre de 1988 (p. 18).

13. S. Hussain, "Para el Banco Mundial la industria seguirá protegida", en *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 29 de septiembre de 1988, pp. 3-4.

14. A. Krueger, "The Political Economy of the Rent Seeking Society", en *The American Economic Review*, vol. 64, núm. 3, junio de 1974.

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

10. H. Myint, "La teoría clásica del comercio internacional y los países subdesarrollados", en R. Villarreal (ed.), *Economía internacional, teorías clásicas y neoclásicas y su evidencia histórica*, Fondo de Cultura Económica, Lecturas del Trimestre Económico, México, 1979.

Los supuestos y la realidad

A partir de estas ideas, se examinan enseguida ciertos supuestos de las teorías señaladas, haciendo alguna referencia a su grado de aplicación en países que tuvieron aumentos importantes de competitividad internacional, como Japón y Corea.

La teoría de las ventajas comparativas se basa en supuestos que abarcan tanto la esfera productiva como la del comercio. A continuación se enuncian algunos referidos a la primera:

1) El nivel de tecnología está dado y es de fácil acceso para todos los productores, lo que equivale a decir que las condiciones tecnológicas pueden ser iguales en los distintos países.

2) Los recursos se utilizan plenamente antes de la apertura y luego se redistribuyen de manera más eficiente con base en el nuevo conjunto de precios relativos de la economía. Hay amplia movilidad a lo largo de la curva de posibilidades de producción.

3) Los parámetros de consumo tienen elasticidad perfecta lo que permite desviar la producción exportable hacia el mercado interno en caso de que la demanda externa se reduzca.

En relación con el comercio, el supuesto es de competencia perfecta en los mercados internacionales. Las exportaciones no están restringidas por el lado de la demanda, es decir, la oferta interna de exportables determina los montos de exportación.

A la luz de estos supuestos, la teoría limita al Estado a asegurar que se cumplan las condiciones del mercado en cuanto a la retribución de los factores productivos, lo que permitirá establecer precios correctos o de mercado. Estos precios llevarán por sí a la elección automática de técnicas de producción exógenamente determinadas y a una asignación óptima de los recursos. Esto es, la teoría subraya el papel de los precios en el proceso de cambio tecnológico, con lo cual deja sin explicar cómo ese proceso puede ocurrir efectivamente.

Explicar, por ejemplo, el caso del notable crecimiento de la economía coreana mediante la teoría de las ventajas comparativas deja justamente sin esclarecer las causas de los cambios tecnológicos y de los aumentos de productividad en ese país. Fransman realizó un interesante estudio sobre el aumento de la competitividad internacional de la industria de máquinas-herramienta en Taiwán y Japón.¹⁵ Analizó los elementos distintivos que se dieron en cada país para impulsar el aumento de la productividad en dicho sector productivo. En su opinión —contrariamente a lo que plantea la teoría de las ventajas comparativas acerca de un nivel de tecnología dado y de fácil acceso—, la experiencia de estos países demuestra que se requirieron grandes esfuerzos para superar los problemas tecnológicos. En Japón, el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) desempeñó un papel central en la promoción de la industria.

En Corea, la intervención estatal fue decisiva en cuanto se relaciona con la asistencia técnica mediante organismos de investigación tecnológica y científica y de comercialización externa y también en lo que se refiere a seleccionar áreas de promoción de la inversión y buscar mercados exteriores.¹⁶ El apoyo estatal

en estos países no se limitó al ámbito tecnológico. Lejos de desempeñar un papel pasivo, el Estado aplicó políticas macroeconómicas que tuvieron un fuerte efecto en la creación de una oferta exportable competitiva. Bradford concluye en un estudio sobre países en desarrollo muy dinámicos que el crecimiento de sus exportaciones está determinado por el avance de su sector manufacturero.¹⁷ Según este autor, no es el comercio el que determina el crecimiento de la producción de manufacturas, sino que es este último el que determina los niveles de intercambio. En los países en desarrollo más dinámicos —como Corea—, la producción manufacturera fue impulsada por políticas públicas que tendieron a bajar el costo de los bienes de inversión. Paradójicamente, estos bienes suelen ser relativamente más caros en los países de bajos ingresos que en los más industrializados.

En relación con el segundo supuesto y con Argentina cabe cuestionar el punto de partida de pleno empleo; se debe señalar que ante la apertura de la economía por una reducción arancelaria, la reorientación hacia las exportaciones —que resulte de los cambios en los precios relativos— no compensará necesariamente la caída de la producción de aquellos bienes antes destinados al mercado interno. Esto quiere decir que la competencia por el lado de las importaciones puede generar una caída mayor en la producción que el aumento provocado por las mayores exportaciones, o que el cambio en los precios relativos puede producir una baja de las ventas internas de ciertos productos que aumente el desempleo. Estas posibilidades no pueden ignorarse en un proyecto de apertura importadora, especialmente si tiene lugar en condiciones profundamente recesivas como las de la economía argentina de los últimos tiempos.

¿En qué contexto se aplicaron las políticas de apertura importadora en Corea y Japón? Coincidieron en general con períodos de rápido crecimiento económico. Aun así, la apertura se hizo en forma gradual y selectiva, combinándola con una activa estrategia de promoción industrial y de las exportaciones.

El examen de la estrategia de promoción de las exportaciones remite a otro de los supuestos de la teoría de las ventajas comparativas: el que se relaciona con la situación del mercado mundial. La teoría parte de aceptar globalmente la competencia perfecta en los mercados, y que no hay restricciones de demanda en ellos, ideas que están lejos de responder a la realidad internacional de hoy. Las políticas proteccionistas renovadas de más en más en los países industrializados cuestionan con fuerza esos criterios teóricos. El auge de medidas no arancelarias para el control de las importaciones, como las cuotas y los subsidios, los acuerdos regionales, muestran distintos factores en juego que muy frecuentemente determinan que las decisiones sobre estrategias productivas se trasladen de la esfera de la producción a la de las políticas comerciales y arancelarias. Precisamente la teoría clásica del comercio internacional señala que la relación de precios a los que se realiza el intercambio entre dos países depende de las relaciones internas de costos. Pero si en un país la producción se realiza en condiciones de competencia mientras que en el otro no, la relación de intercambio se establecerá en el punto menos favorable para el primero.¹⁸

15. Fransman, *op. cit.*

16. M. Bekerman, "Reflexiones sobre la experiencia coreana de promoción de exportaciones", en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 8, México, agosto de 1986.

17. D. Bradford, "Trade and Structural Change: NICs and Next Tier NICs as Transitional Economies", en *World Development*, vol. 15, núm. 3, marzo de 1987.

18. J.H.G. Olivera, *op. cit.*

El viejo enfrentamiento entre Estados Unidos y la CEE por colocar sus productos agrícolas, así como la permanente confrontación-negociación en ese campo, es un claro ejemplo de que no son los niveles de productividad los que determinan las ventas agrícolas de Estados Unidos al mercado europeo. Entonces, al parecer, las negociaciones multilaterales y las medidas no arancelarias diluyen y aun tergiversan las relaciones de precio y competitividad. Ésta es una realidad que han atacado distintos organismos oficiales y multilaterales del mundo occidental, pero que lamentablemente no se modificará a partir de que los países periféricos lleven adelante políticas aperturistas.

En un trabajo sobre el nuevo proteccionismo y la economía internacional, un fuerte defensor de las teorías de liberación comercial, 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 así en contra de los nuevos productores, obstruyendo los cambios en la ventaja comparativa y renunciando a los beneficios que brindarían fuentes de costos menores."¹⁹ Esto indica el alto costo que puede llegar a tener una estrategia exportadora cuando debe competir con fuertes grupos de poder en los mercados internos de algunos países centrales y subraya la necesidad de evaluar hasta dónde se puede avanzar en las políticas de promoción de los productos exportables.

Al margen de las tendencias proteccionistas ligadas a una situación caótica del mercado internacional o de "mala conducta" por parte de algunos países industrializados, abandonar el supuesto de la competencia perfecta en favor de una posición más realista como la existencia de mercados imperfectos puede contribuir a explicar ciertas tendencias actuales del comercio internacional. De acuerdo con la teoría de las ventajas comparativas, los países exportan aquellos bienes cuya producción requiere un uso intensivo de los factores productivos de que disponen en abundancia e importan los que se basan en factores escasos. Sin embargo, en el comercio entre los países industrializados hay importaciones y exportaciones que corresponden a una gama muy similar de productos e incluso son el mismo bien, con la sola diferenciación de marcas o diseños. Esto se conoce como el comercio intrarrama, que representa un fuerte componente en el intercambio de los países industrializados entre sí. Dicha tendencia, que no se puede explicar en términos de dotaciones de factores productivos, refleja la existencia de imperfecciones en los mercados debido a economías de escala, diferenciación de productos, etc.²⁰ El comercio Norte-Sur, en cambio, sigue basándose fundamentalmente en ramas y sectores diferentes.

La especialización de los países desarrollados en ramas y sectores muy complejos, al acrecentar la brecha tecnológica con respecto a los países periféricos, ¿no estará determinando un deterioro de tipo estructural en la capacidad adquisitiva de las exportaciones de estos últimos? Esto obedecería a que dichas exportaciones continuarían basándose en tecnologías de fácil acceso, lo que las colocaría en condiciones de producción más competidas y por

tanto en inferioridad con respecto a los países industrializados. Así planteada la racionalidad del comercio intrarrama encubriría situaciones que merecen un cuidadoso análisis. El tema rebasa los alcances de este trabajo, pero podría inducir a pensar en la conveniencia de desarrollar el comercio intrarrama entre países subdesarrollados —dotados de mayor semejanza en sus estructuras productivas— como forma de expandir la producción manufacturera y elevar su nivel tecnológico, aprovechando las economías de escala que ofrecería un mercado ampliado.²¹

La teoría que justifica la apertura importadora a partir del desahogo de excedentes hacia el comercio exterior no considera algunos de los supuestos señalados, como el pleno empleo antes de la apertura, la elasticidad de la demanda de consumo y una perfecta movilidad en la asignación de los recursos. Sin embargo, pueden hacerse a esta teoría algunas de las observaciones planteadas a la de las ventajas comparativas. Entre ellas, que no explicita cómo será posible lograr cambios en la esfera productiva que permitan aumentar la oferta de bienes exportables, cómo podrá realizarse un proceso de transformación tecnológica y cuál será el papel del Estado en el mismo. Es decir, que también acepta implícitamente la idea de que las exportaciones aumentarán con sólo cambiar los precios relativos.

Conviene aclarar que una fuerte devaluación, es decir, un cambio en los precios relativos a favor de los bienes exportables, puede estimular las ventas al exterior de productos agropecuarios. Esto es posible ya sea aumentando la producción o sustituyendo consumo interno por exportación. Sin embargo, esto no significa necesariamente que haya un cambio cualitativo en las exportaciones industriales que entrañe su diversificación, alterando de manera significativa la inserción internacional de Argentina. Debido a la gran concentración de las exportaciones argentinas en productos agropecuarios, es indudable que una fuerte devaluación está llamada a cambiar los precios relativos y la distribución del ingreso en favor del sector agropecuario.²² Si esto ocurre junto con una caída importante de los salarios reales se producirá también una baja de la demanda interna de bienes industriales y una contracción del mercado interno. Si el salario nominal acompaña el aumento de los precios agropecuarios, el sector industrial verá reducidas sus posibilidades de expansión y diversificación, a menos que logre imponer también aumentos en sus precios con lo que se desemboca en una espiral inflacionaria. No queda claro, sin embargo, que las exportaciones industriales se expandan por el sólo efecto de la devaluación.

El incremento de las exportaciones agropecuarias —así como las de otros productos primarios, como el gas— puede contribuir a generar divisas pero no promueve *per se* una expansión del proceso industrial ni de la actividad económica. Algunos países que

21. Un análisis de las potencialidades del intercambio de México y Argentina de productos petroquímicos se encuentra en M. Bekerman, "Comercio entre México y Argentina. Posibilidades de expansión a nivel global y en el sector petroquímico", en *Integración Latinoamericana*, núm. 136-137, Buenos Aires, julio-agosto de 1988.

22. Numerosos autores, entre ellos Aldo Ferrer y Carlos Díaz Alejandro, han desarrollado este tema. Del primero véase "Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, enero-marzo de 1963; del segundo, *Devaluación de la tasa de cambio en un país semiindustrializado. La experiencia de la Argentina, 1955-1961*, Editorial del Instituto, 1964.

19. 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.

20. F. Lorenzo, "Comercio intrarrama: ¿ilusión estadística o fenómeno a explicar?", en *SUMA*, núm. 5, Montevideo, octubre de 1988.

elevaron sus ingresos de exportación como consecuencia de aumentos en los precios y las cantidades vendidas de productos primarios —por ejemplo el petróleo— tendieron a sobrevalorar su moneda y a descuidar su producción interna frente a la competencia proveniente de las importaciones. México, verbigracia, ante el fuerte aumento de sus ingresos de exportación en pleno auge de los precios del petróleo llegó a sobrevalorar considerablemente su moneda y a aumentar de manera muy notable sus importaciones. Esto contribuyó a incrementar su deuda externa sin generar un avance integrado de sus sectores productivos.

Un aspecto controvertido de la teoría del desahogo de excedentes mediante el comercio exterior es el divorcio que plantea ésta entre la producción dirigida al mercado interno y la orientada a las exportaciones. Esto se contraponen a la posición de otros autores, como Linder, para quien el éxito en la exportación depende de una demanda interna previa de los productos que se destinen al exterior. Cuanto mayor sea ésta tanto mayores serán las posibilidades de reducir los costos de producción gracias a las economías de escala. Por otro lado, según dicho autor, el riesgo y la incertidumbre de la actividad exportadora serán atenuados por una demanda interna que sirve de soporte a la actividad productiva.²³ Lo cierto es que en Argentina la exportación de productos manufacturados siempre ocurrió después de su colocación en el mercado nacional. Durante los sesenta, cuando la inversión extranjera fue mayor, ésta se orientó básicamente hacia el mercado interno. Cabría argumentar que se debió al fuerte proteccionismo que hubo en esos años, lo que es cierto. Pero merece destacarse que en Argentina no hubo prácticamente radicaciones de capitales extranjeros dirigidos en exclusiva a la exportación, y no cabe esperar que esto suceda en una etapa de reflujos de la inversión extranjera directa hacia los países periféricos como la actual. Por eso no queda claro cómo podría lograrse la radicación de capitales —extranjeros o nacionales— para aumentar la oferta de bienes exportables sin que se ofrezcan posibilidades de vender en el mercado interno y sin los estímulos que podrían ofrecerse mediante una política industrial clara y coherente.

No se puede negar que la apertura de la economía contribuye a abaratar los insumos importados de algunos sectores industriales, especialmente cuando hay un poder monopólico o rentas monopólicas resultantes del usufructo de regímenes especiales de importación, como señaló Anne Krueger. Sin embargo, no ofrece garantía alguna de aumento de la oferta de bienes exportables en un país cuya historia reciente es de un marcado estancamiento productivo, como ocurre en Argentina. En otras palabras, según demuestra el ejemplo de Corea, esa apertura puede ser benéfica para el caso de bienes que hace mucho se producen en el país o que se mueven en mercados de características oligopólicas, pero debe ser selectiva y ligarse a una estrategia industrial en un contexto económico expansivo.

A manera de síntesis, se presentan las siguientes reflexiones:

Es indudable que Argentina se debe reinsertar en la economía internacional, aumentar el comercio con el resto del mundo y llevar adelante una activa política que le permita ocupar espacios comerciales en los distintos mercados. Esto expandiría sus

posibilidades de crecimiento y daría más flexibilidad a su estructura productiva.

La apertura hacia el exterior de ninguna manera ha de contraponerse al desarrollo del mercado interno e incluso a una política de sustitución de importaciones de nuevos productos que el país pueda incorporar a su espectro productivo. Las políticas de sustitución de importaciones no son eficaces cuando se aplican en forma indiscriminada y permanente, dando lugar a la pérdida de incentivos para aumentar la eficiencia y a la obtención de ganancias extraordinarias. Sin embargo, como lo demuestra el caso de algunos países asiáticos, su utilización dinámica en ramas industriales determinadas y por períodos claramente definidos no se debe descartar como herramienta de una política de crecimiento e incluso de promoción de exportaciones. Ésta es una posición pragmática en relación con las políticas de comercio exterior, en las que la sustitución de importaciones aparece como un instrumento útil en una estrategia coherente, muy alejada de aquellas posiciones extremas que la consideran como la única posibilidad o como un demonio que debe ser exorcizado. En todo caso, las políticas de sustitución de importaciones no se deben contraponer a las de promoción de exportaciones, ya que mediante las primeras se pueden sentar las bases de ventas futuras en el exterior. Justamente, la experiencia de Corea demuestra que una expansión importante de las exportaciones no requirió de la liberación total de las importaciones y que resultó muy eficaz una política de sustitución selectiva orientada a corto plazo hacia el mercado externo.

La apertura importadora puede ser también un instrumento útil en una estrategia dada de crecimiento e inserción internacional, en la medida en que también sea selectiva. Así como los países centrales pelean activamente por colocar sus productos, esa apertura hacia las compras en el mercado internacional puede ser también una base de negociación para aumentar las ventas hacia el resto del mundo.

La reducción arancelaria unilateral o una liberación de las importaciones no asegura una expansión de las exportaciones. Esa expansión debe formar parte de una estrategia global de desarrollo industrial y se enfrenta hoy en Argentina a obstáculos internacionales e internos. En lo internacional, las presiones proteccionistas de los países industrializados y la situación crítica de los países periféricos hacen necesario un fuerte apoyo a las exportaciones por medio de negociaciones comerciales con los primeros y de acuerdos de integración con los latinoamericanos. En este último caso —como señala Dornbusch—, se puede lograr una liberación comercial con países del área, además de acuerdos para expandir las exportaciones argentinas hacia ellos, lo cual representa una ventaja importante sobre la liberación unilateral.²⁴ En relación con los obstáculos de carácter interno es necesario hacer frente a la grave incertidumbre provocada por el desorden macroeconómico que se ha agudizado mucho por las transferencias para el pago de la deuda externa. Esto requiere una clara distribución de los recursos del Estado según sus posibilidades presentes, lo que incluye una negociación externa referente al pago de los elevados montos de intereses. También exige una estrategia política que reconstituya el consenso interno a partir de una redistribución del ingreso aceptable para el conjunto de la sociedad. □

23. S. Linder, "Causas del comercio de productos primarios vs el comercio de manufacturas", en R. Villarreal (ed.), *Economía internacional, teorías clásica y neoclásicas y su evidencia histórica*, Fondo de Cultura Económica, Lecturas del Trimestre Económico, México, 1979.

24. R. Dornbusch, "Los costos y beneficios de la integración económica regional", en *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, junio de 1986.