

América Latina en el nuevo entorno internacional

MARÍA ELENA CARDERO GARCÍA

CATARINA ROCK DE SACRISTÁN*

EL ENTORNO MUNDIAL Y EL PROTECCIONISMO

La globalización de la producción, la producción flexible y el comercio administrado son hoy en día lugares comunes. El nuevo modelo de competencia internacional se orienta primordialmente al desarrollo de conocimientos y de procesos productivos en los sectores de alta tecnología. Los cambios ocurridos en la esfera internacional no han resultado en un mayor crecimiento de la economía mundial.¹ Entre sus características

1. El nuevo entorno globalizado ha generado cambios profundos pero no mayor crecimiento. De 1991 a 1993 la economía mundial creció 1.1%, lo que en términos per cápita significó estancamiento. En ese trienio los países del Grupo de los Siete crecieron sólo 1.2%, en tanto que de 1974 a 1980 y de 1981 a 1990 las variaciones fueron de 3.3 y 3.2 por ciento, respectivamente. Si bien el comercio mundial mantuvo un ritmo de aumento mayor que el producto, también redujo su tasa de expansión: de 5.4% de 1974 a 1980 a 4.9% de 1981 a 1990 y a 3.3% de 1991 a 1993. El desempeño de los países en desarrollo fue incluso menor que la tasa de crecimiento mundial. Su ritmo de expansión cayó de 3.4% en 1974-1990 a sólo 0.9% de 1991 a 1993. Si se excluye a los países de Europa del Este y Asia Central, cuyo producto en los tres últimos años disminuyó 9.8%, el resto de las naciones en desarrollo creció 4.6%. Destaca particularmente en este desempeño el Sudeste Asiático. La participación de los países en desarrollo en el valor del comercio mundial se elevó de 22 a 24 por ciento de 1960 a 1992. Pero este crecimiento se debió al buen desempeño de Asia, cuya participación aumentó de 10 a 16 por ciento. El valor de las exportaciones de América Latina cayó de 8% en 1960 a 5.5% en 1980 y a 4% en 1992; en África descendió de 4 a 2 por ciento de 1960 a 1992. El PIB de América Latina alcanzó una tasa de expansión de 2.5% en 1974-1990 y de 3.3% en 1991-1994. Si se reacomodan las cifras por décadas, el desempeño latinoamericano fue de 5.8% de 1970 a 1980, 1% de 1980 a 1990 y 3.3% en 1991-1994. Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, 1994; BID, *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1993*, Washington,

más significativas están el aumento del comercio y la inversión, sobre todo en los países desarrollados; el incremento de los flujos comerciales y de inversión entre las grandes compañías, y la fragmentación internacional del ciclo productivo y de organización de las empresas, así como modificaciones en los flujos mundiales de inversión, caracterizados por su creciente concentración en las economías industrializadas, de las cuales Estados Unidos se ha convertido en uno de los principales países receptores.²

Las tendencias recientes de los flujos de la inversión internacional son resultado de las nuevas estructuras de costos, de estrategias corporativas basadas en ventajas administrativas y

1993, y CEPAL, *América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, 1994.

2. En 1967 Europa recibía alrededor de 30% de la inversión extranjera directa (IED) mundial y generaba 40% de ella; en 1990 las cifras eran 44.3 y 52 por ciento, respectivamente. En 1967, 9.4% de la IED mundial se destinaba a Estados Unidos, mientras que esta nación aportaba 50% de la misma; en 1990 las cifras eran 24.2 y 26 por ciento, respectivamente. En estos años Europa se convirtió en el principal receptor de la inversión Estados Unidos. En 1990 este país tenía una inversión en el exterior de cerca de 421 500 millones de dólares, de los cuales 41.2% se destinaba a Europa. En ese año las ventas de las filiales estadounidenses eran de 446 500 millones de dólares, es decir, un valor cercano al monto de sus activos en el exterior. En sólo diez años la IED (valor en libros) en Estados Unidos creció más de seis veces: de 68 400 millones de dólares en 1980 a 403 700 en 1990. En promedio, los países de la Unión Europea aportaron 55% de dicha inversión. Cynthia Wallace, *EC-92 and Changing Global Investment Patterns: Implications for US-EC Relationship*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 1992.

* Profesoras de la Maestría en Ciencias Económicas del Colegio de Ciencias y Humanidades, la primera, y de la Facultad de Economía, la segunda, en la Universidad Nacional Autónoma de México.

tecnológicas y del aumento de la protección en los países y bloques, la cual ha impulsado el establecimiento de empresas en el territorio de los mercados correspondientes para evitar la aplicación de barreras al comercio. Se ha generado una rápida universalización de la actividad económica, auspiciada fundamentalmente por los avances tecnológicos de los últimos cuarenta años. Ello ha dado lugar a un cambio cualitativo y cuantitativo en el grado y la naturaleza de la interdependencia. El crecimiento económico sostenido depende, cada vez más, de la libertad para realizar intercambios comerciales y de inversión a través de las fronteras nacionales.

La IED y el gran desarrollo de las empresas transnacionales explican en medida importante dicha evolución. Los flujos mundiales de IED aumentaron a un ritmo medio anual de casi 30% en los ochenta, es decir, tres veces más que las exportaciones mundiales y cuatro veces más rápido que el PIB planetario.

La contribución del intercambio de productos manufacturados al comercio mundial en términos de valor aumentó de 50% en 1960 a 80% a finales de los ochenta. En la actualidad, buena parte del comercio mundial la constituyen las transacciones dentro de las empresas transnacionales.³ Se estima que el comercio intraempresa representa cerca de una tercera parte de las exportaciones y casi la mitad de las importaciones de Estados Unidos, Japón y el Reino Unido. Las exportaciones de las transnacionales generan 50% de las procedentes de Estados Unidos, 40% de las originadas en la economía japonesa y hasta 80% de las realizadas por el Reino Unido. Las transnacionales aportan 40% del comercio mundial.

Estas empresas sustituyen los flujos potenciales comerciales por la producción nacional. Las ventas de las filiales estadounidenses en los mercados internos de algunos de sus principales socios comerciales superan hasta cuatro y cinco veces las exportaciones de Estados Unidos. A su vez, las ventas de las filiales extranjeras en el mercado de ese país son 1.5 veces mayores que las importaciones del mismo.⁴

Las corporaciones internacionales han multiplicado sus alianzas en los últimos años, lo que implica el reconocimiento de que pocas empresas pueden, de manera independiente y sin apoyos gubernamentales, asumir el riesgo tecnológico y sobrevivir.

La creciente mundialización de la actividad económica invalida el concepto de interés nacional e incluso el de soberanía nacional. En la actualidad será poco eficaz o tendrá pobres resultados una política económica que en materia de comercio, industria o servicios no considere que la IED sustituye al comercio o que los acuerdos entre empresas pueden sustituir al comercio y a la industria nacional. En los hechos, la liberalización significa, más que una apertura comercial, garantizar un régimen de libertad para la actividad económica de las transnacionales.

Las nuevas formas de producción han modificado la estructura y las reglas del comercio mundial. Mientras que en los últimos lustros una gran proporción de las naciones en desarro-

llo adoptó modelos de apertura comercial, privatización de empresas públicas y desregulación económica, en los países industrializados la tendencia fue la contraria: la protección creció notablemente; se instrumentó un sinnúmero de acuerdos de comercio administrado entre las potencias y las grandes empresas, y las principales economías industrializadas siguieron apoyando diversos sectores de su economía.

En el ámbito del comercio internacional, la metáfora del "libre cambio organizado"⁵ permitió a los países desarrollados proteger a ciertos sectores productivos y sociales. Las razones invocadas para ello son múltiples: desde proteger el empleo de los llamados sectores sensibles (automovilístico y textil) y de las industrias incipientes y obsoletas (acero), hasta apoyar industrias incipientes que no pueden abandonarse a la competencia por la falta de ventajas comparativas iniciales, como es el caso de las nuevas tecnologías, los semiconductores, la genética, la aeronáutica, las telecomunicaciones y el equipo médico.

Este proteccionismo se justifica con el argumento de que es indispensable para sostener el ingreso de amplios sectores de la población. Por ejemplo, en el caso de las actividades agrícolas, los gobiernos han introducido una gran variedad de medidas proteccionistas que incluyen cuotas, aranceles variables, subsidios a la exportación, derechos compensatorios, medidas *antidumping* y apoyos presupuestarios directos en forma de subsidios. Tomando en cuenta los efectos combinados de estas medidas, se calcula que las transferencias otorgadas por los países de la OCDE en 1992 se elevaron a 350 000 millones de dólares, es decir, seis veces la ayuda oficial que en ese año se dio a los países en desarrollo y 1.9% del PIB de la OCDE.

La mayor parte de estas transferencias las realizaron la Europa Comunitaria (156 000 millones), Estados Unidos (91 000 millones) y Japón (74 000 millones). En la Europa Comunitaria, los subsidios equivalentes al productor en 1990 significaron 48% del valor de la producción agrícola; en Estados Unidos, 30% (42% en 1986) y en Japón 68% (75% en 1986). En 1992 las transferencias totales a la agricultura en este último representaron en promedio un subsidio equivalente a 600 dólares por cada hombre, mujer y niño japonés.⁶ Los países en desarrollo también protegen sus sectores agrícolas, pero no en la magnitud de las naciones industrializadas (véase el cuadro). La participación de las grandes empresas transnacionales⁷ en la producción de bienes

5. P. Cowhey y J. Aronson, *Managing the World Economy. The Consequences of Corporate Alliances*, Council of Foreign Relations Press, Nueva York, 1993.

6. Banco Mundial, *op. cit.*, p. 42. El elevado proteccionismo de Japón ha distorsionado los precios relativos de la economía. Su tasa de autosuficiencia alimentaria—sobre bases calóricas— es de las más bajas del mundo y los precios de los alimentos, 26% superiores a los de otros países, lo que ha incidido en el elevado costo de la vida. Melba Falck, "El sector agrícola de Japón: el proteccionismo y sus efectos", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 4, México, abril de 1994, pp. 327-334.

7. Además de las barreras proteccionistas y los subsidios, el mercado internacional de los productos agrícolas y en general de los bienes primarios se caracteriza por la presencia de monopolios comercializadores. Si bien 72% de las exportaciones de bienes primarios se destina a las naciones industriales, éstas generan la mitad de las exportaciones de productos primarios y dos tercios de las exportaciones agrícolas. En algunos productos la proporción es más elevada, como

3. El comercio de productos intermedios en países como Canadá, Francia, Alemania, el Reino Unido y Estados Unidos representa de 50 a 70 por ciento del comercio total de estos países. GATT, *Mecanismo de examen de políticas comerciales*, Comunidades Europeas, mimeo., 26 de abril de 1993.

4. *Ibid.*, pp. 66-68.

NIVEL DE PROTECCIÓN EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS Y AMÉRICA LATINA POR PRODUCTOS SELECCIONADOS, PROMEDIO DE 1985-1987 (PORCENTAJES DEL VALOR DEL PRODUCTO AGRÍCOLA)

	Estados Unidos	Japón	Comunidad Europea	América Latina
Carne	38	110	112	-
Lácteos	130	367	196	-
Trigo	51	538	72	- 3
Arroz	49	368	122	162
Granos duros	24	416	95	8
Azúcar	70	121	115	32
Aceites	7	16	67	- 29

Fuentes: Citado en Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, 1994, p. 42, y Brandao y Martin, "Implications of Agricultural Liberalization for Developing Countries", *Agricultural Economics*, núm. 8, pp. 313-343.

primarios ha decrecido, no así en la comercialización, el transporte y la distribución.⁸

El proteccionismo responde también a situaciones de balanzas comerciales deficitarias de las naciones industrializadas, que insisten en negociar sólo con países de similares condiciones económicas, sociales y culturales, buscando la reciprocidad integral o el acceso equivalente en las economías que otorgan ventajas a su industria por medio de subsidios, exención de impuestos y suministro de recursos para la investigación y el desarrollo.

En los países desarrollados el debate no parece centrarse en la disyuntiva entre comercio libre o proteccionismo; más bien gira en torno a cómo proteger y ampliar los mercados de ciertos bienes. La discusión consiste en determinar qué políticas aplicar para no perder la primacía, aun cuando esto vaya contra los principios del libre mercado. La filosofía que une a los grandes centros de poder es que en algunos productos, particularmente los de alta tecnología, sí se puede "administrar" el mercado. El "consenso" se logró merced a una agresiva diplomacia comercial y a medidas que implicaron un agresivo unilateralismo, como la sección 301 de la Ley de Comercio de Estados Unidos, mediante la cual este país logró diversos acuerdos con la Comunidad Europea y Japón en materia de propiedad intelectual y re-

la madera (62%), el pescado (65%), vegetales (67%), productos energéticos (73%), tubérculos (75%), cereales (80%) y leche y derivados (89%). Tanto en los países industrializados como en los en desarrollo el comercio de bienes primarios ha reducido su participación en el total exportado; en las tres últimas décadas en los países industriales esa participación cayó de 17 a 9 por ciento y en las naciones en desarrollo, de 73 a 38 por ciento. En general ha habido un menor crecimiento del comercio mundial de productos primarios y un aumento del de manufacturas (59% del comercio mundial en 1992) y servicios (22% de dicho total en 1992). Banco Mundial, *op. cit.*

8. Unas cuantas empresas transnacionales operan 85% del comercio del café, el cacao, los granos, el mineral de hierro, el yute, la madera y el tabaco; 70% del intercambio mundial de plátano está en manos de tres transnacionales. Los ingresos que reciben como proporción del valor final del producto representan de 4 a 8 en el caso de los productores de algodón, 6% los de tabaco, 14% los de plátano, de 11 a 24 por ciento los de yute y 12 y 25 por ciento los de café. Banco Mundial, *op. cit.*

ciprocidad selectiva para diversos sectores.⁹ La diplomacia comercial permite a los gobiernos negociar con sus contrapartes regímenes de acceso a los mercados de bienes e inversión extranjera. Se trata de que el país receptor de inversiones acepte la entrada de las empresas y, además, revise las políticas internas a fin de asegurar la competencia o la participación de las transnacionales en el mercado. Estas negociaciones no dejan de tener un importante grado de dificultad en tanto las corporaciones han perdido en gran medida su carácter nacional.

La administración de los mercados ha tenido repercusiones difíciles de cuantificar en los consumidores y el bienestar mundial. En ocasiones, estas prácticas han elevado los precios de los bienes para evitar que un país se quede como "isla de precios altos". En otros, han retrasado la entrada de los productos al mercado para permitir que alguno de los países del acuerdo resuelva sus propios retrasos en el desarrollo de un producto equivalente. También son frecuentes las prácticas de precios altos en el mercado interno y subsidiados en el externo para colocar los productos y crear barreras de entrada a partir de los precios.

En las naciones en desarrollo la diplomacia comercial tiene muchísimo peso. Además de que afecta las corrientes de comercio e inversión al concentrarlas en los países industrializados, también incide en los flujos de conocimiento al perpetuar su uso sólo entre ellos. Este fenómeno separa a las economías en desarrollo de las corrientes de conocimiento, pues los recursos necesarios para acceder a ellas y las barreras institucionales se constituyen en un doble obstáculo.

La diplomacia comercial no se circunscribe al reparto bilateral del mercado de un producto. Las preferencias unilaterales que se otorgan a países en desarrollo se condicionan cada vez más a que éstos respeten los derechos laborales y la propiedad intelectual o acepten nuevas condiciones, como la protección del ambiente.

Las barreras comerciales para las manufacturas de los países en desarrollo tienden a ser mayores que para los desarrollados. De hecho, constituyen un impuesto a la transformación productiva que dificulta el surgimiento de nuevos exportadores.

A mediados de los ochenta, 65% de las manufacturas que forman parte del "núcleo" de las exportaciones de los países en desarrollo eran objeto de medidas no arancelarias. En cambio, sólo 23% de los mismos productos procedentes de naciones desarrolladas era afectado por esas medidas. En la Comunidad Europea más de 80%, como promedio, de las restricciones a los textiles y las prendas de vestir se aplican sólo a los países en desarrollo. Algo similar ocurre en Estados Unidos.¹⁰

Las llamadas "medidas selectivas" o no arancelarias son instrumentos que, además de no estar previstos en el GATT, tienen un efecto menos transparente que los aranceles y las cuotas globales.

Las restricciones voluntarias, las acciones *antidumping*, los impuestos compensatorios, los órdenes de mercado y la fijación de normas y estándares especiales se usan cada vez con mayor

9. Laura Tyson, *Who Is Bashing Whom? Trade Conflict in High Technology Industries*, Intitute for International Economics, Washington, noviembre de 1992.

10. UNCTAD, *Informe sobre el comercio y desarrollo*, ONU, 1985.

frecuencia. Un número importante de estas medidas es totalmente arbitrario y responde a presiones políticas de grupos de productores ineficientes.

Las medidas no arancelarias aplicadas por la Comunidad Europea al sector de alimentos afectan la tercera parte de los productos y la cuarta parte del valor de las exportaciones de América Latina: 21 y 37 por ciento de sus exportaciones de alimentos a Estados Unidos y Japón, respectivamente, se enfrentan a barreras no arancelarias.¹¹

Sumadas al proteccionismo y al despliegue intenso de la diplomacia comercial, se encuentran las políticas industriales orientadas a favorecer la producción de ciertos sectores específicos. Estos apoyos gubernamentales propician el establecimiento y la expansión de las empresas, así como su desarrollo tecnológico y capacidad de exportar. El caso más destacado es el de Japón, al cual le siguen algunos países de industrialización reciente. Alemania también tiene una poderosa política en ese sentido.

Estados Unidos ha financiado proyectos tecnológicos, científicos y productivos, particularmente en las industrias aeroespaciales, comunicaciones, electrónica y materiales avanzados. De igual manera ha apoyado al sector energético, sobre todo en el uso civil de la energía nuclear, e instrumentado políticas agrícolas para promover de manera consistente, por más de un siglo, aumentos ininterrumpidos de la productividad en el campo. Sus apoyos en materia de salud han ejercido gran influencia en los patrones de investigación médica y el desarrollo de fármacos, y la protección que se les ha otorgado a las pequeñas empresas ha garantizado a éstas rangos de participación exclusivos en las compras gubernamentales.¹²

La nueva diplomacia comercial, el proteccionismo y las políticas industriales y sectoriales de los países industrializados explican en gran medida por qué, en el proceso de globalización de la economía mundial, los países en desarrollo, en particular los de América Latina, están marginados. La participación de la zona en el valor de las exportaciones mundiales ha descendido de manera permanente: de 8% en 1960 a 5.5% en 1980 y a 4% en 1992, perdiendo presencia en los mercados europeo y japonés y aumentando su dependencia exportadora hacia Estados Unidos.

La supuesta lucha por la diversificación de los mercados ha tenido resultados nulos o contrarios a lo esperado.

CAMBIOS RECIENTES EN AMÉRICA LATINA Y LOS LÍMITES DEL SECTOR EXTERNO

Durante los años ochenta la crisis de la deuda afectó de manera general al conjunto de los países latinoamericanos, independientemente de las circunstancias particulares de cada economía. Las condiciones de inestabilidad y fragilidad en que se encontraron condujeron a muchos de ellos a llevar a la prác-

tica al menos alguno de los lineamientos de lo que John Williamson ha llamado el "consenso de Washington": i) disciplina fiscal para el control de la inflación; ii) liberalización del comercio y los flujos de IED; iii) liberalización de las tasas de interés; iv) corrección de los tipos de cambio; v) privatización, y vi) desregulación. En suma, una política macroeconómica prudente, apertura económica y funcionamiento irrestricto del mercado.

La adopción de estas medidas, por convicción propia o por la condicionalidad de los créditos, fue lo suficientemente general para hablar del abandono de la sustitución de importaciones y la transformación del modelo de desarrollo latinoamericano.

La región emprendió un esfuerzo generalizado por mejorar sus patrones de inserción en el comercio mundial. Parte de ese empeño consistió en acelerar la apertura comercial de sus mercados, lo que tuvo efectos importantes en los precios: apoyó su contención al abrir la estructura productiva a la competencia internacional, aunque favoreció el aumento de las importaciones, sobre todo de los países que aceleraron el proceso de apertura, como México, Argentina y Colombia.

En los años recientes el impulso exportador manufacturero de la región se concentró en unas cuantas empresas: sólo 200 generan cerca de 50% de las totales y 62% de las manufactureras.¹³ El caso extremo de concentración es Venezuela, donde Petróleos de Venezuela, S.A. realiza 88% de las exportaciones. En México 76% de las exportaciones sólo corresponden a 30 empresas; entre las primeras, una es de petróleo (30% del total), cuatro de automotores (20.4%) y otra de telefonía. El sector exportador de Brasil es más diversificado: 95 grandes empresas generan 54% del total exportado. Muchas de esas grandes empresas constituyen el núcleo exportador más dinámico de la región, son de propiedad extranjera y están estrechamente vinculadas a la actual dinámica globalizadora. Su desempeño está sujeto a especializaciones dictadas por los centros de poder externos y son muy pobres sus nexos con las estructuras productivas nacionales.

A la luz de lo ocurrido en los últimos lustros, se puede apreciar que los modelos de sustitución de importaciones y de apertura y fomento de las exportaciones generaron restricciones en el sector externo al crear déficit crecientes en la balanza comercial. Sólo que el segundo modelo resultó más excluyente e inequitativo que el primero porque limitó de manera considerable la capacidad del Estado para mediar redistributivamente en ese patrón de crecimiento, pues el servicio de la deuda y la disciplina fiscal así lo determinaron. Al tener vinculaciones endógenas débiles, el sector exportador tuvo efectos reducidos de arrastre hacia un aumento generalizado de la competitividad y el crecimiento. El impulso exportador que se imprimió al modelo latinoamericano se tradujo en una estructura productiva con un fuerte sesgo importador.

En el ámbito externo, el modelo de crecimiento sustentado en las exportaciones se enfrentó a limitaciones importantes. Más y más países en desarrollo se sumaron al esfuerzo de liberalizar su comercio con la esperanza de ganar acceso a los mercados de los países industriales, pero el resultado fue una intensa com-

11. CEPAL, *Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la CEE, Estados Unidos y Japón*, LCR 12.1, 14 de octubre de 1992.

12. J. Galbraith, *Sectorial Policies in the United States. An Overview*, mimeo., 1993.

13. "Las 200 exportadoras más grandes de América Latina", *América Economía*, noviembre de 1992.



Los retos de América Latina son enormes: nuevas prácticas de comercio internacional para organizar la producción y distribución de los nuevos productos y procesos productivos; grandes convergencias regionales e intereses divergentes entre los países desarrollados y en desarrollo; una dinámica mundial que disocia cada vez más a las economías pobres de las que poseen el conocimiento y los recursos humanos y materiales, y una lucha desmedida y desigual por capturar los recursos para la inversión productiva [...] Para alcanzar el crecimiento participativo y sustentable, la inserción externa debe fundamentarse en una estrategia que se apoye en la participación creciente de la sociedad en todos los niveles

petencia limitada por barreras impenetrables en un entorno excluyente de las naciones no participantes en acuerdos de comercio administrado o alianzas estratégicas entre las empresas nacionales y extranjeras.

El principal límite al crecimiento de América Latina es, hoy como ayer, el sector externo. En el pasado la respuesta fue impulsar el crecimiento "hacia adentro" por medio de la sustitución de importaciones. La nueva dinámica internacional y el agotamiento de esa estrategia de desarrollo condujeron a la apertura económica con la esperanza de impulsar el crecimiento hacia afuera.

Sin embargo, la apertura externa no garantiza ni equivale a la inserción en la economía mundial. La apertura impulsa a algunas empresas a mejorar su eficiencia, asimilar el progreso técnico y elevar la calidad de sus productos. Todos ellos son pasos importantes para lograr la competitividad internacional, pero no bastan para conseguir la expansión permanente de las exportaciones ni penetrar la red global de producción.

El liderazgo de algunos países en el comercio internacional es resultado de una compleja red de políticas económicas y sociales, las cuales afectan los procesos de inversión, ahorro, formación de capital humano y generación y difusión del conocimiento científico y tecnológico. El comercio refleja las ventajas

adquiridas por las economías de escala, el liderazgo tecnológico y la diferenciación de productos, en los que el factor precio no es el único determinante.

Hoy se reconoce que las ventajas comparativas conferidas por la dotación de recursos naturales, mano de obra abundante y salarios bajos ya no determinan la posición competitiva de los países. Habría por lo demás que preguntarse si alguna vez fueron las causas determinantes. Si bien la nueva concepción del comercio internacional acepta que para obtener rendimientos crecientes los patrones de especialización pueden resultar de una dotación inicial específica de recursos a partir de la cual se adquieren ventajas acumulativas, demuestra que no existe un patrón natural de especialización y comercio determinado por las características subyacentes en cada país, como supone la teoría convencional de las ventajas comparativas.¹⁴

Los países, dice Krugman, tienden a ser exportadores de los productos que tienen un amplio mercado interno. Las ventajas comparativas que construyen algunas naciones, los rendimientos crecientes y las economías de escala generan un aumento de su

14. Paul Krugman, *Rethinking International Trade*, The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, 1990.

comercio. Los procesos de “aprender haciendo” producen patrones de especialización internacional, adquiridos a partir de modelos proteccionistas, que pueden tener efectos permanentes al crear ventajas comparativas que determinan, en el largo plazo, qué produce quién. Existe una estrecha relación entre competencia imperfecta y rendimientos crecientes obtenidos a partir de un dinámico proceso de aprendizaje e investigación y desarrollo. El proceso mismo de innovación conduce a mayor competencia imperfecta, siendo necesaria la formación de estructuras monopólicas temporales para generar el cambio tecnológico. Los países que no participan en el proceso innovador sufren una pérdida absoluta y relativa de sus niveles de vida.

La prosperidad de las naciones se crea, no se hereda.¹⁵ La competitividad depende de la capacidad de cada país para disponer de mano de obra suficiente y calificada, asimilar y crear conocimientos y estimular la formación de capital.

Parte importante del reciente impulso exportador de América Latina es resultado del proceso industrializador de las décadas anteriores. Su expansión no obedeció a una selección previa de sectores estratégicos ni a una política consistente y sostenida para su desarrollo. Ello se ha traducido en una falta de capacidad para crear vinculaciones internas hacia adelante y hacia atrás, así como derramas de efectos positivos para las economías nacionales.

En la actualidad, la selección de estos sectores no es tarea fácil. América Latina se enfrenta a un entorno internacional en que las “señales de mercado” están distorsionadas por el comercio administrado y las barreras proteccionistas, lo que dificulta entender cuáles son los nichos en que se puede insertar la dinámica exportadora de la región.

Habría que empezar por observar las necesidades nacionales y competir con eficiencia desde el mercado interno, revisando las condiciones de apertura en que se encuentra la mayoría de los países latinoamericanos. Esto supone consolidar estructuras productivas para que la región se convierta en proveedora adecuada y versátil de los conglomerados exportadores.

Se trata de un cambio estructural que conduzca a un incremento de la competitividad para la inserción internacional, fundada en encadenamientos del sector externo con la producción interna. El proyecto nacional-exportador comprende el establecimiento de alianzas estratégicas con el exterior, la definición de áreas de inversión extranjera y de incorporación de tecnología y el apoyo a sectores que puedan alcanzar mayor dinamismo exportador.

Esta forma de inserción no favorece la importación indiscriminada ni la dependencia creciente de la inversión extranjera, sino un mayor cuidado en la incorporación del capital externo, mayor disciplina y competitividad y dinamismo internos.

Los recursos externos son una fuente fundamental de apoyo para cualquier estrategia de desarrollo. Sin embargo, la lección aprendida en los años recientes en América Latina es que ni la expansión de los regímenes democráticos ni la mayor estabilidad ni la apertura externa hicieron más atractiva a la región para la inversión extranjera productiva.

Los recursos externos que en años recientes han fluído en volúmenes importantes a los países de la zona han estado des-

tinados en gran medida a realizar cambios en la propiedad de los activos —muchos de ellos del Estado— sin ampliar la base productiva. También han permitido postergar ciertos ajustes y premiar la especulación financiera nacional y extranjera.

En la práctica, la afluencia reciente de capitales externos complicó la gestión de la política económica al presionar en una dirección contraria variables clave de la economía, como el tipo de cambio, la masa monetaria y la inflación. En el esfuerzo por atraer capitales externos y esterilizar su efecto para evitar una excesiva expansión monetaria que ocasionara un aumento de los precios y presionar el tipo de cambio, fue necesario elevar las tasas de interés.

Los flujos de recursos tuvieron un “efecto perverso” en la actividad económica interna al encarecer los recursos financieros para la inversión privada local, reevaluar la moneda y a la vez financiar las importaciones, deprimiendo aún más el consumo de los bienes producidos internamente.¹⁶

En la capacidad de atracción de la inversión productiva externa pesan los factores políticos y sociales, así como la estabilidad económica. Sin embargo, no cabe duda de que las tasas de rentabilidad y el posicionamiento del mercado son también elementos fundamentales. La región no ha podido atraer los recursos para impulsar el desarrollo. En realidad, las corrientes financieras se han movido en sentido perverso: desde una región pobre y sumergida en una de las más profundas crisis de su historia hasta el mundo desarrollado.

Los márgenes son estrechos. Curiosamente, cuando más necesita de inversión externa, América Latina tendrá que ser más cuidadosa respecto al tipo de recursos cuya entrada ha de privilegiar. Sólo será útil la inversión que aporte tecnología, incremente la competitividad y tenga un efecto de derrama sustantivo. Es preferible poca inversión si ésta potencia la productividad; no es deseable mucha inversión si altera la dinámica de los circuitos financieros y premia la especulación, generando una gran fragilidad cambiaria y financiera en lugar de un aumento de la competitividad.

MIRANDO HACIA EL FUTURO

Una vez más América Latina debe aprender de su propia historia. Recoger las enseñanzas del pasado permitirá reelaborar lo bueno y desechar lo malo. El modelo de sustitución de importaciones redundó en ineficiencia y falta de competitividad. Se desaprovecharon esfuerzos y recursos escasos. No obstante, se creó una estructura productiva y social que sirvió de base para el crecimiento durante un largo período.

16. El ejemplo más reciente de este fenómeno es la profunda crisis en que ha caído la economía mexicana. Existe un amplio debate en torno a cuál es la política financiera más adecuada para manejar la entrada de capital no productivo y limitar su potencialidad especulativa y su capacidad de crear crisis financieras. Hasta ahora el manejo monetario de Chile parece ser el más eficaz, pues ha logrado mantener cierto equilibrio entre la permanencia del ingreso de capitales en el tiempo, a la vez que ha conseguido cierto control en las políticas cambiaria y monetaria y un aumento de la inversión nacional y el ahorro. CEPAL, *América Latina y el Caribe...*, op. cit.

15. Michael Porter, “The Competitive Advantage of Nations”, *Harvard Business Review*, marzo-abril de 1990.

El modelo reciente provocó un cambio estructural de gran envergadura. Mostró la importancia de la estabilidad, pero también que ella no necesariamente trae consigo el desarrollo. Éste implica una compleja interrelación de procesos sociales y económicos y las señales del mercado no bastan para impulsarlo.

América Latina instrumentó importantes modificaciones económicas estructurales orientadas a la apertura externa y se propuso impulsar una plataforma exportadora a partir de la cual se generaría un polo dinámico de crecimiento. Este impulso exportador se enfrentó al creciente proteccionismo internacional. Además, se caracterizó por generar vinculaciones endógenas débiles con la estructura productiva interna y tener un fuerte sesgo importador.

El reto de la región consiste en mantener los relativos logros de estabilización tan difícilmente alcanzados, reemprender el crecimiento con un aumento sostenido del empleo y reducir de manera sostenida la pobreza y la marginalidad. Un esfuerzo de esta naturaleza debe efectuarse a partir de la concertación y la participación de la sociedad en las decisiones productivas y el reparto del producto. El Estado, a partir del consenso social que lo legitime, habrá de privilegiar la expansión de los sectores socialmente estratégicos que aumenten el potencial productivo, la competitividad internacional y la equidad social.

La opción del crecimiento del mercado interno, con base en una mayor convergencia productiva y comercial regional, ayudará a América Latina a ingresar de manera competitiva al mercado internacional.

A la luz de los exitosos resultados económicos del Sudeste Asiático, se ha insistido en que éste debe ser el patrón de desarrollo para América Latina. Sin embargo, es imprescindible tener cautela.

En primer lugar, las condiciones internacionales en que se inició el despegue de esta región, en particular Corea, Hong Kong, Taiwan y Singapur, son significativamente distintas de las actuales. En segunda instancia, esa expansión se sustentó en un paradigma productivo que hoy ha cambiado. La revolución cibernética ha hecho perder ventajas comparativas a los países con mano de obra barata. Un tercer término, es la gran volatilidad financiera internacional que vulnera los circuitos financieros nacionales y los somete a la especulación, afectando el manejo de la política cambiaria y el financiamiento de los proyectos de inversión.

Hay que tener en mente que, como lo demuestran los estudios más serios, ninguno de estos países, incluido Japón, creció a partir de una apertura comercial irrestricta, la minimización de la intervención del Estado o el abandono del mercado interno. Por el contrario, manejaron una apertura gradual y selectiva y favorecieron la formación del sector exportador antes de efectuar la liberalización. Más aún, hoy en día ninguna de estas naciones ha efectuado una apertura total.

En cuanto a la intervención del Estado, es bien sabido que las naciones asiáticas más exitosas establecieron una política industrial de apoyo selectivo a sectores estratégicos, con amplios efectos de derrama en el resto de la economía. Los gobiernos pusieron especial cuidado en que dichos apoyos tuvieran repercusiones no sólo en términos de crecimiento, sino de innovación productiva, tecnológica y organizativa. Evidentemente, el de-

sarrollo de estos sectores tardó años en volverse rentable. Las políticas fueron congruentes y permanentes y se apoyaron en recursos del Estado y en la socialización de las pérdidas. Incluso se utilizó el subsidio a la exportación con el modelo de precios por adelantado, es decir, vendiendo en el mercado internacional a precios competitivos y en el mercado interno a precios superiores hasta lograr economías de escala y perfeccionar la tecnología. Finalmente, y no menos importante, el suministro de recursos financieros baratos y la formación de recursos humanos fueron los otros grandes pilares en que se basó el desarrollo asiático.

Estas enseñanzas son útiles para formular la nueva estrategia de América Latina. Algunas se consideran indispensables para la zona, pero la adopción sin cuestionamiento de cualquier paradigma es peligroso. Ni el funcionamiento irrestricto del mercado es el único camino para promover el desarrollo, ni es posible esperar que las experiencias de otros países se repitan en la región.

Los actores económicos en este complejo concierto llamado comercio mundial son muchos. Sus intereses, temas y concepciones no siempre coinciden. Mientras que en los países desarrollados el ambiente y el respeto a los derechos laborales se han convertido en prioridades principales, en las naciones de América Latina la deuda y la pobreza siguen siendo centrales, aun para resolver el aspecto ambiental.

En el marco de las negociaciones multilaterales los resultados son inciertos. No se ha logrado evitar la ampliación del uso de las medidas llamada de "zona gris". Los organismos multilaterales no tienen injerencia alguna en el comercio de las transnacionales y mucho menos en los acuerdos que estas empresas y sus gobiernos efectúan para posicionarse en el mercado mundial.

La formación de bloques regionales es en gran medida resultado del movimiento hacia la globalización de las grandes corporaciones y bancos, que requieren del desmantelamiento de las barreras no comerciales. Los avances en la integración regional indican que es más fácil concertar reglas de comercio e inversión entre un número reducido de participantes que en escala multilateral. También reflejan la preferencia de los socios por actuar en un espacio o región económica.

Los retos de América Latina son enormes: nuevas prácticas de comercio internacional para organizar la producción y distribución de los nuevos productos y procesos productivos; grandes convergencias regionales e intereses divergentes entre los países desarrollados y en desarrollo; una dinámica mundial que disocia cada vez más a las economías pobres de las que poseen el conocimiento y los recursos humanos y materiales, y una lucha desmedida y desigual por capturar los recursos para la inversión productiva.

Para alcanzar el crecimiento participativo y sustentable, la inserción externa debe fundamentarse en una nueva estrategia. Es indispensable que dicha estrategia se apoye en la participación creciente de la sociedad en todos los niveles de decisión, en la producción y la distribución. Solamente así América Latina será capaz de abastecer sus propias necesidades internas y regionales y competir con eficiencia en los mercados internos y mundiales. 