

Liberación comercial y neutralidad estatal

MOISÉS CETRÉ*

La liberación comercial y la reducción paulatina de la intervención estatal en las economías de los países en desarrollo contrasta con el mantenimiento y la consolidación de las políticas proteccionistas y neoproteccionistas en las naciones industrializadas.¹

Las diversas dificultades que se presentaron en las negociaciones comerciales multilaterales del GATT motivaron en gran medida la búsqueda de mecanismos alternativos de apertura, como marco regulador y normativo para una parte cada vez mayor del intercambio comercial de los estados nacionales contratantes.

Uno de los rasgos centrales de este nuevo entorno de acuerdos comerciales es la naturaleza polarizante que se observó en las negociaciones del sector agrícola, convirtiéndose en la mayoría de los casos en el centro de los conflictos. El tema de los servicios también se ha sometido a múltiples y encontradas posiciones; no existe una postura única que permita prever cuál será la política que ha de seguirse en el corto plazo. Ello obedece tal vez a que gran parte de los servicios objeto de comercio suelen tener un grado elevado de intensidad de tecnología y capital y, en casos como los de la telemática y la información, generan

1. En este trabajo se adopta la diferencia que establecen Damill y Keifman entre “apertura” y “liberación”. La primera se aplica al conjunto de políticas para orientar la economía hacia los mercados internacionales en un proceso dirigido por las exportaciones. La segunda, al desmantelamiento de la protección y otros controles gubernamentales, en un proceso encabezado por las importaciones.

* *Oficial de Asuntos Económicos CEPAL/México. Las opiniones son responsabilidad exclusiva del autor.*

verdaderas rentas monopólicas que, de hecho, otorgan una ventaja a los países propietarios —en su gran mayoría desarrollados— que se mantienen a la vanguardia en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.

En este marco, la inclusión de los servicios en la Ronda de Uruguay, al igual que otros sectores como la propiedad intelectual y la inversión, se considera como parte de un proceso de negociación comercial cualitativamente distinto, en el que todas las concesiones se hacen sobre la base de la reciprocidad. Con el surgimiento de estos “nuevos” temas, centrales en el entendimiento de los aspectos del comercio internacional, surgen también puntos de vista “novedosos” que intentan explicar la función que deben asumir los estados en el marco de la liberación y globalización de la economía.

En este documento se presentan algunos de los retos de los agentes económicos de cara a la liberación y apertura comercial y se destaca la necesidad imperiosa de acompañar los procesos de reconversión tecnológica con una seria “modernización” de la gestión estatal en que el establecimiento de un conjunto coherente de políticas e instrumentos de fomento, junto con la elaboración de diversos estudios de base, son aspectos que dan sustento real y consolidan los esfuerzos de las economías de América Latina por lograr un mejor desempeño exportador en términos del comercio intra y extraregional.

Globalización y regionalización

Las mutaciones del entorno económico mundial permiten inferir que las sociedades que se excluyan de ese proceso experi-

mentarán dificultades significativas para su desarrollo y el bienestar de sus agentes económicos y sociales. Las dificultades surgirán del carácter cada vez más interdependiente de las relaciones entre los países —y de los mecanismos de condicionalidad que imponen las naciones avanzadas de diferentes formas y en marcos distintos— y que en ocasiones hacen pensar que los conceptos de soberanía y reciprocidad entre estados requieren aún tratamientos especiales y diferenciados con características preferenciales para los países en desarrollo.

En el campo puramente económico, las naciones firman acuerdos comerciales cada vez más amplios y, por ende, complejos. Ello se refleja en la diversidad de aspectos que prevén y en la variedad de los mecanismos y políticas para solucionar posibles diferencias.

En el caso particular de América Latina se han registrado diversos arreglos de comercio preferencial a partir de los acuerdos de alcance parcial previstos en el Tratado de Montevideo de 1980. Se ha avanzado en los intentos de establecer zonas de libre comercio recíproco (sin pretender necesariamente adoptar un arancel común), uniones aduaneras (libre comercio más un arancel común) o mercados comunes (unión aduanera más la coordinación de algunas políticas macroeconómicas, sobre todo en materia cambiaria, tributaria y de tasas de interés).²

En esta nueva tendencia quedan claros, entre otros, dos aspectos de importancia para los agentes económicos y sociales de América Latina: *a)* la intensa dinámica del cambio mundial exige un enorme esfuerzo de información, análisis y evaluación de las condiciones comerciales concretas del corto y mediano plazos, y *b)* es evidente que las diversas transformaciones en el campo internacional presentan contradicciones y paradojas no resueltas que mantienen un clima de incertidumbre ante las perspectivas y los instrumentos de política que resultarán más adecuados en el futuro.

El advenimiento de categorías económicas antes no analizadas tienen en la actualidad plena vigencia. Los modelos con que se interpretó al mundo durante algún tiempo han sido superados y en ocasiones soslayados. Ello ha obligado a buscar nuevas formas de explicación, reflexión y análisis. En este marco, temas como la globalización y la regionalización aparecen en diferentes foros y espacios de discusión científica, técnica y política. Desde la perspectiva latinoamericana es en extremo importante conocer los rasgos esenciales de esta nueva dinámica, a fin de dar su justa dimensión a un proceso que por su naturaleza contradictoria puede conducir a políticas que afecten la capacidad productiva de los países y lleve a la quiebra a un número importante de empresas. Ello incrementaría el desempleo y tendría repercusiones negativas en el clima político de algunas naciones de la zona que viven procesos incipientes de modernización democrática.

2. Gert Rosenthal, "La integración regional en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, núm. 50, Santiago de Chile, agosto de 1993.

La globalización puede tener varias acepciones y por consiguiente múltiples interpretaciones. Sin embargo, en este trabajo se concibe como el proceso en que la producción de mercancías y servicios y los flujos de inversión se realizan cada vez más en escala mundial, es decir, en ellos intervienen agentes de diversos estados.

En los últimos años la globalización ha sido hasta cierto punto una respuesta al lento crecimiento de las economías industrializadas. Por consiguiente, las grandes corporaciones tienden a globalizar no sólo su organización sino también sus procesos, en un afán por reducir costos, incrementar productividad y rentabilidad y abrir nuevos mercados.

Es preciso establecer las diferencias entre la globalización de los mercados de capitales, la de los procesos productivos y la de las utilidades. En el proceso de globalización de los mercados de capitales, los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones e informática han mejorado de manera notable los mecanismos de transmisión, confirmación y verificación de pagos entre socios comerciales, haciendo posible la realización de mercancías y servicios con relativa rapidez. En la actualidad una empresa es parte de un circuito de capital más amplio que por lo general rebasa los límites nacionales. Puede ocurrir que los suministros de insumos estén ubicados en áreas geográficas y políticas muy distantes del punto de producción, y que otro tanto ocurra con la red de almacenaje, transporte y distribución.³

La globalización de los procesos de producción e inversión es cualitativamente distinta de la de las utilidades. La primera alude al fenómeno de la producción de mercancías no concentrada en un sólo país; la transformación, el procesamiento, el mercadeo, el consumo de un bien o servicio pueden realizarse en países diferentes e incluso venderse en otro totalmente distinto. En cambio, la globalización de las utilidades se refiere a un fenómeno concentrador de los excedentes que se gestan en escala mundial pero que se dirigen a sólo algunos países.

Cuando se logran comprender y diferenciar estos dos aspectos se puede precisar, con mayor profundidad, que el llamado viento de la globalización económica trae un fenómeno que pudiéramos definir de contratendencia, es decir: la integración y la regionalización de mercados. En otras palabras, si bien se vive la época del "producto universal", las utilidades de esa producción e inversión globalizadas se siguen orientando a determinados grupos o países.⁴ Cabe aclarar que la existencia del llamado

3. Moisés Cetré, *Consideraciones generales a propósito del concepto de economía mixta*, mimeo., Universidad Centroamericana, Managua, 1990, p. 16.

4. Al hablar de utilidades no se alude al concepto tradicional, sino a la llamada estructura social de acumulación (ESA) o patrón de acumulación. La ESA permanece en los grandes centros hegemónicos, mientras que la periferia participa de manera marginal de las utilidades que se generan en escala mundial.

“producto universal” no invalida la presencia del “producto único” para el caso de nichos de mercados especiales donde la diferenciación del producto y la existencia de prácticas monopólicas es un factor clave del posicionamiento en el mercado.

Es curioso que la integración latinoamericana y caribeña se justifique (aunque por razones distintas) tanto si la formación de grandes agrupaciones entre países desarrollados tiende a propiciar una economía mundial integrada, como si se inclina por su fraccionamiento. En el primer caso, se contribuiría a alcanzar el objetivo postulado por todos los gobiernos de la región en las negociaciones de la Ronda de Uruguay; en el segundo, al menos se pertenecería a una de las agrupaciones de una economía internacional fragmentada. En este sentido, desde el punto de vista regional, la integración también se perfila como una forma para diversificar los riesgos de una economía mundial preñada de incertidumbres.⁵

En los últimos decenios el comercio intrafirma se ha convertido gradualmente en un proceso de creciente atomización de la producción de la empresa que opera en escala mundial. Esa fragmentación puede atribuirse por lo menos a dos causas: los esfuerzos por lograr competitividad internacional —mediante economías de escala o ventajas nacionales específicas— y la necesidad de eludir barreras no arancelarias.⁶

El concepto de competitividad

Desde una perspectiva de mediano y largo plazos, la competitividad consiste en la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y de manera simultánea elevar el nivel de vida de su población. Esto exige el incremento de la productividad y, por ende, la incorporación del progreso técnico.

Los diferenciales de productividad (en promedio) con que operan algunas compañías de América Latina frente a las estadounidenses y europeas dificultan de manera considerable la posibilidad de las empresas de la región de competir en el ámbito internacional con relativo éxito.⁷

Así, la categoría “competitividad” tiene una vigencia renovada. En general se considera que ésta se incrementa cuando au-

5. Moisés Cetré, *op. cit.*, p. 4.

6. Jorge Mattar y Claudia Schatan, “El comercio intraindustrial e intrafirma México-Estados Unidos. Autopartes, electrónicos y petroquímicos”, *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 2, febrero de 1993.

7. En este artículo se considera la productividad del trabajo como el volumen de producción por hombre ocupado, y se parte del concepto clásico de eficiencia: la capacidad de una unidad económica para realizar sus labores en el menor tiempo posible utilizando de manera adecuada los factores productivos. En consecuencia, una empresa con altos niveles de productividad en el ámbito nacional no necesariamente es eficiente en escala mundial.

menta el ingreso per cápita, el grado de apertura de la economía, el gasto en investigación y desarrollo, el nivel de cobertura educativa. Otros factores que al parecer inciden en la competitividad son la participación de las manufacturas no basadas en recursos naturales y el dinamismo de las economías nacionales. Pero aun en esos casos, la evidencia empírica está lejos de ser concluyente. Sobre la competitividad influye una diversidad de factores, algunos fácilmente cuantificables. Sin embargo, existe consenso en aceptar que la relación entre gobierno, empresarios y trabajadores favorece notablemente el desempeño exportador de cualquier economía.

La eficiencia de una industria es responsabilidad del empresario, pero las condiciones en que se desenvuelve son consecuencia de la política gubernamental y la conducta social. La función del empresario es ser productivo, invertir a partir de su iniciativa creadora, asumir riesgos, capacitar a sus empleados en todos los niveles y organizar los factores de la empresa con eficiencia y productividad.

La función del Estado, en cambio, es ofrecer a las empresas las condiciones para que puedan ser eficientes, y si reciben un grado de apoyo similar al de sus homólogas en el exterior, es más probable que su producción sea competitiva en los mercados interno —frente a los productos del exterior— y en el internacional.

Ninguna empresa cuenta con productos triunfadores *per se*, en términos de ventas, en el mercado, aislada del entorno social, del cual no está separada; de él depende su eficiencia y junto con él adquiere competitividad.⁸

Por lo general, una empresa no muy eficiente no puede “competir” con éxito en los mercados internacionales. Los estados deben reestructurarse de manera que sus empresarios se tornen más competitivos. Si bien estos argumentos tienen mucho de cierto, probablemente soslayan otros aspectos cruciales de la naturaleza del comercio latinoamericano.

En suma, desde una perspectiva que podríamos llamar estructural y estratégica, la competitividad internacional de una economía es algo más que el simple resultado del promedio de la competitividad de cada empresa. Es, sobre todo, resultado de otros factores estructurales que abarcan una serie de fenómenos económicos e institucionales que se pueden ver como “externalidades” y que dan lugar al concepto de competitividad estructural.⁹

8. *La competitividad integral de la economía mexicana*, Centro de Estudios Industriales de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, octubre de 1990, p. 12.

9. Citado por José Manuel Salazar en “El papel del Estado y el Mercado en el Desarrollo Económico”, en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro* (Lecturas del Fondo, núm. 71), Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

El concepto de neutralidad

Existen, sin duda, diversas áreas en que la intervención estatal debe descender, como en lo que se refiere a la protección y la fuerte intervención en el ámbito macroeconómico (como en el otorgamiento de licencias o la injerencia directa en demasiadas actividades económicas). Sin embargo, hay otras áreas en las cuales es ineludible, en particular las relacionadas con el desarrollo tecnológico y de los recursos humanos; la defensa de la industria contra la competencia desleal; el impulso para el establecimiento de un sistema financiero competitivo capaz de canalizar recursos con una eficiencia razonable, y la protección del ambiente.

Diversas experiencias de países de América Latina indican que los gobiernos tomaron conciencia de la importancia para el desarrollo de sus economías de la creación o, en ocasiones, la consolidación de una infraestructura adecuada para el fomento de las exportaciones. Sin embargo, debido a que la mayoría de los programas nacionales respectivos no necesariamente se conciben como parte integrante de estrategias nacionales de desarrollo, sus efectos netos son en buena medida marginales.

América Latina ha tenido experiencias exitosas en modelos de promoción de exportaciones que mucho han contribuido a mejorar la capacidad competitiva de algunos países e insertarlos en el mercado internacional. Las experiencias mexicana y colombiana son dignas de analizar.

En un estudio del Centro de Comercio Internacional UNCTAD-GATT¹⁰ se enumeran algunos de los principales obstáculos a que se enfrentan los países en desarrollo en sus proyectos promocionales de exportaciones:

- a) falta de estrategias y programas nacionales bien conocidos e integrados para fomentar el comercio exterior;
- b) instituciones nacionales carentes de autoridad y recursos necesarios para formular y emprender programas integrales en la materia;
- c) poca coordinación entre las entidades oficiales correspondientes (ministerios relacionados con la producción, instituciones financieras, corporaciones de desarrollo del sector exportador y otras), y
- d) vínculos ineficaces entre las instituciones y los programas a los que atañe la promoción del comercio exterior, los relacionados con el desarrollo de la producción exportable y la comunidad empresarial, en la que recae la posibilidad final de poner en práctica los programas de exportación.

10. Centro de Comercio Internacional UNCTAD-GATT, *Cooperación técnica en la promoción del comercio en la década de los años noventa en Centro América*, Ginebra, 1991.

En ese entorno, si un país otorga a sus actividades de exportación los mismos o idénticos mecanismos de apoyo y promoción que otro gobierno ofrece a sus homólogos en actividades similares, se dice que dicho país es "neutro". Así, la formulación de una política neutral tiene que ver, entre otros, con tres aspectos básicos: una adecuada política macroeconómica y de promoción de exportaciones; una eficiente dotación de infraestructura, y un marco normativo transparente. En síntesis, el libre funcionamiento del mercado parte de que las condiciones de cada país sean comparables, es decir, que las políticas de los distintos gobiernos sean "neutras".

El apoyo neutral puede incluir actividades particulares como investigación y desarrollo (ID), inversiones y difusión tecnológica, sin una preferencia explícita por alguna rama, sector, tecnología o aptitud en particular. Por ejemplo, el subsidio para ID en Israel se otorga de manera uniforme por un monto de 50% a cualquier proyecto que satisfaga un conjunto mínimo de exigencias (concretamente de ID, factibilidad técnica y búsqueda elemental de mercados). Puesto que no hay una selección de ganadores, las exigencias de información son válidas y los subsidios los administra en especial el organismo gubernamental responsable (la Oficina del Jefe Científico del Ministerio de Comercio e Industria). Según el tipo de política neutral es el estímulo de ID industrial, de acuerdo con las estrategias que se proponga cada país.¹¹

Una estrategia que reconoce la importancia de eliminar un sesgo antiexportador favorecerá la aplicación de incentivos a la exportación selectivos y discriminatorios, es decir, pondrá en práctica políticas "hechas a la medida" para las industrias nacientes de actividades seleccionadas. Tales medidas, sin embargo, son temporales y deberían eliminarse gradualmente. Un factor importante por considerar es que los criterios de "selectividad" podrían no ser tan transparentes al depender de la discrecionalidad de los funcionarios; ello puede tener un efecto distorsionador en el desempeño del conjunto de las empresas, aunque es un riesgo de la selectividad. Así, las políticas gubernamentales tendientes a otorgar un patrón neutral pueden configurarse a partir de: a) la perspectiva de la competitividad internacional (un país privilegia actividades con base en el valor agregado global), y b) el mercado a que se atiende (dando prioridad a las actividades según la rentabilidad de las ventas).

La neutralidad desde la perspectiva de la competitividad internacional

Un país otorga un régimen de neutralidad simple cuando los mecanismos directos e indirectos de promoción e incentivos a las exportaciones son cualitativa y cuantitativamente similares

11. "Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 63, Santiago de Chile, 1990, p. 87.

a los de otro país competidor. Si los apoyos que reciben los importadores nacionales de productos que posteriormente se incorporan a las actividades de exportación son idénticos a los que ofrece su competidor, entonces el país en cuestión trabaja en materia de política comercial con un régimen de neutralidad ampliada. Mediante este mecanismo se exime de aranceles a las importaciones de materias primas y bienes intermedios y de capital destinados a producir artículos o servicios de exportación (el Plan Vallejo de Colombia es buen ejemplo de ese tipo de medidas).

La neutralidad desde el punto de vista del mercado que se privilegia

Se pueden distinguir tres formas básicas para inducir una orientación comercial desde la perspectiva del mercado:

i) Neutralidad limpia. Consiste en igualar la rentabilidad de las ventas en el mercado interno y en el externo (es decir, eliminar el sesgo antiexportador) con base en un régimen de libre comercio que elimine al máximo todos los elementos de protección a la industria interna.

ii) Neutralidad compensada. Se trata de un régimen comercial que mantiene cierto nivel de protección al mercado interno, pero compensa al sector exportador con incentivos específicos.

iii) Neutralidad compensada ampliada. La que otorga incentivos netos a la exportación con el propósito de inducir que en sectores estratégicos la rentabilidad de las ventas en los mercados externos sea mayor que en el mercado interno para el mismo tipo de productos.

Conocer la dimensión de estos conceptos es de mucha importancia porque la firma de acuerdos comerciales –sean de alcance parcial o tratados de libre comercio– obliga a las autoridades a definir con precisión y seriedad los riesgos que puede originar la instrumentación de un patrón de liberación comercial apresurado. Además de proporcionar rentabilidad a las actividades empresariales, la política de apertura debe consolidar un proceso interno de generación de valor agregado que posibilite mejores estudios de desarrollo.

Un gobierno que no ofrezca los mínimos mecanismos de apoyo a sus actividades directas o indirectas de exportación afecta el desarrollo empresarial y posiblemente limite su presencia en los mercados mundiales.

Existen diversos mecanismos y políticas gubernamentales de apoyo a las actividades de exportación. Todos éstos pueden potenciar en buena medida el esfuerzo de los exportadores y sus asociaciones gremiales; se trata de impulsar un proyecto conjunto que permita la competitividad estructural. Si bien algunos mecanismos de apoyo que ofrecen los gobiernos a los empresa-

rios son penalizados por el GATT, no es menos cierto que son los países que encabezan el proceso de globalización de la economía los que históricamente subsidiaron la producción de infinidad de productos, en especial los agrícolas.¹²

Importancia de los estudios de neutralidad

Ni la liberación comercial ni la apertura *per se* eliminan los rezagos estructurales de las economías de América Latina. Ese proceso debe acompañarse de cambios de políticas, mecanismos financieros de apoyo, obras de infraestructura, que den soporte real y consoliden los programas sectoriales o globales de promoción.

Los estudios de neutralidad estatal constituyen una herramienta de utilidad para los agentes que participan directa o indirectamente en las actividades de exportación. El conocimiento de los diversos estímulos que reciben en el exterior “nuestros” competidores nos puede conducir a resultados impresionantes.

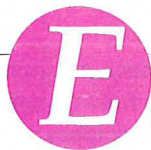
Por ejemplo, no sirve de mucho que un país se descapitalice otorgando incentivos financieros y tributarios cuando en los puertos los retrasos son una constante; el costo del crédito lace- ra los ingresos de las empresas o la fortaleza de los grupos monopólicos neutraliza los esfuerzos por promover la competencia empresarial.

Al realizar ejercicios de neutralidad para una empresa o una rama económica es importante conocer qué sucede con los llamados bienes no comerciables. Éstos, en la literatura económica, son los productos o servicios que no se pueden exportar con relativa facilidad (terrenos, energía eléctrica, agua potable).

Los servicios públicos no suelen tener cotizaciones internacionales o precios externos, pero ello no significa que no los tengan en sus países de origen, aunque la diferencia de precios de un país a otro no puede atribuirse a la política de apertura comercial. La gran mayoría de los servicios básicos son no comerciables y un país sin servicios eficientes tiene menor probabilidad de ser competitivo.

Los análisis de neutralidad no deben remitirse sólo a conocer los diferenciales entre países competidores en materia de tarifas

12. La magnitud de los “subsidios equivalentes” a la producción agrícola en los países desarrollados es significativa. No hay consenso sobre las cifras exactas del total del subsidio en esos países, pero se calcula que como proporción del valor de la producción agrícola son de 52% en Austria, 45% en Canadá, 49% en la Unión Europea, 71% en Finlandia, 80% en Suiza, 30% en Estados Unidos, 77% en Noruega, 66% en Japón, 59% en Suecia. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *Productores que viven del campo*, Honduras, 1993. Se estima que los países de la OCDE en conjunto otorgan subsidios agrícolas equivalentes a 45% de la producción, lo que significa alrededor de 200 000 millones de dólares anuales.



*El esfuerzo de los
empresarios para competir
con éxito debe
complementarse con un
apoyo decidido del
gobierno, el cual debe
propiciar un entorno más
transparente*

de servicios públicos. El conocimiento y la valoración de la normativa en aspectos nodales —reglas de origen, propiedad intelectual, prácticas desleales y salvaguardas, normas técnicas, acceso a mercados, seguros a la exportación, apoyo al desarrollo tecnológico, funcionamiento y costos aduaneros, infraestructura portuaria, capacitación— pueden ofrecer una visión clara de la función del Estado en apoyo a los intereses de sus empresarios.

La no neutralidad: expresión real

Son variadas las causas por las que un gobierno no pueda ofrecer un régimen de neutralidad a sus empresarios: desde aspectos puramente económicos hasta cuestiones de otra índole, como variables educativas y sociales o simples problemas de discrecionalidad administrativa.

En el mercado internacional compiten economías donde la empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrado a una red de vinculaciones con el sistema educativo; las infraestructuras tecnológica, energética y de transportes; las relaciones entre empleados y empleadores; el aparato institucional público y privado, y el sistema financiero; es decir, está integrada a todo un sistema socioeconómico. Desde esta perspectiva, impulsar la transformación productiva requiere esfuerzos decididos, persistentes y sobre todo integrales.¹³

13. CEPAL, *Transformación productiva con equidad* (LC/G.1601 (SES.23/4), Santiago de Chile, 1990, p. 14.

Poder precisar y cuantificar aspectos como los mencionados es prácticamente imposible. En lo que sigue se esboza parte de los rasgos que pueden afectar negativamente la liberación comercial, es decir, las diversas formas de competencia desleal que pueden colocar a los empresarios en franca desventaja al participar en el mercado interno y externo. La persistencia en un Estado nacional de prácticas comerciales desleales, como las que a continuación se presentan, afectan el libre comercio y deberían conducir a una respuesta firme de los gobiernos de las economías afectadas.

Prácticas dumping

En teoría existe *dumping* cuando en el mercado nacional se venden productos importados a precios inferiores a su valor normal, es decir, el producto se vende más caro en el país de origen que en el de destino. Las medidas *antidumping* tienen el sentido práctico de proteger a la industria nacional de la competencia desleal. Lo paradójico es que en ocasiones cuando el industrial empieza a detectar que en el mercado interno se están practicando ventas *dumping* de cierto producto, el daño ya está hecho.

Para demostrar si un artículo se vende a precios inferiores a su valor normal, los empresarios afectados y las autoridades deben adelantar una investigación lenta, compleja y rigurosa. La complejidad no sólo resulta de la falta de información estadística, sino también de las nuevas prácticas comerciales que emplean las empresas exportadoras (“exportar mediante costeo variable”), lo que implica que a las ventas en su territorio les aplican los costos fijos a partir de un nivel determinado de producción, mientras que a las exportaciones les cargan los costos variables. En consecuencia, un equipo de sonido que en China o Japón vale 300 dólares, en Costa Rica, Panamá o México tiene un precio al consumidor de 200 dólares.

Contrabando real y técnico

Algunos comerciantes se apoyan en mecanismos ilícitos con el fin de evadir impuestos o vender productos importados a precios inferiores a los normales. Cuando una mercancía entra en un país registrada y declarada en una posición arancelaria que en realidad no le corresponde, se presenta el contrabando técnico (no en todos los países recibe el mismo nombre).

Precios depredatorios

Muchos artículos suelen venderse a precios muchísimo más bajos que su valor real (de ahí el apelativo de depredatorios) sacando del mercado a productos nacionales. En ocasiones esta situación es fruto de operaciones ilegales, como el “lavado de dinero”. Los mecanismos seguidos por los lavadores de dinero para dañar el comercio formal son diversos, pero la finalidad última con-

siste en "inyectar" al circuito monetario legal dinero proveniente de actividades ilícitas, para lo cual importan productos que posteriormente se venden a precios inferiores a su valor de mercado.

Publicidad engañosa

Cuando un producto foráneo se vende en el mercado con base en publicidad engañosa, las autoridades deben corregir esa anomalía utilizando los mecanismos que sus leyes otorguen a las oficinas de defensa del consumidor, cuando éstas existan. Corresponde a los comerciantes y productores articular posiciones por medio de sus diversas asociaciones gremiales con el fin de defender sus intereses.

A la luz de lo anterior resalta con claridad que la liberación comercial impone, entre otras, dos tendencias muy diferenciadas y hasta cierto punto contradictorias: a) los industriales tienen el reto de modernizarse con el propósito de mantener y consolidar su presencia en los mercados nacional y externo, y b) el proceso modernizante no es automático, por lo cual la participación del Estado debe contribuir a garantizar los mecanismos y las políticas de defensa contra la competencia y las prácticas comerciales desleales. En síntesis, en los tiempos del discurso a la "no" intervención del gobierno en la economía, los procesos mismos de globalización económica, liberación y apertura comercial exigen una fuerte presencia estatal.


Conclusiones

Con regularidad se piensa que la empresa por sí misma, valiéndose de sus propios recursos, es capaz de alcanzar niveles óptimos de competitividad internacional. Empero, ello no es aplicable a todas las empresas ni a todas las actividades de la economía.

Los hechos evidentes de competencia desleal, con los cuales tienen que convivir en ocasiones los empresarios de la región, y la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos, junto con la ausencia de neutralidad estatal, pueden tener efectos indeseables (por ejemplo, que aumente el desempleo).

El esfuerzo de los empresarios por competir con relativo éxito en el comercio internacional debe complementarse con un apoyo decidido del gobierno, el cual debe propiciar un entorno más transparente, ya que existen diversos factores (algunos evidentes, otros no tanto) que ponen en franca desventaja a las empresas latinoamericanas.

En síntesis, la liberación y la apertura económicas exigen una reestructuración del aparato estatal en términos administrativos y de gestión pública; en dicho proceso deben participar empresarios y trabajadores, es decir, todas las fuerzas vivas de la sociedad.

En este nuevo estadio de desarrollo, las asociaciones gremiales, empresariales y sindicales desempeñan una función importante, no sólo por ser partícipes de las transformaciones productivas, sino también por ser los primeros responsables de propiciar un patrón de acumulación lo menos concentrado y excluyente que sea posible. Las actividades que antaño eran exclusiva responsabilidad del Estado, en particular en América Latina, hoy se definen y discuten (en algunos países) con los empresarios. Ese manejo-acoplamiento-tolerancia de la relación entre trabajadores, empresarios y gobernantes (pacto social) en el marco de la globalización es una de las principales características de la actual competencia económica. 

Bibliografía

- Bela Balassa, *Change and Challenge in the World Economy*, MacMillan, Londres, 1985.
- CEPAL, "Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVI, núm. 1, Santiago de Chile, primer semestre, 1971.
- H. Chenery, "Política de desarrollo y ventajas comparativas", *American Economic Review*, marzo de 1961.
- Jonathan Eaton, "La política crediticia y la competencia internacional", en Paul Krugman (comp.), *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Fernando Fajnzilber, "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 60, Santiago de Chile, 1990.
- Gene Grossman, "Promoción estratégica de la exportación: una crítica", en Paul Krugman (comp.), *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- P. Krugman, "Intraindustry Specialization and the Gains from Trade", *Journal of Political Economy*, octubre de 1981, y "La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados", *El Trimestre Económico*, vol. LV, núm. 219, 1988.
- N. Lustig, *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo*, Colección Estudios CIEPLAN, núm. 23, 1988.
- Ousmene Mandeng, *Competitividad internacional, especialización y dinamismo de los mercados*, mimeo, División Conjunta CEPAL-ONUDI de Industria y Tecnología, Santiago de Chile, 1991.
- J.M.F. Martín, *Eficiencia global de la economía: integración de los sectores público y privado*, ponencia presentada en el encuentro regional CLAD-ILPES-INAP: Reestructuración económica: perspectiva de la intervención estatal y nuevas políticas de empresas públicas, México, 1988.
- A. Pinto, *La ofensiva contra el Estado-económico en Chile*, Colección Estudios CIEPLAN, núm. 21, 1987.
- M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Free Press, 1990.
- OCDE, "Science, Technology and Competitiveness", *STI Review*, núm. 1, París 1986.
- Osvaldo Rosales, "El neoestructuralismo en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 14, julio-diciembre de 1989.
- M. Teubal, "Neutrality in Science Policy", s.e., Israel, 1984.
- V.E. Tokman, "Monetarismo global y destrucción industrial", *Revista de la CEPAL*, núm. 23 (E/CEPAL/G.1311), 1984.
- X.J.M. Salazar, "Empresas públicas, privatización y desregulación: la definición de las fronteras entre lo público y lo privado", mimeo., *Alternativas de Desarrollo*, San José, Costa Rica, 1989.
- Joseph Stiglitz, *Public Sector Economic*, Nueva York, 1987.