

## APERTURA ECONOMICA E INTEGRACION REGIONAL ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS

*Paul Löwenthal*

Profesor, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica

La estrategia de apertura comercial que persigue América Latina tiene como propósito —para los actores de la región— alentar el desarrollo económico. Esto apunta, más allá de las empresas involucradas en la competencia internacional, a generar flujos de ingresos que induzcan efectos multiplicadores y permitan desarrollar también el mercado doméstico. Lo último nos lleva a señalar una paradoja.

Por un lado y según la percepción común, las exportaciones son una cosa buena, y las importaciones un mal necesario<sup>1</sup>. Las exportaciones son una cosa buena porque significan actividad productiva y empleo; las importaciones son un mal necesario: un mal porque significan un consumo o inversión que no tiene su contrapartida en la producción nacional, necesario sin embargo ya que ningún país puede producir todo lo que quiere o necesita.

Por otro lado y según una perspectiva de bienestar, puede defenderse la tesis opuesta: importaciones son una cosa buena, y exportaciones un mal necesario. Importaciones son una cosa buena, porque son bienes o servicios que el país disfruta sin haber tenido que movilizar sus recursos para producirlos: goza de los esfuerzos de los demás. Exportaciones son un mal necesario: un mal, porque llevan a gastar recursos nacionales para producir bienes que ciudadanos de otros países usarán o consumirán; necesario, sin embargo, para ponerse en condiciones de pagar lo que se quiere importar.

### **Primera consideración: Los términos del intercambio**

El último punto de vista es tan válido como el anterior,

y en él se fundamenta el argumento de los términos del intercambio, que relacionan los precios a la exportación y a la importación. Se consideran buenos cuando son altos, o sea cuando el valor unitario promedio de lo que el país exporta es elevado respecto al valor de lo que importa: permiten pagar un gran volumen de importaciones con lo que uno llega a exportar.

Dicho en otras palabras, términos del intercambio altos otorgan un poder adquisitivo elevado al país. Por tanto y aprovechando el efecto de ingreso que genera su comercio exterior, el país puede también elevar su nivel de vida y desarrollar su mercado interno.

Una estrategia de desarrollo económico basada en el comercio exterior debe asumir la paradoja mencionada al principio, y abarcar ambos puntos de vista. Debe conciliar un volumen elevado de exportaciones con un valor elevado de las mismas. Arbitraje difícil que plantea el problema de la valorización de la producción nacional, y por eso, de las ventajas comparativas de las cuales se puede sacar provecho.

### **Segunda consideración: Las ventajas comparativas**

Un inventario de las ventajas que América Latina tiene respecto al resto del mundo, principalmente el Norte industrializado, resulta más bien desalentador.

El Norte goza de ventajas en capital, competencia y capacidad creativa en tecnologías, mano de obra calificada, en su proximidad en los mercados (el Norte está en el centro), en una diversidad de actividades que se complementan, y en

infraestructuras: redes de comunicaciones y telecomunicaciones, servicios colectivos. El Sur tiene ventajas en recursos naturales y mano de obra barata.

Ahora bien, las ventajas del Norte son las que brindan, y seguirán brindando, mayores oportunidades de ganancia. Así lo manifiesta el ciclo de vida de cada rama, como también la evolución global de la economía mundial en los siglos que nos separan de la revolución industrial. Nos enseña la historia que el sitio estratégico, donde aparecen innovaciones mayores, de las cuales se deriva más poder de mercado y donde, por tanto, se genera más ganancia, se deslizó río abajo, de las materias primas y la industria pesada ("primera industrialización") hacia la industria transformadora o liviana ("segunda industrialización") y, actualmente, la producción de bienes sofisticados, no estandarizados y vinculados con servicios (investigación río arriba, servicio al cliente río abajo): piénsese en la ingeniería, o en la informática de sistemas ("tercera industrialización").

Esto significa que al concentrarse sobre recursos naturales o sobre su primera elaboración. América Latina acepta términos del intercambio bajos, y que lo serán cada vez más<sup>2</sup>. Sin hablar de la perspectiva creciente, lógica pero agotadora, de competencias Sur-Sur sobre mercados nortños.

En cuanto a la mano de obra barata, el calificativo ya lo dice todo: genera poco ingreso, no solamente y por definición para los trabajadores, sino también para las empresas que habrán competido con precios bajos a partir de sus bajos costos.

El corolario es que América Latina tendría que darse la capacidad de valorizar sus producciones y, para esto, crear ventajas comparativas nuevas, en actividades nuevas, industriales y, cada vez más, de servicios. Se trata de modernizarse, pero no de cualquier forma: no basta con actualizar técnicamente lo que se hace; se precisa una diversificación de actividades, muchas de ellas "tradicionales" pero enmarcando polos de avanzada que una élite de empresas performantes y creadoras lograrían identificar. Pueden éstas ser empresas extranjeras, siempre y cuando no limiten su inversión a plantas de producción estandarizada, sin insumo local de investigación o creatividad<sup>3</sup>. Pueden también ser empresas nacionales, después de un proceso de aprendizaje en el cual—siguiendo el ejemplo de países tan distintos como Europa al salir de la Segunda Guerra Mundial, Japón en los años cincuenta, o Brasil en los años sesenta y setenta—trabajarían primero por imitación, bajo licencia o en "joint venture" con empresas extranjeras.

La única ventaja inicial que brinda la situación presente es que, en países donde predominan las exportaciones de materias primas o poco elaboradas, rige la "enfermedad holandesa" al revés: en la medida en que rinden mal, deprecian la moneda nacional y—sin que se deba deprimir los salarios e inhibir los mercados domésticos—brindan un volante de competitividad que puede alentar (inversiones en) las actividades no tradicionales.

La estrategia que permite alentar tal proceso incluye toda la clase de estabilidades que pueden limitar el riesgo de la inversión. Incluye, en la medida de lo posible (o sea, una vez vencidas las inflaciones excesivas) cambios nominales estables con el Norte, o sea con el dólar.

Al poner en competencia economías muy dispares<sup>4</sup> y al prohibir (o evitar) ajustes externos, se inducen ajustes internos: importación de tecnologías y aumentos de la productividad, luego alza de los salarios y del nivel de vida.

Por poco que los Estados se preocupen de brindar a las empresas las externalidades que les faltan (infraestructuras, enseñanza técnica, controles de calidad, etc.), puede generarse un proceso de catching up de desarrollo como lo conocieron Japón, luego los NIC's, y como anhela México en el ANALC.

Por lo contrario, si queda flexible (por flotación o por reajustes concentrados) el cambio con el dólar, una parte posiblemente mayor de los ajustes seguirán haciéndose en precios con lo que se pierde un incentivo fuerte a los progresos técnicos y se registran bajas sucesivas en los términos del intercambio. A su vez, esto limita el efecto de ingreso que se saca del comercio exterior, luego la posibilidad de elevar los niveles de vida, desarrollar los mercados domésticos y alentar el empleo.

Con vistas al desarrollo económico, el objetivo pues no se limitaría a exportar, a secas, o a sustituir importaciones, ni siquiera se limitaría a hacerlo con bienes que incorporen un fuerte contenido de valor agregado. También importa que el producto sea bien valorizado en el mercado y permita un buen "precio del valor agregado" como para justificar niveles elevados de sueldos y de "cash flow", y así alimentar el ahorro y las inversiones en el conjunto de la economía<sup>5</sup>.

Esto con vista al largo plazo. En el corto plazo de las fluctuaciones coyunturales y de los choques externos, tal evolución estructural tendría además el efecto de reducir la sensibilidad a los precios, ya que la competitividad se definiría más en términos de especialidades de los productos o de servicios anexos. Con la consecuencia de una estabilidad

mayor tanto de la actividad como de los ingresos derivados de ella.

### **Tercera consideración: La “disciplina” internacional**

Surge luego el problema del tiempo necesario y del manejo de la transición a partir de una apertura comercial de hecho bastante brusca, y con escasez inicial de ahorro. Para enfrentarlo, resulta útil complementar la apertura al mundo entero con una integración o cuando menos un mercado común- en la región. Por dos razones.

La primera razón es que el efecto “disciplinario” que se espera de la competencia internacional, se logra más por las importaciones que a través de la exportación (A. Jacquemin & A. Sapir 1990). Intuitivamente, una empresa si no tiene un tamaño excesivo para su mercado nacional, puede abstenerse de exportar y eludir la competencia. Pero si viene una empresa extranjera con sus productos, no puede escaparse. Es cierto que esta influencia se notará menos en una economía inestable, cuyos mercados son poco atractivos, pero una economía integrada con sus vecinos resulta más estable.

Ahora bien, si la competencia más aguda a la importación vendrá a menudo del Norte, de ahí no vendrá la masiva — sobre todo no en las economías menos desarrolladas, o en las primeras etapas de su desarrollo. Del Norte llegarán sobre todo productos sofisticados que el Sur no produce todavía, o tan sólo en pequeña cantidad, y no ya productos tradicionales (¡para el Norte!) que el Sur produce a bajo costo. En zonas ya algo industrializadas, estos últimos vendrán más bien de países vecinos que, a pesar de diferencias enormes entre sí, comparten rasgos claves que limitan su competitividad: un rezago técnico, una escasez de infraestructuras, una escasa densidad de actividades complementarias y poca mano de obra calificada. Esta competencia regional, por más disparidades que traiga, es más aguantable al principio del proceso de modernización. Hay que admitir que la escasa industrialización de Centroamérica le quita peso a este primer argumento.

Una segunda razón para concentrarse es el mercado latino-americano, es que el efecto “disciplinario” de la competencia internacional se logra mejor en mercados marginales, o sea a la “periferia” que en el “centro”. Son las pequeñas y medianas empresas que conforman el margen competitivo en relaciones dominadas por los demás, por convenios de aprovechamiento a largo plazo o por empresas -líderes<sup>6</sup>. Esto, que lleva a recomendar a la Comunidad Europea a abrir su mercado, mientras profundiza su integración (¡ojalá!), lleva también a recomendar a países de América Latina a intensificar sus lazos mutuos mientras se abren a la competencia mundial.

Permitiría orientar su estructura productiva hacia las necesidades y oportunidades de la región, más bien que hacia aquellas, exigentes, de los países industrializados.

No se trata, por tanto, de propiciar ya una verdadera integración de economías que no solamente se encuentran hoy muy dispares, sino que algunas de ellas muestran una inestabilidad que dañaría la confiabilidad internacional de sus socios si se atreverían realmente a “casarse” a la europea<sup>7</sup>. Tan sólo se trata de facilitar e incentivar los intercambios en un mercado ampliado, aunque afectado en sus partes por niveles de desarrollo y coyunturas muy diversas.

No se trata tampoco, pues, de recomendar el mantenimiento del proteccionismo respecto al Norte, sino de complementar la apertura al mundo por convenios regionales. La apertura implica cumplir con las normas del libre intercambio: bajar aranceles y subsidios, eliminar cuotas de importación y trabas reglamentarias, -medidas negativas.

Se trataría, en la región, de tomar además y en común medidas “positivas” que alienten los intercambios, o sea de coordinar sus políticas en algunos aspectos.

### **Cuarta Consideración: Las “externalidades”**

Efectos “externos” o “externalidades” son influencias, favorables o dañinas, que uno registra en consecuencia de la actividad de otro (presencia de actividades complementarias, contaminación de aguas-), o de una prestación colectiva (infraestructuras, (in) seguridad jurídica o financiera-), sin que tenga que pagarlas si goza de ellas, o que sea indemnizado si sufre de ellas. Son interdependencias que el mercado no regula.

Muchas ventajas comparativas en el comercio internacional están vinculadas a efectos externos: infraestructuras de transporte y comunicaciones, redes de comercialización, servicios colectivos, formación general y capacitación profesional de la mano de obra, proximidad de un abanico de actividades complementarias: proveedores, subcontratistas, servicios conexos. Disponer de todo esto aumenta la eficacia o reduce los costos de las empresas, y mejora su competitividad. Le podemos asimilar la eficacia de la administración pública, la seguridad jurídica y social, y por tanto la estabilidad política.

Algunos de estos aportes relevan del Estado nacional. Insistimos sin embargo en que el Estado suele ser débil en América Latina y puede ganar tanto peso como estabilidad si se inserta en un conjunto más extenso cuyas reglas y decisiones lo obligan.

Otras externalidades pueden desarrollarse mejor en común, y de hecho lo son cada vez más: por ejemplo redes de comunicación, plantas energéticas, o algunas armonizaciones legales que quitan trabas al intercambio mutuo (pautas de calidad, regímenes fiscales o cambiarios,) o alientan iniciativas comunes en un mercado ampliado (regímenes de "joint ventures"-). Podemos incluso pensar en coordinaciones macro-económicas que obren sobre diferencias entre coyunturas nacionales.

También pertenecen a la categoría lógica de externalidades, lo que se ha llamado economías "de alcance" (optimización del abanico de productos en una empresa), economías "de espacio, tiempo y movimientos" (aproximación física o telemática, integración operativa con proveedores para abastecimiento "just in time"), o economías "de especialización" en algunos productos o mercados (J.M. SALAZAR 1990).

El manejo de las externalidades supone una acción colectiva, que a la escala a la cual razonamos significa una acción de poderes públicos, nacionales o regionales. Es evidente en el caso de medidas legales o de gran infraestructura. Lo puede ser menos para otros elementos contextuales. Será claro, cuando menos, que si no se pide más a la política que proteja a sus empresas nacionales, tampoco se les puede pedir que no haga nada.

#### **Quinta consideración: Las coordinaciones internacionales**

Una coordinación de políticas sectoriales o comerciales puede articular las lógicas regionales y de la apertura por la organización de ventajas comparativas a escala (sub) regional. Como se trataría de una estrategia para el desarrollo, no bastaría promover un libre intercambio. Por ambiciosa que parezca la palabra, se trata, si, de "integrar" las relaciones por una estrategia que enfoque tanto a problemas comunes como —y sobre todo— a diferencias a aprovechar entre las situaciones nacionales.

En cuanto a intereses comunes, ya aludimos a infraestructuras de transporte, tratados tributarios, armonización de normas de calidad o aceptación de las normas del país de origen, incentivos a "joint-ventures". Hay intentos en esta dirección.

En cuanto a diferencias explotables, las dotaciones iniciales de recursos son más diversas a escala (sub) regional que a escala nacional. Por lo tanto, su explotación en un mercado "doméstico" ampliado abriría más perspectivas - y dejaría más margen para preservar rasgos culturales que se

encontrarían amenazados por una plena exposición a la competencia mundial.

Podría temerse que un mercado ampliado sirva sobre todo a los intereses de empresas grandes y lleve, por su competencia, a una mayor intensidad en capital; el empleo no se encontraría muy favorecido, ni tampoco las culturas socio-económicas locales. Pero en la medida en que el comercio genera efectos de ingreso, permitirá desarrollar los mercados internos, incluso a escala local, a favor de una multitud de pequeñas empresas intensivas en trabajo.

Las líneas rectoras relevantes son las del federalismo económico, del cual debe entenderse que no traslada el sitio de optimización (hacia la región en el país, o hacia la región que abarca el país), sino que busca un optimum a nivel central y local a la vez. Respecto a poderes de decisión, esto significa que no se trata, ni de trasladarlos (hacia instancias supra-nacionales o locales), ni siquiera de repartirlas entre los varios niveles de poder: se trata de gestionar en conjunto competencias competitivas respecto a las cuales un Estado nacional renuncia solamente a ser el único interesado, y el único responsable.

Y esto se deja extender a la política macroeconómica, que no enfoca únicamente a equilibrios inmediatos, sino que brinda un marco más o menos favorable a los empeños de una estrategia de desarrollo y puede someterse mejor a este objetivo si se gestiona en forma coordinada, aprovechando de las complementariedades que resultan de que los distintos países no tienen, ni los mismos recursos, ni las mismas necesidades, ni los mismos desequilibrios.

#### **Consideración final**

El enfoque acá propiciado, pragmático en lo concreto pero respaldado teóricamente, propone un arbitraje entre los dos "modelos" cuyas aplicaciones ingenuas -o ideológicas- afectaron sucesivamente a América Latina en las últimas décadas:

El modelo "introvertido" de sustitución de importaciones, en los años cincuenta y sesenta, tropezó- entre otros problemas- con el tamaño insuficiente de los mercados nacionales y con el efecto emoliente de proteccionismo sobre la productividad.

El modelo "extravertido" actual de apertura a la competencia mundial tropieza -entre otros problemas- con rezagos técnicos y una falta de mano de obra calificada<sup>8</sup>.

Por mucho que se encuentren fórmulas específicas o compensaciones respecto a algunos casos nacionales, en la medida en que adelantos bilaterales ya son útiles, y sabiendo que los países pequeños son, los que sacan más provecho de los intercambios internacionales, parece acertado que una dosis mínima de "integración" productiva y de coordinación política favorecería el desarrollo y complementaría adecuadamente la apertura comercial.

Estrechar los lazos entre países de América Latina que en todo caso dependen cada vez más unos de otros, permitiría disfrutar de un mercado "doméstico" ampliado en el cual se darían economías de escala o externas, y en el cual cabrían incluso tecnologías "adaptadas" en cierto número de casos. Permitiría también facilitar la transición hacia una estructura productiva que sea conforme a las exigencias (en técnicas) y oportunidades (en productos) de los mercados internacionales.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Descartamos la justificación mercantilista, que considera positivo un superávit y negativo un déficit en el balance de pagos: a esta visión financiera y cortoplacista, el economista sustituye un criterio de equilibrio, tanto en los flujos y en su balance como en los precios y en los tipos de cambio.
2. Una regulación de los mercados mundiales no cambiaría el pronóstico. Tratándose de materias industriales, como los minerales, hay una reducción tendencial de su consumo específico: por ahorro de materia, o por su sustitución por materiales nuevos. Tratándose de materias alimenticias, hay progresos abrumantes en bio-tecnologías que permiten una agricultura sin tierra en los mismos países consumidores.
3. A fortiori no convienen las empresas que vienen solamente a sacar recursos naturales, sin ni siquiera procesarlos antes de exportarlos, y que ni siquiera tienen que preservar o reconstruir una disponibilidad del recurso para el futuro. Es sin embargo lo que ocurre cuando a la vez se liberaliza, se privatiza y se desregula.
4. La competencia supone el desarrollo paulatino de actividades abiertas a esta competencia internacional. Por otra parte, la disparidad inicial de competitividad estructural estará reflejada en el cambio de equilibrio y, por lo tanto, en términos de intercambio bajos.
5. Dos precisiones analíticas al respecto.
  - i. Una valorización de los precios del valor agregado asociados al comercio exterior se refleja en un alza del precio implícito del producto bruto, sin que ésta signifique una inflación de los precios nacionales (precios de absorción).
  - ii. Los términos del intercambio pertinentes son los "factoriales dobles" que comparan los precios del valor agregado incorporado en exportaciones e importaciones, respectivamente.
6. La hipótesis es de una competencia imperfecta con precios directivos à-la -Stackelberg.
7. Este argumento justifica la posición excéntrica de Chile, que propicia acuerdos bilaterales, de alcance específico, y rechaza integrar conjuntos sub-regionales que lo haría solidario de la suerte de países como Perú (Pacto Andino) o como Argentina y Brasil (Mercosur). Cfr infra, quinta consideración.
8. Todas las estrategias tropiezan con otro limitante, muy agudo y que esta nota no considera: la escasez del ahorro disponible para inversiones al inicio del proceso.

## BIBLIOGRAFIA

- David A. CURRIE, Gerald HOLTHAM & Andrew HUGHES HALLETT, *The Theory and Practice of International Policy Coordination: Does Coordination Pay?*  
R.C. BRYANT et al. (eds.). *Macroeconomic Policies in an Interdependent World*, Washington, IMF-Brookings-CPER, 1989, p. 14-46.
- A. JACQUEMIN & A. SAPIR, *The Discipline of Imports in the European Market*. J. DE MELO & A. SAPIR (eds.). *Trade Theory and Economic Reform - North, South and East*. Oxford, Blackwell, 1990.
- Marcus H. MILLER Y Marc H. SALMON, *When Does Coordination Pay?*  
CEPR *Discussion Paper* 425, July 1990.
- Gilles OUDIZ & Jeffrey SACHS, *International Policy Coordination in Dynamic Macroeconomic Models*. W. BUITER & R.C. MARS-TON (eds.), *International Economic Policy Coordination*. Cambridge, University Press, 1984, p. 274-318.
- José Manuel SALAZAR (1990), *Present and Future Integration in Central America*, *CEPAL Review* No. 42, diciembre, p. 157-180.