

CUADERNO DE INTEGRACIÓN

Estrategias de inserción de la sociedad en la globalización



CUADERNO DE INTEGRACIÓN

Estrategias de inserción de socios pequeños en la
globalización.
Los casos de Chile y Uruguay

Lincoln Bizzozero
Marcel Vaillant
(Editores)

Participantes: Klaus Bodemer – Verónica Silva

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Fundación Friedrich Ebert en Uruguay



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
FUNDACION FRIEDRICH EBERT DEL URUGUAY

EDITORES: LINCOLN BIZZOZERO
MARCEL VAILLANT

DIAGRAMACION E IMPRESION:
TALLER DE IMPRESIONES DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DISEÑO DE TAPA: FEDERICO BIZZOZERO
RODRIGO BIZZOZERO

DEPOSITO LEGAL: 317291 / 1999
ISBN 9974 - 0 - 0130 - 7

INDICE

Presentación.-- Lincoln Bizzozero – *Marcel Vaillant.* - _____ pag. 5

Socios pequeños en procesos de integración: la definición de un modelo de análisis.-*Lincoln Bizzozero.* - _____ pag. 9

1.- Opciones y perspectivas de los países pequeños en procesos de integración: una renovación del debate en la globalización.

- i. El socio pequeño en procesos de unificación política.
 - a. - Los casos de Italia y Alemania.
 - b. - Los casos de Canadá y Estados Unidos.
- ii. El socio pequeño en procesos de integración económica.
- iii. El socio pequeño en los nuevos regionalismos: el debate canadiense sobre el Acuerdo de Libre Comercio.

2.- Hacia un modelo del comportamiento del socio pequeño en procesos de integración .

Globalización y nuevas reglas. Desafíos de la negociación comercial internacional para una economía pequeña: el caso de Uruguay.-

Marcel Vaillant. - _____ pag. 19

1.- La agenda multilateral desde la perspectiva de Uruguay.

- i. Una visión global del marco multilateral y la forma de influenciar en la política comercial.
- ii. Los temas claves.

2.- Los nuevos temas: nivelar el campo de juego vs especialización a la agenda comercial.

- i. - Argumentos «políticamente correctos» a favor de una armonización light .
- ii.- Argumentos para una posición negociadora de los países en desarrollo.

Apertura y crecimiento en Chile y Uruguay: Análisis comparativo y desafíos en el nuevo contexto.-*Verónica Silva.* - _____ pag. 28

1.- Los resultados de la apertura en perspectiva.

- A.- Crecimiento y apertura.
- B.- Dinámica comparativa y principales hipótesis.

2. - El proceso de reforma comercial y su contexto.
 - A.-La reforma comercial y el cuadro de políticas.
 - i. *Liberalización y otras orientaciones hacia la apertura.*
 - ii.- *Contexto de políticas y evolución macro.*
 - B.-Condiciones Para el aprovechamiento de incentivo.
 - i. *Características de los mercados.*
 - ii. *Desarrollo institucional.*
- 3.- Desarrollo de capacidades para el crecimiento.
 - i. *Las inversiones.*
 - ii. *Formación de recursos humanos.*
 - iii. *Desarrollo empresarial.*
 - iv. *Esfuerzo tecnológico.*
 - v. *Condiciones y respuestas sectoriales.*
- 4.- Comentarios finales: desafíos en el nuevo contexto.

**La globalización de los mercados financieros y la respuesta de los países del
Mercosur.-Klaus Bodemer. - _____ pag. 42**

- 1.- El capital financiero internacional descubre de nuevo América Latina.
- 2.- La continuación de la «brecha institucional» en los años '90.
3. ¿Camino a una nueva regulación? Las enseñanzas de la crisis mexicana.
4. Puntos de partida para controlar el capital especulativo.
5. La reforma del sector bancario como alternativa: el caso argentino.
6. Buscando inversiones externas productivas: incentivos y condiciones.
7. La globalización y el mercado de trabajo.

NOTAS.- _____ pag. 52

PRESENTACION

Este Cuaderno de Integración continúa una línea de trabajo conjunta entre el Área de Comercio Internacional (Departamento de Economía) y el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales (Unidad Multidisciplinaria) de la Facultad de Ciencias Sociales. El objetivo de los esfuerzos anteriores fue aportar elementos generales y específicos entorno a la definición de una política comercial común, germen de una política internacional convergente entre los países de la zona.

Esta línea de trabajo conjunta ha tenido diferentes etapas vinculadas a los debates que se fueron procesando en el proceso de integración del MERCOSUR. En ese sentido, la primera etapa que se procesó durante las instancias finales de la negociación de la Ronda Uruguay del GATT, estuvo signada por el debate regionalismo – multilateralismo en el marco de las perspectivas de mayor cooperación o conflicto en las relaciones internacionales

Los resultados de esta primera etapa fueron presentados a través de varias ponencias en un seminario internacional, realizado en año 1993, en el Anfiteatro del Instituto Artigas del Ministerio de Relaciones Exteriores, los cuales fueron posteriormente objeto de una publicación.¹ Los distintos trabajos de la publicación analizan la incertidumbre del sistema internacional, generada en ese momento por tres fuentes principales: los resultados de la Ronda Uruguay del GATT; la aprobación y consecuencias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; y, los efectos generados por el Acuerdo de Maastricht sobre el proceso de integración europeo y en particular sobre el sistema monetario. Otro de los núcleos analíticos estuvo centrado en las dificultades planteadas en la construcción del MERCOSUR, con tensiones provenientes del objetivo de construir un mercado común en plazos muy cortos, y la dificultad de concretar avances significativos en temas cruciales, como lo fue la definición del pasaje a la Unión Aduanera.

Las interrogantes planteadas en su momento en esa primera etapa fueron expresadas en forma de alternativas excluyentes: cooperación – conflicto; estabilidad - cambio en el ámbito internacional; profundización - ampliación en la Comunidad Europea; panamericanismo económico – unilateralismo por parte de Estados Unidos en el continente. Este conjunto de interrogantes alimentó otros debates y la perspectiva de aproximación interdisciplinaria en la construcción del MERCOSUR.

La segunda etapa buscó precisar las implicancias de definir una política comercial común más allá del acuerdo sobre una estructura arancelaria frente a terceros mercados. Esta etapa que se inició con la aprobación del Protocolo de Ouro Preto, plasmó sus resultados en un seminario internacional que se realizó en el Anfiteatro Artigas del Ministerio de Relaciones Exteriores, en noviembre de 1995, poco después de que se ratificara el Protocolo y pocos días antes de firmar el Acuerdo Marco Interregional con la Unión Europea. Una publicación que recoge los trabajos presentados en los tres paneles -relaciones del MERCOSUR con la región, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y con la Unión Europea -, rubricó esta etapa.²

Los diversos temas planteados en esa segunda etapa se encuadraron básicamente en el accionar de una estrategia global de inserción internacional. Los temas expuestos y analizados son: la armonización de las preferencias arancelarias con los países de la ALADI (Chile, Venezuela,

Países del Pacto Andino, México) y la inclusión de nuevos miembros al MERCOSUR (Chile, Bolivia); el bilateralismo con los bloques del Norte (TLCAN y la Cumbre de Miami, La zona de libre comercio con la Unión Europea); la agenda de la Organización Mundial de Comercio y los compromisos asumidos multilateralmente.

La tercera etapa tuvo como objetivo analizar las diferentes opciones que tienen los socios pequeños en procesos de integración y los caminos que plantean en sus estrategias de inserción internacional. Este tema resulta particularmente sensible para países como Chile y Uruguay, cuyas estrategias son analizadas en sendos artículos.

El artículo de Marcel Vaillant revisa la agenda de negociación internacional del Uruguay tanto desde el punto de vista multilateral como a nivel del proceso de integración regional. Aporta además una visión crítica sobre lo que se ha dado en llamar los nuevos temas de la negociación multilateral aportando la perspectiva de las economías más pequeñas y menos desarrolladas. En el trabajo de Verónica Silva se realiza una comparación entre los procesos de inserción internacional de Uruguay y Chile. Se aporta una descripción de los desempeños diferenciales entre ambas economías y se destacan las similitudes y diferencias entre ambas estrategias de apertura comercial.

El trabajo de Bizzozero analiza la posición de los socios pequeños en tres instancias históricas diferentes: procesos de unificación política, procesos de integración económica y nuevos regionalismos, a los efectos de poder realizar un modelo de análisis con los factores y variables relevantes. En ese sentido, ubica esas tres instancias y señala los énfasis y prioridades que se dan en la relación del socio pequeño con los socios mayores y el entorno. La variable internacional, los recursos del socio pequeño, la interacción del socio pequeño con el entorno y los socios mayores son al respecto de fundamental importancia para el análisis. De esta forma puede señalarse que si bien los condicionantes geopolíticos de partida por el cual se ubica un socio pequeño con un socio grande son "sistémicos" en el sentido de la configuración de determinadas reglas definidas por un continuo histórico, los mismos no quedan definidas de una vez para siempre, como parece señalarlo el pasaje a un proceso de integración, donde se deben discutir nuevas bases de funcionamiento.

El trabajo de Bodemer por otra parte enfatiza la sensibilidad de los socios pequeños en el proceso de mundialización que se está llevando a cabo. Ello particularmente se manifiesta y repercute en países afectados con desigualdades estructurales en el sistema internacional, provocando nuevas situaciones y por ende instancias de reflexión que permitan encarar estos problemas.

El tema de los socios pequeños se ha incorporado en las agendas de la ampliación de la Unión Europea y en la agenda continental vinculada con la conformación de un área de libre comercio en las Américas. En la Unión Europea con el delicado tema de la incorporación de los países de Europa Central y Oriental, que forma todo una parte de la Agenda 2000. En la conformación del área de libre comercio de las Américas, con la conformación de un grupo especial de análisis sobre economías pequeñas.

El tema resulta de vital importancia para nuestros países, no solamente por el hecho del tamaño de los territorios, sino también porque en términos del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas tendremos diferencias relevantes en términos del tamaño de las economías. Si a ello se le agregan las diferencias estructurales y de desarrollo, el tema no resulta de fácil dilucidación.

Por otra parte, el tema del socio pequeño resulta relevante en el proceso de integración de América del Sur, tanto en el MERCOSUR como en la Comunidad Andina. En particular en el MERCOSUR, desde los inicios se perfiló una integración entre dos socios grandes y dos menores,

los cuales tenían los mismos derechos y obligaciones. Esta definición en cuanto a los socios y al funcionamiento institucional y de toma de decisiones fue cuestionado en sus inicios, tanto por quienes insistieron en el hecho de que los socios menores tenían que tener un trato diferenciado de acuerdo al desarrollo de la integración latinoamericana, como quienes enfatizaron en el poco realismo de poner el mismo peso de decisión en países como Brasil y Uruguay.

El hecho de que el tema se plantee en diferentes espacios como el continental, lleva a la necesidad de avanzar respuestas en el MERCOSUR y en América del Sur. La definición de respuestas sobre este tema posibilitará gestar contenidos concretos a la integración en América del Sur, y avanzar en la concreción de ese espacio.

La publicación de este Cuaderno completa un ciclo de esta etapa, asociada al tema de las opciones de socios pequeños en las perspectivas de la inserción internacional. Como en las etapas anteriores, esta publicación es el resultado de un seminario internacional que se realizó en la Facultad de Ciencias durante 1997. La posibilidad de que el seminario se concretara en una publicación se debió en buena medida al apoyo brindado por la Fundación Friedrich Ebert a través de su directora Beate Martin. El resultado final ha sido posible por el trabajo que ha dedicado Ana Pastorino, asistente del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales, a la edición del Cuaderno.

¹ LINCOLN BIZZOZERO – KLAUS BODEMER – MARCEL VAILLANT (coord) *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?* Caracas, Universidad de la República. Fundación Friedrich Ebert de Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, 1994.

² LINCOLN BIZZOZERO – MARCEL VAILLANT *La inserción internacional del MERCOSUR. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?* Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Fundación Friedrich Ebert, Arca, 1995.

SOCIOS PEQUEÑOS EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN: LA DEFINICIÓN DE UN MODELO DE ANÁLISIS

Lincoln Bizzozero ♣

1.- Opciones y perspectivas de los países pequeños en procesos de integración: una renovación del debate en la globalización

La ratificación y puesta en vigencia del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1989 que precedió al Tratado de Libre Comercio en América del Norte conformado por esos dos países conjuntamente con México (TLCAN o NAFTA en su sigla inglesa), la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991, que dio inicio al MERCOSUR y a la participación completa de Paraguay y Uruguay en el proceso de integración con Argentina y Brasil, y las negociaciones iniciadas en el ámbito interamericano con vistas a conformar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas entre países disímiles en recursos globales y en potencial político y económico, constituyen algunos de los nuevos datos que han vuelto a replantear el tema de los socios pequeños en procesos de integración.

El comportamiento de Estados con desiguales recursos de poder ha sido analizado en distintos procesos de integración. La tipificación de socio pequeño permite catalogar un Estado que se diferencia del entorno por su «tamaño» territorial y por sus atributos en términos de recursos humanos y materiales¹. La capacidad que tiene un socio pequeño de negociar frente a situaciones producidas por decisiones de los socios grandes, ha sido producto de distintos análisis en las relaciones internacionales².

El elemento común que se le ha planteado a un socio pequeño tanto en los procesos de unificación política como de integración económica son los condicionantes en la formulación de la política, en particular la política exterior y sus consecuencias en la definición de las políticas públicas. La otra cara de los condicionantes frente al socio mayor se encuentra en los beneficios que puede tener el socio menor de acompañar un proceso de integración. Plantearse el tema de los beneficios significa que el socio menor defina sus objetivos, funciones

♣ Coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay.

y rol que pueda cumplir en un determinado proceso.

Los condicionantes se han expresado diferentemente en los distintos momentos históricos. En los procesos de unificación, la negociación tuvo relación con la conformación de unidades políticas, los equilibrios de poder regionales, la capacidad de las unidades menores en negociar sus posiciones y en los problemas derivados de la representatividad tanto al interior del socio pequeño, como en su inclusión en una unidad mayor. En los procesos de integración que se han desarrollado con posterioridad a la segunda guerra mundial, los socios pequeños centraron sus preocupaciones en aspectos sectoriales (aranceles, cuotas), institucionales, y nivel de desarrollo.

La actual internacionalización, plantea al conjunto de Estados del planeta el problema de la inserción competitiva frente al sistema internacional. Los nuevos regionalismos constituyen una respuesta frente a la globalización, por lo que los temas a los cuales los socios pequeños otorgan prioridad se vinculan con el comercio (creación o desvío; seguridad del mercado regional, ventajas competitivas entre otros), la inversión productiva (facilidades, distribución regional, armonización), las posibilidades y capacidades de las entidades sub-nacionales (desarrollo de recursos, generación de empleo) y la definición de los sectores y puntos a ser salvaguardados de la liberalización.

Estos temas no son exclusivos, ya que los asuntos vinculados con los anteriores procesos de integración y los relacionados con las condiciones se expresan también en la negociación entre Estados en desarrollo en los nuevos regionalismos. Esta afirmación debe matizarse para los países de Europa Occidental, donde el proceso de integración ya ha consolidado el pasaje a una instancia diferenciada, donde lo que importa es la definición de las modalidades de regulación regional e internacional (pasaje a la moneda única, unión económica), la caracterización del objetivo Europa (régimen federal, cuasi-federal, u otro), las definiciones institucionales y su relación con la sociedad civil, las respuestas al déficit democrático y el estatuto de las regiones (colectividades descentralizadas).

En esas tres etapas históricas planteadas, los socios pequeños se comportaron de diferente manera en sus prioridades y énfasis con relación a las condiciones planteadas por los socios grandes en la posición, negociación y definición. Por ello, se expondrán brevemente las condiciones y las diferentes aproximaciones de los socios pequeños en cada una de ellas, para diseñar las distintas variables y factores que inciden en las definiciones para negociar por parte de los mismos.

i.- El socio pequeño en procesos de unificación política

La conformación de entidades políticas a partir de varias unidades miembros se ha procesado en diversas oportunidades en la historia. Los casos planteados de la formación de Alemania y de Italia en el continente europeo, así como de los Estados Unidos y de Canadá en América del Norte, nos muestran en todos los casos el impulso de un área central, de un Estado núcleo, en el inicio del proceso de integración y en su consolidación durante los primeros años. Lo que se plantea con relación a estos procesos de unificación política es la actitud del socio pequeño en el inicio del proceso - de apoyo o contrario al movimiento- y su relación con el Estado (socio grande) impulsor. En otros términos en estos casos ya estuvo planteado el problema de la salvaguardia de los espacios de autonomía y el de la seguridad del pequeño Estado en el sistema naciente, a través del incremento de su capacidad en el nuevo esquema.

a.- Los casos de Italia y Alemania

La unificación política de Italia se realizó con el apoyo de las pequeñas entidades políticas de Italia central. Los ducados de Parma y Módena proclamaron en 1848, durante el segundo movimiento revolucionario, su adhesión al Piamonte, conjuntamente con Venecia liberada y Lombardía. Cuando se declara la guerra contra Austria, los ducados se unieron al Piamonte, conjuntamente con otros Estados de Italia central. Finalmente, el plebiscito por la anexión consagró en forma aplastante el sentimiento de unión entre los electores de Modena y Parma. Ese apoyo al movimiento del Piamonte no fue generalizado, como lo confirma la acción contraria que impulsó desde el inicio la Toscana en tanto área contestataria. Este cuestionamiento al área central planteó la posibilidad de opción para los ducados de Parma y Módena. Este hecho, sin embargo

no influyó en su reafirmación al movimiento impulsado por el Piamonte³.

En Alemania, los pequeños Estados del centro, apoyaron desde el inicio el movimiento impuesto por Prusia. Así en 1828, el pequeño Estado de Hesse-Darmstadt acordó una unión aduanera con Prusia; en 1849 los Estados del centro se unieron a Prusia para formar la «Unión restringida»; finalmente en 1866 luego de la disolución de la Confederación germánica, veinte Estados formaron con Prusia la Confederación del Norte. También en este caso existió un «anti-core area» en la presencia de Baviera, que desde el inicio tuvo proyectos de autonomía basados en su potencia relativa, lo cual no impidió el apoyo de esos pequeños Estados al proyecto unificador llevado adelante por Prusia.

b.- Los casos de Canadá y Estados Unidos

La actitud de la provincia de la isla del Príncipe Eduardo fue desde los inicios hostil al movimiento impulsado por el Alto Canadá. Ello se manifestó en la conferencia de Charlottetown, donde se discutió del proyecto de «unión legislativa» de las Provincias Marítimas, así como en su oposición al «Quebec scheme», que llevó a que su principal defensor en la provincia renunciara al poder, mientras el detractor fue considerado como un héroe⁴. Es necesario que llegue el año 1872, para que la provincia contestataria se una finalmente a la Confederación, luego de haber rechazado esa posibilidad varias veces.

En Estados Unidos, los pequeños Estados no manifestaron una conducta unívoca con relación al Estado impulsor del movimiento de unificación. Es así que el pequeño Estado de Rhode Island bloqueó con su veto el movimiento hacia el reforzamiento de poderes del Congreso de la confederación; en 1782 impidió que el Congreso habilitara a levantar un derecho del 5% sobre las importaciones; y fue el único Estado de la confederación en no participar de la Convención de Filadelfia⁵. Ese no fue el comportamiento de otros dos pequeños Estados, New Jersey y Delaware, que apoyaron el movimiento impulsado por el Estado de Virginia. Esas dos pequeñas colonias fueron unas de las cinco en responder al llamado de Virginia para la Convención comercial de Annapolis en 1786 y esos dos Estados fueron los primeros en ratificar la constitución federal, por unanimidad de los miembros de sus respectivas Asambleas⁶.

Del conjunto de casos analizados, puede extraerse que no existió en los socios pequeños que tuvieron que definirse frente a movimientos de unificación política impulsados por Estados que representaban el núcleo impulsor o «core area», una tendencia definida. En Europa se constata la aprobación del proceso y la adhesión del Estado pequeño a la propuesta unificadora del Piamonte en Italia y de Prusia en Alemania. Ahora bien, en estos casos también desempeñó un papel importante el sentimiento nacional existente, que contribuyó a congregarse las propuestas unificadoras. Ese no fue el caso de Canadá y los Estados Unidos, donde no confirmamos ninguna tendencia general. Por otra parte, tampoco se constató dicha tendencia en la integración política de Australia y la República Sudafricana⁷.

Los casos analizados solamente nos indican que los pequeños Estados no fueron el «anti-core area», ni se adhirieron a los Estados grandes que desempeñaron ese papel. Estas reflexiones respaldan la idea de que el socio pequeño no acompaña siempre (y necesariamente) al socio mayor en su propuesta de integración. Además, como lo dejan entrever los ejemplos históricos, el Estado pequeño no respaldó su conducta uniformemente en otro Estado mayor. El comportamiento negativo frente al inicio de un proceso de integración, no planteó siempre en los hechos la opción por definir un «equilibrio de poder» en el más estricto realismo.

La percepción del socio pequeño sobre su comportamiento y las opciones a manejar frente al estímulo del ambiente externo dejan entrever algunos supuestos. Descartados los ejemplos europeos, donde el sentimiento nacional constituyó un requisito suplementario de los procesos de integración, los Estados pequeños manejaron un abanico de opciones de futuro que incluyeron el statu-quo, la posibilidad de alianzas para una nueva definición del equilibrio regional, y el apoyo al proyecto impulsor de una nueva entidad.

ii.- El socio pequeño en procesos de integración económica

Los procesos de integración económica que se fueron pautando desde los cincuenta hasta los ochenta se asentaron en un sistema internacional diferente al existente durante los procesos de unificación política. La existencia de un sistema internacional bipolar, la consolidación de los Estados como personas de Derecho internacional público y por ende encargados de negociar y gestionar el desarrollo de las distintas sociedades, definió contextos diferentes de relación de los socios pequeños. Desde la perspectiva del sistema internacional, la seguridad estratégica constituyó un factor determinante a la hora de las negociaciones entre los socios. En lo que concierne a la consolidación del Estado como representante oficial de las comunidades en el sistema internacional, tuvo efectos en la negociación de los objetivos e instrumentos de acuerdos de integración, más vinculados al crecimiento económico, sobre todo en los procesos que se iniciaron entre países en desarrollo.

Los asuntos que se incorporaron al debate e importaron desde el punto de vista de los socios pequeños tuvieron relación con los niveles y disparidades de desarrollo de los distintos miembros participantes, los modelos económicos y políticos de los países y el alcance de la liberalización.

El nivel y disparidad de desarrollo constituye uno de los puntos de la agenda de cualquier acuerdo de agrupación regional. La identificación del socio pequeño en términos de sus recursos económicos, más que por su dimensión territorial o recursos estratégicos, derivó en que se buscaran mecanismos compensatorios frente a los desequilibrios existentes. En el proceso de integración europeo se planteó en sus inicios el tema delicado de los desequilibrios regionales de desarrollo y para ello se buscaron determinadas fórmulas compensatorias. Con posterioridad, el ingreso de los países mediterráneos planteó la disparidad del nivel de desarrollo de los países y es recién a partir de ese momento que se negociaron los mecanismos paliativos para algunos Estados ⁸.

En el caso de los países en desarrollo los costos de un acuerdo regional han llevado en ocasiones, a que se buscaran otros incentivos para formar bloques económicos regionales, tales como el ahorro en el empleo de divisas o el desarrollo industrial por medio de la sustitución de importaciones, pero integrándose en un mercado más amplio ⁹. Sin embargo, estos acuerdos han sido restrictivos o han manifestado conflictos derivados de las distintas estrategias nacionales de desarrollo, como sucedió en el Pacto Andino. Los socios pequeños de acuerdos regionales de países en desarrollo han buscado exenciones y derogaciones en los inicios del proceso o bien fórmulas integradas en estrategias regionales de industrialización.

Las limitaciones derivadas del régimen político o del modelo económico casi nunca han constituido una barrera total al intercambio económico. Países como Zimbabwe y Zambia fueron dependientes del comercio con Sudáfrica a pesar de haber condenado el apartheid. Por otra parte, las distintas aproximaciones de los países sobre la función del Estado en la economía no resultan un factor relevante en las primeras etapas de un acuerdo de integración, o cuando los objetivos son limitados. Estos factores son sin embargo relevantes cuando los objetivos de la integración son más ambiciosos o cuando se ha superado la primera etapa del proceso. España representa el ejemplo de la necesidad de acordar previamente en el régimen político antes de poder concretar su aspiración de ser parte de la Comunidad Europea. Por otra parte Francia es uno de los ejemplos que enseña que cuando se avanza hacia objetivos mayores, los puntos de vista acerca de las funciones económicas del Estado deben ser más coincidentes, al tener que abandonar su sistema de planificación indicativa al ratificar el Tratado de Roma, que mantuvo mientras estaba en la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA).

En estos casos los socios pequeños no tienen otra alternativa que modificar su régimen político o económico para adherirse o continuar en el proceso como fue el caso de España para ingresar a la Comunidad Europea, si es que se pretende esa opción.

Otra de las cuestiones que integra la agenda en los inicios de un acuerdo regional es si el proceso de interacción se orienta a englobar todo el universo de productos o, por el contrario, se opta por criterios más restrictivos. Si bien el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) establece que este tipo de acuerdos debe abarcar «sustancialmente todo el comercio», los procesos de integración regional dan lugar a distintos tratamientos especiales y derogaciones específicas.

En la ASEAN, a partir de la entrada en vigor de su zona de libre comercio, se contemplaron listas de excepción nacionales, tanto de carácter provisorio como permanente. En este caso como los tres Estados Partes de mayor tamaño son los más proteccionistas, la política económica nacional termina deliniendo el grado de selectividad del acuerdo regional, en lo que se refiere a su política comercial.

En definitiva, de los temas que integran la agenda de los acuerdos de integración en los procesos de integración económica que surgen entre los cincuenta y los ochenta, los socios pequeños pueden negociar fórmulas y mecanismos específicos para paliar disparidades en los niveles de desarrollo o para exonerar o proteger determinados sectores sensibles. En lo que concierne los modelos políticos o económicos, la alternativa no deja lugar a opciones negociadoras, sobre todo cuando el proceso avanza o los objetivos son ambiciosos. Finalmente, resulta significativo en esta etapa la diferenciación de los socios pequeños en función del grado de desarrollo del acuerdo regional. De esta manera, los países de BENELUX surgirían como socios pequeños en función de sus recursos globales por el tamaño de sus territorios, pero no por el grado de desarrollo con el resto de los países europeos. Ello no es así para países como Grecia y Portugal, donde hay disparidad en distintos indicadores, entre los cuales hay que incluir el nivel de desarrollo.

iii. El socio pequeño en los nuevos regionalismos: el debate canadiense sobre el Acuerdo de Libre Comercio

Los nuevos regionalismos que se han desarrollado en los noventa constituyen respuestas estratégicas a las necesidades y demandas que plantea la globalización económica¹⁰. La globalización en su perspectiva económica, puede conceptualizarse como el movimiento de los mercados nacionales hacia los internacionales en prácticamente todos los países, proceso acompañado por la internacionalización de las economías más desarrolladas a través de un cambio de énfasis en el comercio y la inversión. El crecimiento del comercio internacional se refleja en la creciente importancia de la tecnología, conjuntamente con un cambio de orientación desde las materias primas y la industrialización hacia los servicios y la información. Este cambio está acompañado por un crecimiento más rápido de la inversión extranjera directa en comparación con la formación del capital nacional, el cual va quedando supeditado a los movimientos internacionales¹¹.

Los temas que se encuentran en la agenda de los nuevos regionalismos tienen relación con la globalización y atañen a las insuficiencias e ineficiencias del Estado en materia de seguridad global y recursos económicos por una parte, pero también con la colocación de productos en el mercado regional, con la localización de inversiones, la transferencia tecnológica, la nueva formulación de la organización productiva, la formación y educación de recursos humanos, direccionalidad estratégica y gestión del Estado y de los procesos.

La extensión del territorio del Estado, en bloques regionales, como una de las respuestas al proceso de globalización/regionalización, no debe llevar a considerar que la globalización se plantea como un fenómeno externo al sistema que hace abstracción de las diferencias estructurales¹². Los países en vías de desarrollo no forman parte del núcleo generador de este nuevo regionalismo, pero deben reaccionar frente a este proceso, a partir de su situación de marginalidad¹³. Es en ese contexto que deben entenderse los avances registrados en los noventa en la cooperación regional, que ha propulsado una «nueva generación» de esquemas de integración sub-regional.

De esta manera tenemos distintas coordenadas que atraviesan los fenómenos de la globalización y los nuevos regionalismos. La globalización en tanto respuesta a las insuficiencias del Estado atañe a los distintos actores de la sociedad civil y es en ese nuevo mapa que se está configurando, donde debemos hurgar en los novedosos mecanismos y redes que se van tejiendo en la sociedad-mundo. En su faz económica, la globalización plantea novedosamente las diferencias estructurales existentes en el planeta. Las diferencias Norte-Sur siguen existiendo, pero a diferencia del pasado, los cortes no son exclusivamente espaciales, sino que se han extendido al interior de los países desarrollados.

La lectura de la «bola en movimiento» que muestra determinadas performances externas debe acompañarse en esta nueva lógica de funcionamiento de una lectura interna, que posibilita visualizar la articulación de los actores de la sociedad civil con los tomadores de decisión y negociadores. De esta forma, nuevos temas, actores y configuraciones se van abriendo espacio porque la globalización da lugar a que se acorte la brecha interno-internacional.

Para tener un modelo de negociación de un socio pequeño en los nuevos regionalismos se presentará el de Canadá con relación al Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.¹⁴

Es difícil comprender el debate nacional que recorrió y dividió a Canadá con relación al Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, si solamente tomamos en cuenta el efecto de las primeras visiones de los planos político y económico¹⁵. En efecto, la primera visión de Canadá en su plano político, tenía la garantía del Primer Ministro y de una mayoría parlamentaria. Por otra parte, la primera visión de Canadá en el plano económico, permitía presuponer las ventajas de un mercado ampliado, para una economía en pérdida de competitividad. Sin embargo, en esta visión económica, el alto porcentaje de paro en el mercado de trabajo, tenía un efecto retardatario de cualquier cambio, en la medida que el sistema de seguridad social otorgaba garantías mínimas para todo desocupado.

Los sectores contrarios al cambio se ubicaban entonces no solamente en el seno del Congreso del Trabajo Canadiense, sino también en la misma población, frente a la imagen inmediata de un crecimiento de la inseguridad vinculada con mayor desempleo y una pérdida de los beneficios sociales. Esta perspectiva de rechazo al acuerdo desde esta primera visión de Canadá en el plano económico, hay que conjugarla con la segunda visión del plano político, que tiene en cuenta el contexto institucional y de las fuerzas políticas y con la denominada tercera visión, que ingresa en el debate a otros grupos de la sociedad y a la opinión pública.

Es en esa dimensión que se comprende el debate que dividió a Canadá con relación al tema. Aun cuando algunas provincias estuvieron contra el acuerdo, debido a las repercusiones negativas que iba a tener en su producción, empleo y exportaciones (Ontario en particular), los temas sensibles fueron los que definieron el debate en Canadá¹⁶. Entre ellos ubicamos, la seguridad social, la cultura, y la independencia de la política exterior. Esos temas que tenían distinto grado de envergadura, se sintetizaban en definitiva en la definición de la identidad nacional y la supervivencia del sentido colectivo, que fue diferenciando desde sus inicios a Canadá de Estados Unidos¹⁷. Ello no quiere decir que otros temas y sectores no hayan agregado su posición al debate. Las distintas provincias con su perspectiva societal-regional y los sectores económicos incluyeron su punto de vista particular. Sin embargo, el tema provincial se insertó en el debate general de la sociedad canadiense y los temas sectoriales económicos quedaron subsumidos en el mismo¹⁸.

Esta intervención de los otros niveles de los planos político y económico y la propia conflictividad constitucional y nacional de Canadá, provocaron un estancamiento del debate y una resolución del tema con anterioridad a las elecciones federales que se llevaron a cabo. En definitiva, la consulta popular dio legitimidad al gobierno del reelecto Primer Ministro, para encarar la resolución de la situación, que implicaba una toma de decisión sobre la aplicación del acuerdo.

Los puntos sensibles fueron en definitiva negociados en el contexto del acuerdo. Sin embargo, a pesar de esa negociación, el tema cultural y la seguridad social siguen pendientes por sus posibles derivaciones futuras, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Si nos detenemos en dos de los temas sensibles que ocasionaron debates y tomas de posición, el cultural y el de la política exterior, sacamos en conclusión que el eje del debate no se planteaba en términos de «proteccionismo» o de «nacionalismo», sino en la defensa del espacio colectivo canadiense. Canadá ha considerado la defensa de la cultura como un sector no negociable, como es el caso de Estados Unidos con el sector de la defensa.

El punto de conflicto en la cultura no fueron los bienes culturales que atravesaban la frontera antes del acuerdo, sino las subvenciones, los resguardos fiscales, los préstamos y las imposiciones de contenido canadiense a la televisión y la radio. En definitiva, el apoyo gubernamental a la industria cultural constituyó el eje fundamental del debate interno y no los productos que ya circulaban y el hecho de que la mayoría de las series televisivas y de las películas vinieran de Estados Unidos.

En materia de política exterior, el núcleo del debate no consistió tanto en la definición de Canadá

en el concierto de naciones o en su «nacionalismo», sino en las perspectivas de la autonomía y en los límites impuestos por la creciente interdependencia con Estados Unidos. En otros términos, el punto en discusión no fue la posibilidad de una tercera opción, sino los límites y condiciones que pudiera poner Canadá a una «segunda opción».

Las opciones e hipótesis planteadas sobre la política exterior en los distintos debates, presentaron distintos escenarios: la perspectiva de que Canadá mejore su competitividad y su riqueza y por ende contribuya a la capacidad del Acuerdo de Libre Comercio en el sistema internacional; el incremento de la dependencia económica de Canadá y su pérdida de capacidad (e independencia) en política exterior; la orientación globalmente pro- americana de la política exterior con la modificación de la imagen exterior de Canadá; y una posible ruptura del pacto constitucional canadiense, con la consecuente absorción de Estados Unidos.

En estas distintas opciones, importa sobre todo la voluntad de los canadienses en transmitir hacia el exterior un sentido de colectividad y valores distintos, que puedan incidir constructivamente en las definiciones del sistema internacional, ya que las perspectivas de resolución de los análisis efectuados divergen en cuanto a las consecuencias de la liberalización del comercio en el plano de la política (y de la economía), y en los escenarios de proyección internacional de Canadá¹⁸.

La diferencia principal en el debate entre el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y el referido al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tiene relación con los mecanismos institucionales que se utilizaron y los sectores sociales que se movilaron. En el primero, ya se señaló que fue el conjunto de la sociedad canadiense que tomó posición en el debate y que el Primer Ministro necesitó de elecciones, para legitimar su toma de decisión. En el segundo, fue Canadá que solicitó incorporarse a las negociaciones bilaterales, y los grupos que objetaron el acuerdo estaban centrados sobre todo en organismos de defensa de la democracia, de los derechos del hombre y de protección del ambiente. De esta manera, a pesar de que las encuestas de opinión pública mostraron los recelos o la oposición frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la misma no llegó a movilizar o cuestionar al gobierno, las provincias o la burocracia institucional. Los partidos políticos por otra parte, se ubicaron en otra perspectiva, ya que de todas formas, el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos estaba vigente.

2.- Hacia un modelo del comportamiento del socio pequeño en procesos de integración

Los nuevos regionalismos han vuelto a plantear el tema de los socios pequeños en los inicios de un proceso de integración. La caracterización del socio menor volvió a ser un punto común en los debates referidos a los inicios del proceso, tanto en lo que concierne los condicionantes en la formulación de la política (en particular la externa), como en la limitación de las alternativas, o bien referida a la opción de integración asimétrica.

En definitiva, los aspectos en discusión se relacionaron con los márgenes de autonomía o la pérdida de la misma; el incremento de la capacidad económica que otorga la apertura de mercados vecinos; la seguridad de ser parte de un bloque regional para ser salvaguardado en el sistema internacional, pero con la sombra de la incertidumbre en el escenario sub-regional; la posibilidad de negociar en los niveles adecuados que dejan los lazos de interdependencia.

En esta introducción se ubicaron diferentes momentos históricos en que los socios pequeños tuvieron que responder a impulsos provenientes del exterior. En los primeros casos se tomaron procesos de unificación política, donde los socios menores tuvieron distintas opciones con relación al objetivo de unificación, el acompañar o no al Estado impulsor, o juntarse con otro Estado contrario al proceso buscando un determinado equilibrio de poder.

Al tomar los procesos de integración que se desarrollaron entre los años cincuenta y ochenta de este siglo, puntualizamos la importancia del contexto internacional como variable independiente y la conformación y consolidación del Estado en su capacidad centralizadora y negociadora de los proyectos de desarrollo comunitario. En estos casos el comportamiento de los socios pequeños dependió de su nivel de desarrollo. En otros términos, un socio menor de países desarrollados pudo poner mayor énfasis en asuntos institucionales y sociales, mientras que uno de países en desarrollo se definió hacia aspectos vinculados con el crecimiento

económico global o las exoneraciones y ventajas específicas, lo cual derivó muchas veces en pérdidas vinculadas con la marcha del proceso.

Finalmente, los nuevos regionalismos en tanto respuesta a la globalización han mostrado las insuficiencias del Estado por una parte y el surgimiento de otros actores tanto de la sociedad civil como de entidades sub-nacionales (regiones). En estos casos, los socios menores están más atentos a temas vinculados con la localización productiva, la seguridad del mercado, los nuevos sectores (educación, cultura) y las diferentes regiones.

Si bien los énfasis presentados por los socios pequeños en estas etapas son diferentes (véase cuadro 1), es necesario incluir el conjunto de variables y factores que permiten identificar determinadas constantes en el comportamiento y prioridades que se definen. Al respecto pueden diferenciarse los factores externos e internos para la elaboración de las pautas de política y negociación de los socios pequeños.

En cuanto a los factores internos, ya señalamos la importancia del sistema internacional como variable independiente. Además de ello, cualquier análisis de un socio pequeño, debe identificar los vecinos y el o los socios mayores de un proceso. En definitiva, se es socio menor con relación a un socio mayor y se es en función de un espacio regional que delimita el accionar y las pautas de acción. Ello trae a colación otros factores de orden interno, pero que tienen relevancia en función del espacio regional: los factores económicos, demográficos y político-institucionales.

Este conjunto de factores otorga una globalidad de recursos (estratégicos y coyunturales) al socio menor con relación al espacio circundante. De ahí que la definición de esos recursos y su funcionalidad en términos de las relaciones con los países vecinos posibilita encuadrar las relaciones de interdependencia (véase cuadro 2).

En lo que concierne a las variables domésticas, las mismas están conformadas por los recursos, los actores y el ordenamiento político-institucional. Los recursos son de distintos órdenes: demográficos, sistémicos, económicos, geográficos, militares e institucionales. Como se indicara más arriba, los recursos sirven también para el manejo de la interdependencia. Ello hace que si bien los recursos también forman parte de las variables domésticas en su visión interna, constituyen un valor en términos regionales, por lo que son factores catalizadores de respuestas y reacciones de los distintos países que conforman el subsistema.

Por otra parte, los actores pueden ser encuadrados con relación a quienes formulan la política y toman decisiones y al abanico de organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, en el ordenamiento político-institucional las variables relevantes son: el sistema político, los factores históricos y culturales y el Estado, en lo que a concierne la coordinación, gestión y direccionalidad estratégica.

Este conjunto de variables define resultados y orientan al socio menor en sus relaciones regionales. El ordenamiento de las distintas variables por su peso e importancia en sus relaciones con el sistema regional e internacional está dado por el peso ponderado que le otorgan los países vecinos y del medio internacional. De ahí que un socio pequeño pueda hacer jugar determinados recursos con mayor énfasis en las negociaciones y tenga a su vez determinados criterios- guía en cuanto a los objetivos a conseguir.

Cuadro 1

**Socios pequeños en procesos de integración
- Contexto y énfasis temáticos-**

Procesos	Caracterización	Énfasis Socio Pequeño
Unificación Política	Conformación unidades políticas; equilibrio de poder regional; sistema internacional euro-céntrico, heterogéneo y multipolar.	Condicionantes del socio mayor para ingreso a otra unidad; equilibrio poder, representatividad en la nueva unidad
Integración Económica (de los cincuenta a los ochenta)	Sistema internacional heterogéneo y bipolar; consolidación del Estado; énfasis en el desarrollo económico.	Articulación del país en el desarrollo regional; nivel de desarrollo; exoneraciones, desgravaciones; aspectos sectoriales e institucionales.
Nuevos regionalismos	Sistema internacional homogéneo - unipolar en términos estratégicos, en transición; globalización de mercados y sociedades.	Seguridad mercado regional; inversión productiva; salvaguarda sectores sensibles; nuevos temas (educación, cultura, salud); posibilidades de entidades subnacionales (regiones).

Cuadro 2.

**Marco para el análisis del comportamiento de socios pequeños
- Variables, factores y recursos-**

Variables externas Factores y recursos Variables domésticas
Para la interdependencia

Sistema internacional	Geográficos	Orden político-institucional * Sistema político * Estado (coordinación, gestión, dirección) * Factores histórico-culturales
	Económicos	
Relaciones con países de la región (subsistema regional)	Demográficos	Recursos (visión doméstica) Geográficos, económicos, militares, institucionales, demográficos
	Institucionales	
Relaciones con otros países	Militares	Actores * Estrategas de política, decisores; * Sociedad civil en su manifestación plural

Globalización y nuevas reglas Desafíos de la negociación comercial internacional para una economía pequeña: el caso de Uruguay

Marcel Vaillant ♣

1. La agenda multilateral desde la perspectiva de Uruguay

i. Una visión global del marco multilateral y la forma de influenciar en la política comercial doméstica

A los efectos de realizar un análisis global de los recientes acuerdos de la Ronda Uruguay, desde la perspectiva del país, es conveniente diferenciar dos etapas. La primera etapa se caracteriza por la ratificación y primera implementación del nuevo arreglo multilateral (1994-1997) surgido a partir del acuerdo de Marrakesh (abril, 1994). La ratificación se procesó rápidamente en el Uruguay. En efecto, en diciembre del año 1994 el Parlamento votó la ley (Ley No 16671) internalizando al derecho positivo nacional el acuerdo multilateral. La segunda etapa se inició en el año 1998 y continúa en el presente.

A pesar de que la fórmula y el procedimiento utilizado por el Poder Ejecutivo pueda ameritar ciertas reservas el trámite se cumplió de acuerdo a lo requerido. ¹ En su artículo dos la ley de ratificación hace un enunciado defensivo señalando cuales son los artículos del acuerdo que deberán ser especialmente atendidos en virtud de la condición de país en desarrollo del Uruguay.

En esta etapa, los temas comprometidos en la flamante Organización Mundial del Comercio no fueron percibidos, ni por los actores privados ni por los actores públicos, como condicionantes directos de la política comercial efectiva del Uruguay. En el caso analizado tres conjuntos de motivos confluyeron para que se redujera la trascendencia práctica de la negociación multilateral en la región. ¹

En primer lugar, en el plano arancelario tal como en muchos países en desarrollo en Uruguay se

♣ Coordinador del Área de Comercio Internacional del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

consolidaron aranceles superiores a los vigentes. Es decir, el proceso de apertura unilateral llegó más lejos que lo que se negoció en un contexto de reciprocidad y no discriminación a nivel multilateral. A nivel de reglas si bien existían un conjunto de instrumentos y medidas que requerían un ajuste, que en algunos casos podía implicar eliminación de instrumentos o sustitución por otros, también es cierto que existían plazos y periodos de transición previstos, que el Uruguay usó, ajustándose a las notificaciones establecidas en el propio acuerdo.

En segundo término, el proceso de integración regional implicó un nuevo frente de liberalización con vecinos cercanos y grandes. La apertura adicional que esta liberalización discriminatorio implicó fue sin dudas, para muchos sectores y empresas, más dramática que el pausado proceso de apertura unilateral que el país emprendió desde mediados de la década de los setenta y más aún si se lo compara con lo acordado a nivel multilateral. Al mismo tiempo, la integración regional implicó un nuevo e intenso frente de negociación que abarcó los aspectos negociados multilateralmente con mucha más profundidad, especificidad y compromiso (reglas del comercio, normas técnicas, estándares, políticas en fronteras, etc), así como también abordó otros temas propios del proceso de integración regional (integración física, integración energética, etc). A nivel público, los escasos recursos humanos e institucionales para la negociación internacional fueron rápidamente absorbidos por la temática regional y sus temas conexos. A nivel privado la amenaza o la oportunidad del mercado regional concentró la atención de los empresarios, que no supieron hablar de otra cosa en los noventa que del MERCOSUR.

En tercer término, a nivel de las potencialidad de mejora de la inserción internacional abiertas por el nuevo arreglo multilateral, los cambios en el acceso al mercado de los productos de interés para el Uruguay (especialmente productos agrícolas) fueron tan marginales, que tampoco implicaron muchas nuevas oportunidades a aprovechar como consecuencia de la mayor liberalización comercial a nivel internacional.

En el año 1998 se observa una inflexión en la relevancia del tema multilateral en el Uruguay. Los motivos que alientan este cambio son casi los mismos que se refinaron al momento de justificar el sentido común de intrascendencia que ha tenido la negociación multilateral hasta el momento. Lo única diferencia es que los mismos factores están actuando en sentido contrario. Es de interés revisarlos uno a uno.

Referido al primer punto si bien la holgura arancelaria se mantiene, existe un cambio en la capacidad de mantener en forma regular mecanismos de protección o promoción por fuera de lo acordado a nivel multilateral. La práctica económica y política de los precios mínimos de exportación, generando protección a la medida del demandante se termina. Esto está obligando a comenzar a observar los mecanismos aceptados por el marco multilateral para satisfacer ciertos problemas productivos domésticos y/o legítimos reclamos de daño por políticas externas (públicas o privadas) perjudiciales para los intereses del país. Si bien los ejemplos a enumerar son muy pocos comienzan a indicar un cambio de orientación, de una total prescindencia de los mecanismos multilaterales para resolver asuntos comerciales, a un uso de las nuevas reglas ya sea para defender el mercado doméstico a los sectores substitutivos de importaciones, como para garantizar un mejor acceso al mercado, en algunos sectores exportadores.² Eso se comienza a percibir tanto por el lado público y como por el privado.

En el sector público, el Uruguay comenzó un proceso de reglamentación en el marco de la ley que ratificó los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. En efecto, el marco jurídico integrado al derecho interno es muy amplio, y le otorga un amplio margen al gobierno para reglamentar mediante decretos los diferentes aspectos involucrados en el ámbito multilateral. El presente gobierno ha adoptado una política gradualista. Se señalaron en principios tres frentes distintos a nivel reglamentario en el cual es preciso avanzar: el primero, está referido a un decreto anti-dumping que permita actuar frente a prácticas desleales de comercio a nivel privado; el segundo se relaciona con la necesidad de reglamentar las condiciones impuestas por el Acuerdo de subsidios y medidas compensatorias que trata de defender a la producción doméstica frente al ingreso de mercaderías cuyo precio es abatido en origen por subsidios estatales, explícitos o implícitos; el tercer frente está asociado a la implementación de los compromisos destinados a regular la comercialización de textiles y vestimenta (ATV), substitutivo del acuerdo Multifibras.

Se avanzó en el primero de los frentes mencionados. En efecto en abril de 1996, se promulgó un

decreto de gobierno que reglamentó todo lo referido a política anti-dumping (alrededor de 100 artículos). Hasta ahora la operativa del decreto ha sido casi nula. Por otra parte, debe señalarse que se generó una discusión con el sector privado empresarial (Cámara de Industrias) que se opuso a la estrategia adoptada por el gobierno. El dictado de este decreto por parte del gobierno es coherente con la política establecida de eliminación de los precios mínimos de exportación y por lo tanto en la necesidad de ir generando mecanismos sustitutos en acuerdo con las nuevas reglas.

En cuanto al segundo punto, pasado el primer período de intensidad en la negociación y en los efectos de la integración regional, el tema del MERCOSUR cobró un lugar más natural y menos hegemónico. Por otra parte, comienzan a surgir problemas a nivel de la región y se empiezan a mirar otros mercados como forma de fortalecer la inserción internacional del país. Además, en el año 1998 a Uruguay le tocó cumplir con el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales previsto en el Anexo 4 del Acuerdo de Marrakesh, lo cual también centró nuevamente la atención del gobierno y del sector privado en los asuntos multilaterales. Aunque tan solo sea por una necesidad de tipo formal y burocrática (necesidad de elaborar informes y atender a las misiones) el tema OMC vuelve lentamente a tener un lugar. En la negociación internacional los temas que compiten hoy siguen siendo los regionales pero a un nivel más multilateral, ya sea en el tema ALCA (el cual concentra recursos humanos y económicos) o en el de la negociación entre bloques comerciales que se viene dando entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

Finalmente, en lo que refiere a las oportunidades que se abren a nivel internacional, la ronda del milenio y la "build in agenda" comienzan a alentar expectativas en relación a las posibilidades de una profundización en la liberalización multilateral en los sectores más afectados por las políticas proteccionistas de los países industrializados. En este sentido, el tema agrícola se vuelve a instalar como elemento central reivindicativo del país frente a las eventuales concesiones que puedan hacerse en otros sectores y/o temas de interés para los países industrializados. La fecha conmemorativa del los 50 años del GATT (hoy OMC), y los discursos oficiales a propósito de la misma agregaron otro elemento de oportunidad en el sentido señalado (ver discurso del Canciller).

ii. Los temas claves

A modo de resumen, interesa reunir el conjunto de aspectos hoy involucrados en la negociación comercial a nivel regional e internacional que vienen moldeando la conformación de un nuevo régimen de política comercial en el Uruguay.

Mirando globalmente las exportaciones se destaca en el ámbito regional el efecto que ha tenido el MERCOSUR, en términos de un acceso preferencial al mercado sub-regional. Se mantiene aún en el plano multilateral un reducido conjunto de medidas de apoyo (o compensación) a las exportaciones que se listan en el cuadro. Merece destacarse la nueva ley de inversiones, dado que a pesar de que no está orientado exclusivamente al sector exportador, permitirá desarrollar proyectos exportadores con un conjunto de incentivos potenciales importantes.

En el ámbito regional, importa dentro de la agenda futura la negociación entorno a la vigencia del régimen de origen dentro de la Unión Aduanera. En el presente la situación es bastante excepcional en la medida que se está requiriendo origen para la circulación de todos los bienes, aún en aquellos productos que tienen un arancel externo similar. Simultáneamente está aceptado el uso del instrumento de la admisión temporaria para las exportaciones orientadas a la región y beneficiadas de la existencia de una preferencia total (o casi total).

En las importaciones a nivel global, en el ámbito regional, se destaca la aplicación del Programa de Liberalización Comercial dentro de la zona y el compromiso asumido por parte de los países miembros del MERCOSUR de tener una política comercial común frente a terceros. El compromiso funcionó bien en lo que refiere a la armonización o negociación de preferencias arancelarias frente a terceros (Chile, Bolivia, UE, ALCA), no es tan claro respecto al grado de vigencia del Arancel Externo Común. En términos multilaterales

se menciona la apertura unilateral del país y el uso de los precios mínimos de exportación (PME) como mecanismo amortiguador de los efectos de la primera. En la agenda futura quedan muchos temas pendientes en la región, todos vinculados a lo que se ha dado en llamar la profundización de la Unión Aduanera (arancel externo común, ingreso del AEC, armonización de otras políticas públicas).

Tanto en el caso de las actividades exportadoras como en el de las importadoras el uso por parte del Uruguay de las nuevas reglas del comercio de la OMC, tanto para defender el mercado doméstico (cuando esto aplique) como en lo referido a acceso al mercado en los productos de exportación, es un tema relevante. Este tema resulta importante de la agenda futura, no tanto por el nivel de la negociación sino sobre la capacidad de uso de las mismas. Esta capacidad de uso no solo importa, cuando se usan las reglas sino también cuando sin usarse, es conocido que el país sea capaz de usarlas. El Uruguay está aún muy lejos de encontrarse en un nivel medianamente aceptable en el uso de las nuevas reglas.

En primer lugar, porque en materia de reglamentación interna se avanzó muy poco respecto a este tema. Solo se encuentra el decreto anti-dumping antes mencionado el cual fue muy criticado desde el sector privado (Cámara de Industrias). Los argumentos esgrimidos señalan que para un país pequeño la reglamentación (que es prácticamente lo acordado a nivel OMC) resulta impracticable y poco oportuna en sus resultados. Los procesos son lentos las pruebas difíciles de encontrar, mientras que el daño es inmediato. Los cambios sugeridos se orientan a darle más discrecionalidad al Poder Ejecutivo y a compartir o transferir la carga de la prueba del dumping al importador.

En segundo término, porque no existe la suficiente masa crítica interna como para usar las nuevas reglas con solvencia. La existencia de mecanismos más discrecionales de protección han actuado como un freno al necesario desarrollo de esta masa crítica. Algunos asesores del sector privado han señalado que es necesario realizar una labor "educativa" por parte del sector público, tomando ciertos casos con liderazgo público y llevando adelante los procedimientos. Mediante este efecto demostración se favorecería el uso de los mecanismos OMC. En el caso del Uruguay, existe una suerte de asimetría entre los incentivos económicos para defenderse en el mercado doméstico de la aquellos que podrían existir para defender, fortalecer y ampliar el acceso de las exportaciones en el resto del mundo. El uso de las nuevas reglas a este nivel se considera promisorio para el país y deberían concentrarse esfuerzo para un uso más extensivo de los instrumentos disponibles en la OMC.

En el plano sectorial por el lado de las exportaciones se destaca el tema agrícola tanto a nivel regional como multilateral. Se ha recogido la idea de que a nivel multilateral no es conveniente para el país llevar adelante una posición MERCOSUR, sino que los temas a negociar tienen una mayor especificidad país, que quizás encuentra más puntos en común con la Argentina que con toda la sub-región. Esto a pesar de que Brasil es miembro del grupo de Cairns, sus intereses en materia agrícola resultan diferentes que los de los productores de clima templado. Por otra parte, en materia de servicios el país tiene una posición en términos globales bastante liberalizante. En particular el país participa del acuerdo en materia de servicios financieros. En efecto en febrero del año 1998 Uruguay consolidó una oferta en el marco de la Negociaciones en Servicios Financieros que se realizan dentro del GATS (General Trade Agreements on Trade and Services). La posición negociadora de Uruguay se afirma en no entregar de nuevo la negociación agrícola y simultáneamente, tener una posición favorable a la liberalización en servicios. El discurso del Canciller del Uruguay en los cincuenta años de la OMC así lo manifiesta.

En la negociación agrícola la posición más conflictiva es la europea. En el caso de la UE es necesario considerar el conjunto de medidas que forman parte de la Política Agrícola Común que afectan los precios domésticos, la asignación de la producción, el consumo y por lo tanto el comercio. Si bien en la Unión Europea se aplican dos tipos de medidas no arancelarias (comunitarias aplicadas por todos los Estados miembros y nacionales), es a través de las medidas comunitarias que se protege a sectores que son vulnerables a la competencia externa. La mayor eficiencia en lograr superar estas trabas al intercambio parece algo propio del marco de negociación regional. En el caso del sector agrícola, la mayor parte de las medidas no arancelarias se aplican en el marco de la Política Agrícola Común.

Los mecanismos de protección utilizados son múltiples: derechos y contingentes arancelarios, controles de producción; sostenimiento de los precios, subvenciones a las exportaciones, y pagos directos. Se destacan por su fuerte efecto distorsionante los aranceles variables a las importaciones y las restituciones a las exportaciones (subsídios variables), de acuerdo a un objetivo de sostener un cierto nivel de precio doméstico, frente a alteraciones en los precios internacionales. En el caso de un mercado en exceso de demanda (importador) si el precio internacional baja (aumenta) entonces el arancel aumenta (baja) ¹.

A pesar de estas características altamente proteccionista que tiene la PAC, desde inicios de la década (1992) se viene procesando una transformación impulsada por motivos externos e internos a la UE. Este cambio se expresa en una reducción de los instrumentos de protección que más distorsionan los precios al productor y al consumidor. Esta reducción se ha venido dando básicamente de dos formas, por disminución directa en el nivel de la intervención (disminución de los niveles de precios garantizados); sustitución por instrumentos que implican transferencia de ingresos del resto de la economía hacia los agricultores pero sin estar vinculada la transferencia a los niveles de producción.

Uno de los efectos más importantes que ha tenido este cambio de política es la reducción de los excedentes agrícolas (cereales, leche en polvo, manteca y carne de bovino) a partir del año 1992. La coyuntura internacional de precios agrícolas altos (año 1995) se señala como un factor que también colaboró para reducir los montos requeridos para sostener los precios internos junto a las subvenciones a las exportaciones.

A pesar de este cambio de orientación y de las previsiones realizadas la PAC sigue concentrando más de la mitad del presupuesto comunitario. En efecto, en el año 1997 la PAC implicó unos egresos por 41305 millones de ECUS, lo que significó el 50,15% del presupuesto total de la CE. Respecto a la importancia de los distintos rubros se puede señalar que en el año 1996 el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) gastó 39,2 miles de millones de ECUS de los cuales un 41,7% se orientó a los cereales, un 20,5% a la carne y un 9,1% a los productos lácteos.

La ampliación de la UE a algunos de los países de Europa Central y Oriental, no se estima tendrá un impacto importante sobre el costo de la PAC. Es más se entiende que este será un elemento que deberá ir acompañado de una profundización de la orientación actual en materia de política agrícola, con reducción en los niveles de intervención y sustitución por otros instrumentos no asociados al nivel de la producción. En los últimos años, como resultados de los acuerdos a nivel multilateral, se ha venido produciendo un proceso de arancelización de las exenciones reguladoras y las restricciones cuantitativas, estos aranceles se han expresados en términos específicos. ²

A nivel multilateral existen un conjunto de asuntos que han llamado la atención del Comité de Agricultura de la OMC relacionadas a: salvaguardias especiales en el sector de frutas y legumbres basadas en el volumen; utilización incompleta de los contingentes arancelarios especialmente en carne bovina; aspectos administrativos de la gestión de los contingentes arancelarios (por ejemplo asignación de licencias); subvenciones a las exportaciones de productos lácteos (quesos) producidos en cantidades superiores a los comprometidos; en el caso de las aves de corral se discute la opción de pasar de un año a otro las subvenciones no utilizadas (período 1995/96 a 1996/97).

En las importaciones las preocupaciones se ubican a dos niveles. Por un lado, los sectores domésticos que aún tiene alguna expectativa de reconversión en base a la prolongación en el tiempo de algunos instrumentos que le permitan preservar el mercado interno y/o alguna porción del mercado regional. En otro plano, se encuentran aquellos sectores en donde el país comprometió un arancel más alto que el deseado a nivel del Mercosur (es el caso de los bienes de capital y la informática) y alienta la expectativa de bajarlos apoyándose en otros ámbitos de negociación multilaterales o plurilaterales.

2. Los nuevos temas: nivelar el campo de juego vs especialización a la agenda comercial

El "dumping social" y el "dumping ambiental" son dos nuevos términos que se han incorporado al lenguaje especializado de la negociación internacional. Los mismos refieren al hecho de que la globalización acelerada de los mercados internacionales, hace que las condiciones diferenciadas de producción y las distintas estructuras normativas e institucionales de los países, comiencen a gravitar como orígenes de comercio y especialización. En el plano social, es corriente la referencia al caso de las normas laborales y su influencia sobre el precio del trabajo no calificado e indirectamente en los bienes intensivos en este factor. En el plano ambiental, la asimétrica incorporación de los costos ambientales de acuerdo a las distintas normas y regulaciones vigentes. Estos problemas no se agotan en estos dos ejemplos, pero quedan claramente ilustrados con los mismos la variedad de asuntos que pueden llegar a influir en las corrientes comerciales internacionales actuales. A modo de enumeración habría que agregar al medio ambiente y los asuntos de estándares laborales, aquellos vinculados con políticas de competencia y las políticas anti-corrupción entre otros⁶.

La palabra dumping apela a una práctica competitiva considerada desleal, que implica vender a precios inferiores a los costos de forma de erosionar la posición de un adversario estratégico. La constatación del dumping legitima la aplicación de medidas correctivas para compensar los supuestos daños que la práctica infligió. La generalización del término implícitamente le transfiere las dos consideraciones, juicio sobre la práctica y legitimación de la reacción a otros contextos distintos.

La "buid in agenda" incorpora muchos de estos nuevos temas a la agenda multilateral. Estos temas pertenecen a una clase de problemas factibles de ser analizados empleando un enfoque global común. Esta postura es compartida tanto por quienes tienen una posición activa en la negociación en esta materia como por aquellos que observan con más distancia y recelo este proceso. Por un lado, la posición hegemónica en los países industrializados es que es necesario "nivelar el campo de juego", se trata de ir acercándose paulatinamente a un proceso de creciente profundización en la armonización de las reglas y normas que afectan la especialización internacional entre las economías.⁷

La posición alternativa tiene una raíz defensiva y no está claramente identificada con un grupo delimitado de países aunque adheridos a ella se encuentran muchas de las economías en desarrollo. Estas economías se suponen a priori más imperfectas en términos institucionales y normativos por lo que se conjetura que la incorporación de estos temas, implicarán la potencialidad de un nuevo proteccionismo que finalmente terminará perjudicando a las economías de menor grado de desarrollo relativo. Hay varios ejemplos en el comercio internacional hoy que ilustran ampliamente esta tendencia, al menos dentro de lo que son políticas unilaterales de los países industrializados.

i. Argumentos "políticamente correctos" a favor de una armonización light

Tal como es sabido a partir de la teoría del comercio internacional el intercambio genera un arbitraje en los mercados de bienes y servicios, así como también en los factores de producción que se pueden mover internacionalmente. Este arbitraje implica un proceso de igualación en el precio de los bienes que bajo ciertas circunstancias puede implicar una igualación de los precios de los factores productivos, aún de aquellos que no se intercambian internacionalmente.

Rodrik⁸ en un reciente libro, donde alerta sobre algunas tensiones del proceso de globalización, señala que el comercio también genera un proceso de arbitraje en las normas e instituciones domésticas, no directamente como ocurre con los bienes y servicios transados, pero sí indirectamente a través del incremento en el costo de mantener un cierto arreglo social doméstico divergente del vigente en las economías con las que se intercambia.

Este proceso de arbitraje es una de las tensiones del proceso de globalización. Existiría un compromiso entre favorecer un comercio más libre y la capacidad de los Estados nacionales de mantener los

arreglos sociales domésticos. Es de interés revisar la posición de Rodrik respecto de la necesidad de aceptar un cierto grado de nivelación en el campo de juego, condenando simultáneamente el uso con fines proteccionistas de las políticas que buscan un cierto grado de armonización en las normas y las instituciones entre los países.

El comercio se realiza porque existen ganancias del intercambio, en este sentido el ingreso crece y el bienestar agregado también. El efecto del comercio puede ser asimilado al que se obtiene con el progreso técnico. No obstante los efectos distributivos del comercio suelen no ser despreciables, se menciona que bajo supuesto tradicionales por cada ganancia neta de una unidad de ingreso 5 unidades cambian de mano en la economía cuando se elimina una barrera al intercambio. Estas cifras ilustran la magnitud del fenómeno distributivo en relación al efecto benéfico neto del comercio.

El argumento de Rodrik se basa en que no siempre es posible estructurar sistemas que eficientemente compensen a los que pierden con las ganancias de los favorecidos por el cambio y este es un motivo de enfrentamiento a las políticas de apertura. Cuando alguien pierde es socialmente más aceptado cuando la pérdida se produce dentro de las reglas que dicta el contrato social vigente, pero carece de legitimidad cuando se produce fuera del mismo. El punto de Rodrik es vincular este fenómeno con el proceso de globalización. A continuación el trabajo se cuestiona que ocurre cuando las corrientes comerciales están basadas en arreglos institucionales o marcos normativos que vio en las normas vigentes a nivel doméstico. El uso de trabajo infantil en la producción de bienes destinados a la exportación es un ejemplo reiterado del cual se hace un caso de supuesta justificación de aplicación de restricciones por parte de los países importadores. El mismo tipo de argumentos puede aplicarse a una amplia gama de situaciones que involucren diferencias en el caso de los sistemas de seguridad social, en las normas medio ambientales, en la tolerancia interna a las prácticas de corrupción, etc.

Rodrik usa el ejemplo Europeo para señalar que el problema no es nuevo. En efecto la integración entre los países de Europa centró la discusión sobre las Políticas y los Programas Sociales entorno al debate de armonización versus competencia entre las reglas. Finalmente en el interesante trabajo revisado se aporta evidencia empírica no concluyente entorno a la relevancia del factor diferencias en los arreglos institucionales domésticos como origen de corrientes comerciales.

ii. Argumentos para una posición negociadora de los países en desarrollo

Los argumentos planteados en favor de un cierto grado de nivelación en el campo de juego son claros en su formulación y simultáneamente alientan una identificación con sus objetivos: no erosionar contratos sociales establecidos y que se desean preservar, a favor de arreglos institucionales y normativos que se consideran socialmente inferiores (trabajo infantil, depredación del medio ambiente, corrupción difundida en la esfera pública y privada, etc). La tendencia al arbitraje que el comercio implica llevaría necesariamente a retroceder en esta materia siendo esto el origen de tensiones al proceso de globalización que le impondrán límites no muy lejanos al mismo.

Sin embargo la posición antes resumida es engañosa y unilateral reflejando solo el punto de vista de las economías industrializadas. Además, por sobre todo puede tener un efecto perverso en relación al objetivo buscado, en particular si el interés de los países en desarrollo es tenido en cuenta. Es decir si se trata de mejorar los niveles de desarrollo social y económico de las regiones más postergadas del planeta.

El punto es complejo debido a que se trata de restringir y limitar en la agenda comercial multilateral asuntos que apelan a una fuerte identificación respecto a hechos sociales condenables de acuerdo a los valores establecidos en las sociedades democráticas modernas. En este sentido, de lo que se trata es de discutir la pertinencia que tiene usar medidas de políticas comerciales restrictivas para influir sobre este tipo de fenómenos. O dicho de otra forma lo que se cuestiona es la capacidad de la Organización Mundial del Comercio como foro multilateral para tratar y actuar sobre estos nuevos asuntos.

Existen tres conjuntos de razones que permiten argumentar en la dirección anterior. El primer

argumento se basa en cuestionar la eficacia y la capacidad de controlar, mediante instrumentos de política comercial, lo que se desea controlar y no ser víctima de un fenómeno de mimetismo proteccionista. En segundo término, se trata de preguntarse si las tensiones sociales observadas en las economías industrializadas como consecuencia del proceso de creciente globalización de la economía internacional: ¿en que magnitud son explicadas por este fenómeno de la heterogeneidad institucional y normativa, con el consiguiente efecto de armonización hacia abajo ("back to the bottom")?. En tercer término, adoptando la óptica de los países en desarrollo es lícito preguntarse si enfrentar crecientes problemas de acceso al mercado internacional, por estar institucional y normativamente "mal" dotados, será un incentivo suficiente para modificar la senda de desarrollo económico y social en la que se encuentran. Interesa analizar más en detalle cada uno de estas tres cuestiones.

En primer lugar, es necesario señalar que los intereses proteccionistas tienen motivos para seguir expresándose tanto en las economías industrializadas como en la no industrializadas. Como siempre influyen en esto motivos distributivos al interior de las economías como también entre economías. Las políticas comerciales influyen de manera dramática en la distribución del ingreso por lo tanto alinean de forma distinta a los distintos sectores económicos y sociales afectados. Estos sectores buscarán apelar a argumento socialmente aceptables para tener éxito en las demandas de protección que realizan.

En este sentido, no es necesario ser muy suspicaz para esperar que intereses específicos afectados por la liberalización sabrán como escudarse en el mundo de la armonización profunda para encontrar, múltiples rincones que les permitan volver a construir barreras al intercambio. Toda la muy buena literatura económica en la línea de los nuevos modelos de comercio que amplió la perspectiva para la interpretación de los fenómenos modernos de la especialización, tuvo su correlato en términos normativos en lo que se dio en llamar la política comercial estratégica de los ochenta. Esta alentó la euforia por las políticas de concentración industrial y de competitividad, que se tradujo en una respuesta de unos de sus primeros prominentes exponentes, que se vio en la necesidad de recordar que el libre comercio, para la profesión de economistas, no había pasado de moda como una buena política a recomendar. Si bien pueden haber casos en donde la protección sea una buena política a aplicar, considerando el interés unilateral de un país, no resulta prudente aplicarla, tanto por motivos de información, de represalias y dilemas del prisionero, como por la propia lógica de la economía política que se desencadena. Los ejemplos que brinda la economía internacional hoy respecto a la convergencia entre ambientalistas y/o laboristas y los intereses proteccionistas abundan, de ahí que sea natural hacer una extensión del argumento al caso que se está analizando. Un buen ejemplo con casos de interés para la región se encuentra en Fischer (1997)³.

En segundo lugar, el propio Rodrik en su libro señala otros motivos de tensión en los países industrializados que no se resuelven con la nivelación del campo de juego, sino que tienen que ver con la modalidad específica que el proceso de globalización ha adoptado en esta etapa de desarrollo de la economía internacional.

El punto de partida es el hecho de que el trabajo no calificado si bien económicamente escaso en los países industrializados sigue siendo políticamente abundante de ahí que el impacto que la globalización tenga en quienes están dotados solo de trabajo. Este factor económico por ser relativamente escaso, así como por cambios en el mercado de trabajo (aumento de la elasticidad precio de la demanda de trabajo asociado a la mayor sustituibilidad de este factor que la globalización conlleva) es sin duda el más perjudicado por la globalización. En este sentido, el problema es como diseñar sistemas compensatorios y de seguridad social que actúen sobre este fenómeno sin distorsionar los incentivos a la relocalización productiva que la especialización conlleva. Pero este punto sin duda relevante es otro tema que refiere al papel y el tamaño del estado en las economías abiertas.

Finalmente, en tercer término se encuentra el punto de vista de los países en desarrollo. La mayor necesidad que tiene estas economías es la del crecimiento económico y el desarrollo social. Es ciertamente tautológico plantear que las economías en desarrollo están dotadas de normativas e instituciones débiles o defectuosas, dado que están son simplemente una manifestación más del nivel de desarrollo social y económico. Las economías industrializadas han logrado perfeccionar sus sistemas sociales porque han desarrollado su sistema económico a lo largo de una cierta trayectoria de desarrollo que implicó una mutación

en las instituciones y normativas, que acompañó el proceso de crecimiento económico

En este sentido, lo que tienen para aportar a las economías en desarrollo los acuerdos multilaterales, son condiciones de acceso mejores a los mercados de los países industrializados que les permitan realizar las ganancias de unas relaciones comerciales más intensas que favorezca un mayor desarrollo económico de las mismas. Por el contrario la incorporación de los nuevos temas a la agenda comercial multilateral, permite dotar de legitimidad internacional al unilateralismo agresivo que aplican las economías industrializadas resguardándose en argumentos no comerciales, para defender pequeños intereses organizados o modificar los términos del intercambio a su favor en contra de las economías en desarrollo relativamente más abundantes en recursos naturales y/o en trabajo no calificado. Desde este punto de vista, pensar que el problema de los países en desarrollo se resuelve con medidas restrictivas al comercio que sancionen prácticas normativas consideradas incorrectas es más o menos lo mismo que pensar que es posible resolver el problema de la pobreza con un impuesto a los pobres.

APERTURA Y CRECIMIENTO EN CHILE Y URUGUAY ANÁLISIS COMPARATIVO Y DESAFÍOS EN EL NUEVO CONTEXTO ¹

Verónica Silva ♣

Casi todos los países de América Latina han iniciado, desde fines de los ochenta, profundos y acelerados procesos de reforma comercial y financiera en el cuadro de reformas estructurales. Los resultados de éstas, muestran magros efectos en el crecimiento y escasa relación entre dinámica exportadora y crecimiento (CEPAL, 1995a y CEPAL, 1997). Chile y Uruguay constituyen experiencias de bastante interés al respecto, por la duración de tales reformas, implementadas a partir de 1974. La comparación se facilita por tratarse de reformas contemporáneas, pero se dificulta por las distintas intensidades, secuencia y longitud real de éstas. Ellas fueron parte de un cambio global en sus estrategias de desarrollo. Se trata asimismo de dos experiencias «anticipadas» respecto a lo que fue el movimiento de liberalización comercial en la región con una evolución aperturista superior al promedio latinoamericano, en los últimos 20 años (CEPAL, 1995a y Agosin y Ffrench-Davis, 1993).

En ese marco, este trabajo se propone enfatizar la «especificidad» de cada experiencia y la visión de un «proceso», en el sentido de «aprendizaje» o acumulación de conocimientos, previa y resultante de la reforma, por parte de los actores e instituciones participantes². Intentando sacar lecciones también para los desafíos que les impone el cambiante contexto internacional.

1.- Los resultados de la apertura en perspectiva

A.- Crecimiento y apertura

El crecimiento global de Chile durante 1974-93, es superior al de Uruguay, y al promedio latino-

♣ Funcionaria de la CEPAL, División de Comercio Internacional

americano (2.7%), con dinámicas diferenciadas a lo largo de ese período, como caídas sobre el 13% en 1975 y 1982, y altos ritmos de crecimiento en los períodos 1976-81 y 1985-93 en Chile. Uruguay por su parte, mostró en 1982 una fuerte caída, seguida de una alta recuperación sólo hasta 1987. Las cifras indican un mejor y más estable desempeño de Uruguay en la primera etapa de la reforma comercial para ambos países (1974-78/79) y un casi nulo crecimiento 1978/79-85 en ambos casos, como efecto de la crisis.

En el largo plazo, ambos países superan el desempeño mostrado en el período inmediatamente anterior a la reforma, 1970-73. Pero Chile casi no ha cambiado su tendencia histórica (3.6%), con un desempeño en promedio inferior a lo que fue su dinámica 1960-70, aunque presenta desde 1985 un sistemático crecimiento de cerca del 7% (ver también Meller, 1996). En Uruguay, el desempeño de los últimos 20 años es superior a lo que fue su tendencia histórica y bajo crecimiento de los sesenta. De 1985 en adelante, un permanente crecimiento (excepto en 1995), a pesar de los vaivenes de la economía mundial y superior al desempeño promedio latinoamericano².

El crecimiento de las **exportaciones globales** - bienes y servicios (valor) - para todo el período fue de 8.7% para Chile y 5.8% para Uruguay, ambos superiores al promedio latinoamericano³. También presentan un desempeño similar en el primer período de la reforma, el de Uruguay es superior en torno a la crisis y el de Chile superior en el período post crisis. Las tasas fueron muy bajas o negativas en el período previo a la reforma, 1970-73 y las tendencias históricas de la evolución exportadora en 1950-70 muestra un crecimiento muy superior de Chile al de Uruguay, mientras que el comportamiento 1960-70 es muy similar para ambos países.

El crecimiento exportador en el período de análisis incrementa fuertemente (especialmente en Chile) el «grado de apertura» de ambas economías -medido como la participación de las exportaciones de bienes y servicios sobre el PIB- que alcanza niveles superiores al promedio alcanzado por los países latinoamericanos en 1995 de 21%⁴. Antes de 1970, Chile y Uruguay presentaban un grado de apertura inferior al promedio regional (19% en 1970) y marcadamente menor al alcanzado luego de la reforma, presentando Chile una apertura mayor a la de Uruguay. En el período 1985-95, se da un acelerado crecimiento en el grado de apertura de Chile contrastado con el de Uruguay y con el del promedio latinoamericano.

En cuanto a la **especialización exportadora**, ambos países han tenido una evolución de relativo crecimiento de la participación de los servicios y una transformación en la estructura de exportaciones de bienes. A lo largo del período de estudio, el peso del sector servicios en Uruguay es considerablemente más alto que en Chile - actualmente 39% y 20% respectivamente vs. un 20% para América Latina (CEPAL, 1995a) - con una presencia significativa de viajes (en el caso de Chile, se da una mayor presencia de transporte y seguros)⁵. En cuanto a los bienes, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales - no cobre en Chile y no agrícolas en Uruguay- revela esfuerzos importantes de diversificación. Esto se aprecia en el porcentaje decreciente, representado por los 10 principales productos de exportación para ambos países⁶. Pero una mirada más en detalle muestra rasgos y tendencias muy diferentes.

Los sectores **primarios** tienen una participación creciente en el caso chileno, pero éstos disminuyen en el caso uruguayo. Ello revela en el primer caso un proceso de diversificación de los productos primarios exportados (al cobre se han agregado básicamente frutas y pescado). Para Uruguay, los cambios representan dos tipos de fenómenos: i) una mayor elaboración, que ha expandido relativamente sus semi-manufacturas y manufacturas (por ejemplo: tejidos y lácteos), o simplemente; y ii) la disminución no sólo en participación sino en valores de los productos primarios que exportaba en los setenta (se trata de carne de ganado y lana).

Respecto a las **semi-manufacturas**, la pérdida de importancia relativa para el caso de Chile, aunque es la categoría más importante, revela la menor participación (en porcentajes pero no en valores) de la industria básica del cobre, con peso creciente de otros productos (harina de pescado, celulosa). En el caso de Uruguay, esta categoría incorpora mayor presencia y transformaciones en la elaboración de su producción agropecuaria (arroz, lácteos). Por otra parte, en ambos países se incrementa la participación de bienes **manufacturados**, aunque para Uruguay ellos llegan a representar más de un tercio de las exportaciones, mientras que para Chile, alcanzan a un 10%. En este caso el crecimiento ha sido significativo desde 1987 con un fuerte proceso de reestructuración en su interior (Díaz, 1995a)⁸. En Uruguay los bienes manufacturados corresponden en un alto porcentaje a sectores «tradicionales», vinculados a su especialización primario-ganadera (por ejemplo: cueros, tejidos de lana), pero también contempla una diversificación importante - hacia sectores «nuevos»⁹. Se califica a esta industrialización como una prolongación de la Industrialización Sustitutiva

de Importaciones (ISI), que habría configurado un sector industrial, demasiado diversificado, con tamaños menores que los óptimos y por tanto con menor productividad (Messner, 1992; Lorenzo y otros, 1992).

B.- Dinámica comparativa y principales hipótesis

Lo expuesto anteriormente, no revela asociaciones plenamente sistemáticas entre apertura y crecimiento. El crecimiento del PIB mostrado por ambos países en las últimas dos décadas es levemente superior al de los veinte años anteriores, mientras que el grado de apertura creció significativamente, constatándose además un gran cambio de sus estructuras exportadoras en términos de diversificación y reorientación. Por otra parte, con un crecimiento exportador, levemente inferior que en la primera etapa de reforma, Chile muestra en el segundo periodo, 1985-93, una evolución del producto muy superior. Un crecimiento exportador bastante más bajo en la segunda etapa, es acompañado en Uruguay por un desempeño económico similar al de la primera etapa. Asimismo se muestra con relativa claridad que Chile ha tenido históricamente -antes y durante la reforma- un crecimiento de exportaciones, industria y producto, mayores a Uruguay. Hecho también marcado en la segunda etapa de reformas. De modo que una no muy clara relación apertura-crecimiento, no mostraría tampoco una clara relación sólo a la reforma. Por ello parece relevante incorporar referencias históricas al análisis de tales comportamientos, estableciendo lo que son las condiciones de partida al proceso de reformas. La revisión de estas experiencias por tanto, debería aportar elementos para identificar vínculos entre las políticas de liberalización comercial y los procesos de apertura con el crecimiento.

Los componentes de un proceso de apertura -exportaciones, importaciones, inversiones internacionales- pueden desencadenar o profundizar una dinámica de crecimiento, a través de ampliación de mercados, acceso a información y tecnologías, acceso a productos con menores costos y de mayor diversidad y calidad. Para países pequeños, ello puede representar especiales beneficios de escala y conocimientos. Para que esta dinámica pueda ser efectivamente capitalizada por la economía nacional, se requiere de un amplio conjunto de condiciones domésticas y de políticas en las que se insertan las reformas comerciales. Algunos trabajos teóricos y empíricos que abordan estos temas, han planteado los efectos que tendría la reforma comercial en la reorientación de incentivos, el crecimiento de exportaciones, la asignación más eficiente de recursos - derivada del aprovechamiento de ventajas comparativas- y sus efectos en el crecimiento. Esta idea, de **crecimiento empujado por exportaciones** (Bradford, 1991; Edwards, 1993), se acompaña normalmente de una recomendación de orientar el sistema de comercio de un país hacia la neutralidad (Papageorgiou y otros, op.cit.).

Las interrogantes que surgen sobre esa interpretación y las recomendaciones de política que derivan de ella, provienen de diversos ámbitos. En términos **metodológicos**, las dificultades para identificar y separar los efectos reasignadores de la reforma comercial, de aquellos derivados de las reformas globales - de estabilización y estructurales - en que normalmente se inserta (Rodrik, 1992, 1995); asimismo, dificultades para identificar la dirección de causalidad entre exportaciones y crecimiento aunque exista una correlación positiva entre ambos (Ocampo, 1991; Edwards, op.cit.; Rivas, 1994; Rodrik, 1994). En cuanto al **contexto en que se aplican**, existen diversas capacidades de respuesta de los agentes económicos a los cambios de incentivos (a nivel nacional y sectorial), dependientes de condiciones que caen fuera de la reforma comercial (estabilidad, institucionalidad, capacidades sectoriales) (Pietrobelli, 1994; Katz, 1995). Por otra parte, existen fallas de mercado de diversa magnitud (economías de escala, externalidades) en ámbitos claves para el aprovechamiento de incentivos (infraestructura, mercado financiero, mercado de tecnología y conocimientos)¹³. Finalmente, las **nuevas interpretaciones del crecimiento**, muestran la importancia creciente del conocimiento como factor explicativo, su endogeneidad a los patrones de especialización y crecimiento previos, la identificación más acabada sobre sus principales fuentes y los riesgos y oportunidades que puede ofrecer la apertura en el proceso de acumulación de éstos (Grossman y Helpman, op.cit.; Guerrieri, 1991; Mujica, 1991; Mujica y Quiroz, 1992). La valorización otorgada al conocimiento tácito y a la innovación incremental que se produce y difunde dentro de los procesos productivos, guarda relación con los patrones de especialización y con las formas organizativas imperantes.

Tales aportes relativizarían las recomendaciones sobre neutralidad de los incentivos. Imperfecciones de mercado y centralidad del conocimiento, justificarían la necesidad de gobiernos activos en materia

de política comercial, para la promoción de aprendizaje y externalidades (Agosin, 1993; Agosin y Tussie, 1993). Ello supone una revisión no sólo de instrumentos sino de la forma de intervenir en la economía e interactuar con el sector privado, vale decir de la institucionalidad (Rodrik, 1995). Importan entonces, las características estructurales de la economía -capacidades, especialización, funcionamiento de mercados, institucionalidad- dentro de las cuales opera dicha reforma. Elementos que ofrecen otra perspectiva para entender la relación apertura - crecimiento, en la que la dinámica exportadora derivaría de transformaciones y aprendizajes internos, vale decir de un **crecimiento que empuja exportaciones** (Bradford, op.cit.).

Reorientación de incentivos y desarrollo institucional establecen las bases para la construcción de capacidades para el crecimiento - capital humano, natural, financiero, de conocimiento e información- que demoran años en desarrollarse. Esto, supone sostenidos procesos de inversión, de formación de recursos humanos - entre ellos los empresariales- e importantes esfuerzos tecnológicos. Con visiones de mediano y largo plazo, normalmente asumidas por el Estado, así como articulaciones y compromisos de diferentes agentes que ciertamente requieren de espacios institucionales facilitadores (Fajnzylber, 1991).

El desarrollo institucional, contiene diversos componentes y ámbitos de acción. El componente **normativo**, o «medio» institucional, se relaciona con las reglas que «establecen las bases para la producción, intercambio y distribución» en la economía. El componente **organizativo**, o de «arreglos» institucionales, determina «el modo en que las unidades económicas pueden operar o competir». En cuanto a los ámbitos en que opera, se distinguen los vinculados al **proceso de apertura** y los relacionados con el **sistema económico en general**, que también contribuyen o dificultan el proceso de apertura, particularmente a través del desarrollo de externalidades.

El elemento que viabiliza el proceso de transformaciones, lo constituyen las inversiones, cuya dinámica y orientación van definiendo las capacidades, reorientaciones y posibilidades de aumentos en la eficiencia de la economía. En el proceso de inversión se expresan las expectativas construidas de diversas formas, en las que juegan un importante papel las condiciones políticas y sociales, aparte de las económicas. En las económicas, tienen influencia, no sólo la propia reforma comercial, la evolución cambiaria y ritmos de apertura; sino también las condiciones macro y el funcionamiento de mercados claves.

Debe subrayarse finalmente, que existe una diversidad de agentes -en términos sectoriales o por tamaños de empresas- con diferentes capacidades de respuesta en función de sus formas de inserción en el sistema económico. Vale decir, la influencia de variables y condiciones macroeconómicas se encuentra mediatizada por características sectoriales específicas, lo que da origen a una reestructuración que expresa las particulares relaciones micro-macro en un periodo determinado (Katz, 1995)''.

Con estos antecedentes, la idea es que, tanto las características de la reforma global implementada y sus efectos en términos de reorientación de incentivos como la acumulación histórica de capacidades de desarrollo - con diferentes marcos institucionales- contribuyen a explicar el mejor desempeño mostrado por Chile en el periodo de la reforma comercial, particularmente en su segunda etapa.

En lo que respecta al desarrollo de capacidades y a las diferencias institucionales, previo a la reforma, deben anotarse marcadas diferencias en ritmos, niveles y orientación de la inversión, asumida en mayor medida por el Estado en el caso de Chile. Diferencias del marco institucional heredado de etapas previas a la reforma, habrían contribuido fuertemente a las acumulaciones de capacidades con que se llega a ella². Puede concluirse entonces que más allá de los quiebres de orientaciones y tendencias en el desempeño económico en Chile, dentro del periodo 1970-73; la base de infraestructura productiva y mejor desempeño global, habrían ofrecido mejores condiciones de implementación de la reforma. Se pueden señalar además los esfuerzos del Estado, selectivos tanto sectorial como institucionalmente, particularmente a través de CORFO, fueron espacios de aprendizaje y plataformas de desarrollo productivo y exportador.

En cuanto a las características de la reforma, hay al menos dos elementos que diferencian las experiencias de Chile y Uruguay: secuencia y longitud. La mayor estabilidad relativa alcanzada por Chile - exceptuando el periodo de la crisis- se habría reforzado por la **secuencia** de la reforma, su articulación con el contexto y políticas macro acompañantes y sus efectos en la evolución de precios clave: Tipo de Cambio Real (TCR), tasas de interés e inflación. Elementos significativos para el estímulo de inversiones a partir de la segunda etapa, que se examinarán en las secciones siguientes.

En segundo término, la relativa **continuidad** en las orientaciones básicas del modelo, da «credi-

bilidad» al cambio de incentivos. Aunque en torno a la crisis se detuvieron o modificaron las políticas y algunos aspectos del marco institucional que caracterizaron la primera etapa, la orientación de la economía hacia afuera siguió siendo una señal relativamente clara para la actividad económica (más tiempo para el aprendizaje). Ello es potenciado y se expresa en un desarrollo institucional, el cambio de mentalidad y la emergencia de nuevos agentes empresariales, que se manifiestan favorablemente durante la segunda etapa. Por otra parte, el alcance de políticas de desarrollo productivo y la transformación en la estructura productiva que va generando, plantea grandes interrogantes sobre el desarrollo de capacidades para el crecimiento, en particular recursos humanos y esfuerzo tecnológico. Interrogante válida para ambos países.

2.- El proceso de reforma comercial y su contexto

A.- La reforma comercial y el cuadro de políticas ¹³

La reorientación de incentivos para la asignación de recursos es un proceso que combina permanentemente reforma comercial y contexto macro, señalando prioridades a los agentes económicos. La similitud de condiciones sociopolíticas en ambos países cuando se inicia y desarrolla gran parte de la reforma comercial, otorga en ambos procesos un carácter integral de cambio de estrategia de desarrollo (agotamiento de la ISI), y cambio por tanto en el rol del Estado. El inicio de la reforma se ubica además en un contexto internacional marcado por el shock petrolero, América Latina por una caída en los términos de intercambio y Uruguay, en especial, por un cierre de sus mercados tradicionales de exportación.

i. Liberalización y otras orientaciones hacia la apertura

En la reorientación de incentivos hacia los transables, un elemento diferenciador, es la anticipación e implementación radical de la liberalización y apertura financiera respecto a la comercial en Uruguay, lo que dio alta volatilidad al movimiento de capitales restando credibilidad a la política cambiaria. Ello también planteó dificultades al objetivo de estabilización. En ambas experiencias, la reforma comercial supuso el desmantelamiento de restricciones no arancelarias y la simplificación de la estructura arancelaria junto a la rebaja de sus niveles. Pero cabe distinguir, el aspecto radical de la liberalización comercial chilena en la primera fase, frente a la gradualidad y selectividad (tramos, acuerdos) permanente del proceso uruguayo. Chile llegó a uniformar los aranceles en 1979, con muy pocas excepciones (sector automotriz y agrícola). Uruguay, anuncia su reforma arancelaria después de iniciado el proceso de liberalización financiera de 1974 y la implementa seis años después, aunque avanza en medidas que disminuyeron el nivel de protección¹⁴. El grado de integración con las economías vecinas en el caso de Uruguay, casi desde el inicio del programa de reforma¹⁵, otorgaría el carácter de «regionalismo abierto» a la experiencia, en particular por sus efectos en el desarrollo de exportaciones no tradicionales¹⁶. En Chile, sólo a partir de 1985, y desde 1991 con más fuerza, se inician diversos acuerdos bilaterales en el marco de ALADI, reorientando la estrategia de carácter unilateral y de diversificación de mercados de destino.

En ambos países se constata un desarrollo de la promoción de exportaciones. En Uruguay, iniciado a mediados de los sesenta e intensificado en la primera etapa de liberalización. Reintegros progresivos en función del valor agregado, impuestos a las exportaciones tradicionales («detracciones») y apoyo del gobierno en la búsqueda de mercados, se articulan con un prolongado régimen de «admisión temporaria»,

acuerdos comerciales y una «Ley de promoción industrial» (PIN). En el caso de Chile, la promoción de exportaciones se ha centrado en lo institucional - con innovaciones importantes como PROCHILE - y en incentivos no selectivos.

El periodo 1985-93, iniciado en un contexto de crecimiento mundial pero menor oferta de financiamiento internacional. El entorno es favorable hasta los primeros años noventa, con un deterioro persistente - desde 1988 - de los términos de intercambio para los productos de la región. Uruguay, en particular, inicia la segunda etapa con una expansión de la demanda procedente de Brasil. Pero las experiencias difieren por el contexto macro y político interno en que se insertan, cuando empieza esta nueva etapa. Uruguay iniciando su re-democratización.

Las orientaciones del ámbito comercial, plantean de todos modos ciertas especificidades y diferencias. Ambos países implementan de nuevo de un modo más gradual, programas de rebaja arancelaria, luego de algunos ajustes en sus programas a raíz de la crisis¹¹. Persisten sin embargo, otros instrumentos reinstaurados o profundizados a raíz de la crisis, como bandas de precios (agrícolas) en Chile, PR y PME en Uruguay. Para este país, ellos habrían aumentado el nivel de protección y de discriminación entre actividades productivas locales (Nattino, 1990). Chile profundiza además la promoción exportadora, particularmente dirigida a exportaciones menores (no tradicionales) y la disminución de aranceles se hace más coordinada con devaluaciones. Uruguay, define exenciones arancelarias para insumos agrícolas y profundiza su política de promoción industrial (PIN), esta vez más dirigida a exportadores y en 1987 establece una Ley de Zonas Francas orientadas a promover la integración internacional (Laens, op.cit.: 1). Adicionalmente, este país profundiza los acuerdos con Argentina y Brasil. Otros acuerdos destacables son los que mantiene con China y la URSS.

El conjunto de instrumentos implementados por Uruguay habían conducido a un nivel de protección efectiva menor, pero de notable mayor dispersión (Macadar, 1988). Una cadena de instrumentos en el caso uruguayo, que habría conducido a una suerte de protección en un mercado (regional) ampliado, al mismo tiempo, puede haber dificultado la operación y restado claridad a los incentivos (sector externo). Tales características, sumadas a la variabilidad de la política, contribuirían a explicar el menor desempeño relativo (CEPAL, 1992d). La mayor neutralidad relativa en Chile contribuye a explicar la dinámica de exportaciones primarias, en áreas de ventajas comparativas (recursos naturales). La creciente articulación en un conjunto de acuerdos bilaterales con que opera actualmente, restando simplicidad al sistema homogéneo construido y llevando la tasa real de aranceles a niveles más bajos que el 11% definido, se espera tenga efectos positivos en términos de la «segunda fase exportadora» orientada a productos de mayor valor agregado¹².

ii.- Contexto de políticas y evolución macro

Estabilidad y desempeño macroeconómico, se consideran requisitos imprescindibles para mejores resultados en el proceso de reforma comercial, porque «...es improbable que los empresarios aprovechen los cambios en los precios relativos cuando hay un alto grado de incertidumbre en cuanto al nivel general de precios» (Rodrik, 1995: 211). Es precisamente en este ámbito, donde se observan las mayores diferencias en ambas experiencias, divergiendo aún más post-crisis.

Los objetivos de estabilización tempranamente presentes en la reforma, usan el tipo de cambio con tales fines, con devaluaciones preanunciadas (la «tablita»), conduciendo a una apreciación cambiaria que contradice -acelerando el ritmo de importaciones- la rebaja arancelaria en la reducción del sesgo antiexportador. Más allá de tales episodios, la inestabilidad macroeconómica en Uruguay - dadas su apertura financiera, integración comercial y dependencia de la evolución de países vecinos- supone desde 1974 un alto nivel inflacionario. En Chile, éstos caen a partir de 1977, para llegar en los últimos años a niveles de un dígito.

La liberalización del mercado financiero interno en ambos casos, y con el mercado internacional en Uruguay, eleva las tasas de interés por sobre la tasa internacional (Ramos, 1984: 186). Alto endeudamiento externo e inversión financiera especulativa colapsa al sistema financiero de Chile durante la crisis. En

Uruguay, cuando la tasa de interés se ubica por debajo de la tasa de inflación permite un boom de actividades en no transables y un fuerte endeudamiento, que también colapsa su sistema financiero.

Por otra parte, los salarios cayeron fuertemente en los inicios de la reforma, particularmente en Chile (en un proceso que venía de años anteriores). Hacia 1976, el comportamiento se diferencia significativamente. Uruguay, viene presentado un proceso casi sostenido de disminución de los salarios reales, con alguna estabilización después de la crisis. Ambos países tuvieron una disminución a partir de 1982, recuperándose desde 1984/85²⁰.

En la post crisis, las tasas de interés internacional se estabilizaron - luego del alza en 1980-1982, lo que permitió recuperar sendas de crecimiento y niveles «normales» en la inversión en ambos casos (con más fuerza en el caso chileno). En la perspectiva de esta segunda etapa de reformas, las diferencias son notables entre ambas experiencias²¹.

Chile presenta un marco de mejor gestión macroeconómica - en estabilización, TCR alto y tasas de interés más bajas que en la etapa anterior²². Diversos mecanismos proveen incentivos y financiamiento a la inversión, a lo que se suman condiciones que impactaron positivamente en la construcción²³. El dinamismo de este sector, con efectos de empleo y demandas a la industria nacional, incide favorablemente en el crecimiento del período y con mayor incidencia de los no transables (CEPAL, 1994e). Los salarios reales sin embargo, variables desde la caída de 1983, repuntan más sistemáticamente sólo desde 1988.

Uruguay en cambio, enfrenta dificultades con la inflación, déficit fiscal y parafiscal, producto de la asistencia a bancos en insolvencia desde la crisis, y limitaciones de capacidad instalada por la caída de inversiones en 1980-85. Pero el tipo de cambio, se encuentra recuperado, aunque con apreciación más intensa y sistemática desde 1990. La re-democratización con que se inicia este período, restablece derechos laborales como el «consejo de salarios» y la indexación salarial. Desde 1984 se revierte la caída de salarios, se estabilizan y adquieren una gradual mejoría, aunque aún no se recuperarían los niveles de 1970.

Aunque los precios relativos durante el período orientaron la economía hacia los transables especialmente en Chile, condiciones del entorno macro dificultaron el ajuste de los agentes económicos. La evolución de precios clave - inflación, tipo de cambio, salarios- han jugado a veces en contra de la reestructuración para la apertura, por una mayor valorización relativa de los no transables o por restricciones al desarrollo de factores productivos²⁴. Salarios y tasas de interés, con mejor evolución en la segunda etapa, han contribuido poco al desarrollo productivo en ciertas etapas. Ello ha inducido, inversión financiera más que productiva y ha inhibido modernizaciones debido al bajo nivel de salarios.

B. - Condiciones para el aprovechamiento de incentivos

i. Características de los mercados

El **mercado de capitales**, generalmente con grandes imperfecciones y asimetrías de información, en Chile durante la primera etapa, muestra una segmentación que deja en desiguales condiciones a quienes tienen acceso a crédito externo a tasas más favorables que las tasas internas. En la segunda etapa, las tasas de interés domésticas bajan, próximas a las internacionales, y junto a los cambios institucionales se establece una regulación más cuidadosa del sistema (Valdés, 1993). Uruguay por su parte, después de la apertura financiera - intentando convertir a Montevideo en centro financiero internacional, si bien da total movilidad a los capitales privados, no produce cambios institucionales que otorguen más estabilidad al sistema. A fines de los setenta la economía se había dolarizado con gran entrada de capitales (inversiones o préstamos), facilitada por la desregulación, en contraposición a controles cambiarios en países vecinos (Banda, 1990). La inflación ubica las tasas de interés en niveles que estimulan el endeudamiento en moneda extranjera, con efectos traumáticos en la maxidevaluación de 1982. La «normalización» del sobre-endeudamiento, con efectos en el déficit fiscal, toma bastante tiempo y sólo en 1989 permite iniciar reformas al siste-

ma. El cuadro macro, marcado por la cadena de relaciones apreciación-inflación-deficit fiscal, recién despegándose, le otorgaba pocas posibilidades de maniobra. Adicionalmente, en el caso de Chile, el cambio de estrategia condujo a una reestructuración de la propiedad y conformación de «grupos económicos» nacionales, con capacidad para complementar mercados financieros o del trabajo. Tales organizaciones, se reorganizan en diversas etapas, particularmente en torno a la crisis, avanzando a mayores asociaciones con inversionistas extranjeros (Sánchez y Paredes, 1994; Rozas y Marín, 1989). En Uruguay, el capital privado nacional tiene una importancia relativa mayor que el Estado y que las transnacionales entre las grandes empresas; pero ese capital tiene mayor presencia de empresas independientes que de grupos, además de las ya comentadas cooperativas (Stolovich, s/f).

Los **mercados laborales**, se asemejan en ambas experiencias por la similitud de condiciones sociopolíticas en que se implementa el programa; pero Chile anticipa reformas en su (des)regulación y en el ámbito previsional, flexibilizando y disminuyendo costos por el lado de la demanda (CEPAL, 1992c: 82). La re-democratización en Chile, en 1990, cambia dicha regulación re-equilibrando los poderes de negociación. Uruguay en cambio, con un retorno a la democracia cinco años antes, presenta un sindicalismo salido con relativa autonomía de partidos y del Estado, y un rol importante en la re-democratización. La reestructuración económica vivida por ese país, si bien debilita los pilares de este movimiento (ingenieros, textil), supone una casi duplicación de trabajadores industriales, potencialmente sindicalizables, entre 1968-87, cuadruplicando aquellos vinculados a la exportación en la industria manufacturera (CIEDUR-DATFS, s/f). Por otra parte, en el caso de Chile, los impactos en el desempleo derivados de la fuerte reestructuración de la «industrialización» en la primera etapa y a fines de la crisis - revelarían dificultades de ajuste, que habrían generado un «desaprendizaje» y debilitamiento de las organizaciones de trabajadores. La fluctuación y profundización del desempleo es más fuerte en Chile (más de un 30% en 1983). Uruguay en cambio, con menores vaivenes en la actividad económica, hace su ajuste hacia una escasa dinámica de demanda por vía de la emigración, en una primera etapa, significativa en estratos de mayor calificación (Laens, op.cit.). Desde 1984 en ambos países hay una tendencia decreciente al desempleo, estabilizándose en torno a un 10% en Uruguay- aunque cerca del 12 % en los últimos años- y alcanzando actualmente en Chile alrededor de un 5-6%. En esto los desajustes globales se estarían superando en un contexto de crecimiento económico.

ii.- *Desarrollo institucional*

En la **institucionalidad global**, se han producido grandes cambios en Chile con un fuerte proceso privatizador e innovaciones en regulación. Estos han sido importantes en lo previsional, salud, IED, servicios (energía eléctrica y telecomunicaciones) y sector financiero. En el ámbito productivo, la privatización alcanza casi todos los sectores con excepción del cobre y otros mineros, aunque se dan allí posibilidades para nuevas inversiones²⁷. Uruguay hasta 1995, no había constatado dicho proceso, aunque se han producido arreglos institucionales en esa dirección - privatización de carácter «periférico»²⁸. Este menor avance relativo deriva de la baja participación inicial del Estado en la actividad productiva y la mayor resistencia socio-política encontrada²⁹. En el componente «organizativo», la CORFO en Chile, tuvo significativos cambios en el período de reforma, acordes a la nueva concepción del Estado (Alvarez, op.cit.). Como el conjunto de las instituciones del Estado, en acciones y en fomento se reorientó desde la oferta hacia la demanda, y hasta ahora da pasos de reorganización institucional³⁰.

Respecto al **desarrollo institucional para la apertura/ competitividad**, además del componente «normativo» de la reforma comercial, otras áreas claves - sistemas de capacitación, acceso a financiamiento e infraestructura (caminos y puertos) - han sufrido cambios tecnológicos, en su regulación y en agentes participantes. Lo «organizativo», ha tenido innovaciones importantes, en el desarrollo productivo-tecnológico y la promoción de exportaciones. En PROCHILE y la Fundación Chile, que operan desde la primera etapa profundizando su acción desde 1985; se aprecia un esfuerzo de articulación público-privada y un estímulo a la asociatividad de agentes privados. Además, la orientación de la estrategia económica del gobierno militar, le otorga cercanía y afinidad con tales agentes. Cabe destacar que, Fundación Chile, presenta rasgos comunes con la histórica CORFO, a pesar de originarse dentro de diferentes estrategias de desarrollo y concepción del Estado³¹. PROCHILE, creada para favorecer el crecimiento y diversificación de exportaciones, se asemeja a

éstas, en la difusión de externalidades y en el fomento a la asociatividad para enfrentar economías de escala en la comercialización y otras etapas de la cadena productiva³². Los gobiernos democráticos y el desafío de la «segunda fase exportadora», repensándose actualmente, han buscado profundizar la articulación de actores que operan en el ámbito productivo y exportador³³ (Rosales, 1993; Díaz, 1995b).

En Uruguay, aún se diagnostica una dispersión de esfuerzos y poco diálogo público-privado, en un contexto de difusa valoración empresarial. Dentro de una cantidad de organismos con distintas funciones e inserción institucional, que han participado en la promoción/ innovación del sector exportador, destacan al menos tres instituciones con un rol importante y actualmente en rediseño institucional. UAPI, que en su objetivo de promoción/ reconversión industrial, intermedió buena parte de la inversión desde mediados de los setenta³⁴. LATU, dinamiza el desarrollo tecnológico industrial a través de control y asistencia técnica (capta fondos del régimen de admisión temporaria y de las exportaciones tradicionales). Finalmente CNTPI, orientada a información y capacitación empresarial, con buena articulación hacia el sector privado. A pesar de las importantes tareas desempeñadas por éstas y otras instituciones, se aprecian aún carencias institucionales que se visualizan no ajenas al desempeño económico presentado por el país y por tanto al «clima» resultante de dicho desempeño (Stratta y Halty, 1992).

3.- Desarrollo de capacidades para el crecimiento

Tanto en Chile como en Uruguay, el desarrollo de capacidades viene al menos, de un par de décadas antes de la reforma. En Chile, se aprecia en sectores de significativa dinámica exportadora - forestal, pesquero y hortifrutícola - donde además se encuentran ciertos ejemplos de política selectiva post-reforma. En el caso de Uruguay, se ha subrayado el alto nivel de calificación de su fuerza de trabajo y las bases productivas desarrolladas, particularmente en el ámbito agroindustrial. El examen global de desarrollo de capacidades, debe sumar el desarrollo de agentes - entre ellos los empresariales - funcionales e influidos a la vez por el proceso de apertura, a los ámbitos interactuantes y complementarios en inversiones, formación de recursos humanos y desarrollo tecnológico.

i.- Las inversiones

Antes de la reforma Chile y Uruguay presentaban diferencias en la intensidad del proceso de inversión, que también existían en el componente de maquinaria y equipo. Respecto a ello Chile mostró un rezago, importante en 1974-76, aunque con un alto crecimiento posterior, en especial entre 1979 y 1981. La dinámica de inversión en Uruguay, es mayor en la primera etapa de la reforma (coeficientes en torno al 20% del PIB), que superan los niveles de Chile e históricos de Uruguay³⁵. Dinámica revertida desde 1980, llegando a representar sólo un 8% del PIB en 1985³⁶. Dicha tendencia es más significativa y prolongada que la de Chile en los años de la crisis.

Desde 1985, ambos países presentan un casi sistemático crecimiento, con ritmos y niveles superiores en el caso de Chile. Desde 1988 y con un producto real cercano al potencial, se superan incluso los niveles históricos de participación en el PIB. Es una inversión orientada a sectores exportadores (minería, forestal) y a la expansión de sectores «no transables», construcción y telecomunicaciones (CEPAL, 1994e). En el marco de un mercado financiero más fluido, la IED ha jugado un papel significativo en la dinámica del período³⁷. Donde los mecanismos de conversión de deuda, se orientaron a rubros primarios exportables, mientras decreciendo la IED destinada al sector secundario³⁸. En especial el C.XIX que opera entre 1985 y 1990 aportando más de la mitad de la inversión extranjera ingresada a Chile, aunque se trata particularmente

de compra de activos existentes. Por otra parte, la participación y evolución de los sectores público y privado en inversión difieren fuertemente en ambas experiencias. La sistemática e histórica mayor participación del sector privado en Uruguay respecto a la de Chile antes de la reforma, se revierte desde 1975 para este, donde la participación privada pasa a ser predominante y mayor que en Uruguay.

Uruguay, a pesar de la recuperación en el coeficiente de inversión desde 1985, se ubica por debajo de los niveles de la primera fase; y sólo hacia 1993/4 alcanzaría una participación similar a la de 1970. Lenta recuperación atribuida en parte al sobreendeudamiento en las empresas y cuya evolución hace que la economía se encuentre trabajando a un alto grado de capacidad instalada (más del 90% en el bienio 1990-91). Se identifican condiciones muy heterogéneas intersectorialmente respecto a recursos tecnológicos y capitalización industrial; con tendencia declinante de la industria y creciente de los sectores primarios y de competitividad producto de la apertura y la promoción de exportaciones - a lo cual entrega respuestas favorables - y la mayor cautela por los prolongados efectos de la crisis de la deuda. El empresariado estaría más definido por la dinámica del mercado financiero, articulado internacionalmente, que por otros elementos. Sus características, también se vinculan con un clima macroeconómico más impredecible y un cuadro de incentivos más complejo, particularmente en el ámbito externo. El bajo desarrollo innovador, se debería a: un lento crecimiento económico, el tamaño del mercado, la dispersión de esfuerzos estatales, una escasa valoración de empresario, las dificultades de diálogo público-privado y un contexto social que da escasa motivación a la asunción de riesgos (Stratta y Halty, op.cit.; Sutz, 1996). Pero las evaluaciones indican la coexistencia de dos modelos -uno más moderno y otro más tradicional- con un comportamiento gremial de carácter más bien tradicional, que podría avanzar hacia un liderazgo mayor de los vinculados al sector exportador (Laens, op.cit.). Lo que parece relativamente claro es que, hasta ahora, el agente empresarial uruguayo ha enfrentado menores presiones competitivas que Chile.

En el ámbito de la comercialización (internacional), se han producido soluciones creativas, a través de cooperativas en Uruguay y de asociaciones empresariales en Chile; las que han facilitado tareas, incrementando la capacidad de exploración de mercados y de negociación con socios comerciales⁴⁵. Va a decir, en ambas experiencias, el propio proceso de apertura ha contribuido a la transformación de estos agentes, particularmente en términos de capacidad de respuesta. Asimismo, el aprendizaje en gestión de sectores particulares, se revela en la creciente inversión que empresas chilenas están realizando en el exterior, básicamente en América Latina⁴⁶. Esta progresiva internacionalización de empresas plantea a su vez desafíos para poder capitalizarse como plataforma de exportación para diversificación de mercados o en la profundización de la imagen país; pero también en el desplazamiento de actividades y las necesidades de reestructuración que impone.

iv.- Esfuerzo tecnológico

En el desarrollo de capacidades tecnológicas/innovativas incide una variedad de elementos y procesos relacionados, de difícil medición y comparación. Pero una apreciación general sobre los países en estudio, muestra que éstos se encuentran lejos de los estándares internacionales en este campo⁴⁷.

Con el indicador de gasto en **investigación y desarrollo**, medida parcial del esfuerzo tecnológico⁴⁸ - en términos de porcentaje del PIB o como dólares per cápita - la situación de Chile sería más favorable que la de Uruguay, tanto por niveles como por evolución. Sin embargo, ambos países muestran similar preeminencia de la participación pública en dicho gasto (en torno al 80%). Hay similitudes también respecto a dificultades institucionales, no correspondencia entre oferta y demanda tecnológica, déficit de demanda, escasa incorporación del tema como preocupación fundamental y falta o insuficiencia de políticas y de selectividad en este ámbito. Respecto al problema de articulación entre el sector productivo y el sistema Científico-Tecnológico y a las heterogeneidades entre distintos segmentos productivos, se han diseñado instrumentos a partir de los noventa en Chile; en Uruguay, sólo el área agropecuaria presentaría más articulación en este ámbito. Respecto a la difusión tecnológica del sistema, que también se vincula a estas condiciones, a la organización productiva imperante - articulación/ encadenamientos - y al aprovechamiento de tecnologías desarrolladas en el exterior (vía IED, licencias o franchising), se han producido algunas innovaciones

institucionales importantes en Chile⁴⁹. En Uruguay, el sector químico presentaría potencialidades de irradiación, y se aprecia un rol importante en la adaptación de tecnologías en sectores con presencia de empresas extranjeras.

Respecto a **importaciones de bienes de capital**, como fuente de incorporación de tecnologías al sistema productivo, puede indicarse que ambos países presentaban diferencias en el período previo a la reforma (CEPAL: Anuario 1980: 145 y 162). Estas favorecían a Chile, por un mejor desempeño económico histórico, en particular en el período 1960-70, cuando se intensificaron los esfuerzos de industrialización, con creciente presencia del sector metal-mecánico⁵⁰. Entre 1970-93, ambos países mantuvieron en promedio la participación de las importaciones de bienes de capital (MBK) en el total de importaciones; con un crecimiento entre 1985 y 1993, luego de una merma considerable a partir de 1970; y hasta mediados de los ochenta en Uruguay. En todo el período considerado los niveles de Chile son mayores a los de Uruguay, pero con coeficientes de importación menores a éste⁵¹.

El comportamiento de la **inversión en maquinaria y equipo** sigue en ambas experiencias una senda parecida de disminución en volúmenes a partir de 1980, que sólo se revertiría en torno a 1985 (CEPAL, Anuario 1994). Al respecto, si bien en el año 1970, Uruguay presentaba una ponderación mayor de este tipo de inversión, sobre una menor tasa de inversión, en la década del ochenta, Chile presenta una participación de maquinaria y equipo cercana a la de Uruguay, pero con tasas de inversión que casi duplican a las de Uruguay⁵².

Respecto a la **participación de manufacturas metal- mecánicas**, un modo indirecto de analizar el esfuerzo tecnológico - por su capacidad de absorción y difusión de progreso técnico - Chile tenía una mayor presencia que Uruguay antes de la reforma. Al final de ella ambos presentan una participación similar, en Chile hay una disminución casi en todo el período, mientras en Uruguay el crecimiento se concentra en la primera etapa de la reforma.

Los esfuerzos tecnológicos aparecen como la principal deuda del período. En lo que respecta al aprendizaje institucional, la apreciación general es que ella ha sido más intensa en Chile, aunque en ambos países se percibe la importancia de reforzar dicha dinámica.

v.- Condiciones y respuestas sectoriales

Más allá de selectividad en las políticas, las condiciones de aprovechamiento de incentivos y el desarrollo de capacidades para el crecimiento, no han sido homogéneos para todos los sectores. De las diferentes respuestas, procede el cambio en el patrón de especialización productivo- exportadora ocurrido en ambos países. En ambos países un radical cambio en incentivos y condiciones externas de la primera etapa indujeron una fuerte reestructuración. La crisis y políticas de segunda etapa empujaron el resto de las transformaciones y diversificación de exportaciones observada. Para Uruguay, una mayor orientación hacia «no transables», se revela en el alto componente de servicios en las exportaciones; entre ellos, el desarrollo de servicios financieros y el turismo

Entender la reestructuración sectorial exige considerar aspectos micro y macroeconómicos, y su relación en condiciones específicas⁵³. Pero la reestructuración también supone cambios en la organización productiva, en particular con procesos de externalización; lo que puede incidir en una menor participación de la industria en la actividad económica. Esto se habría combinado con la disminución de líneas productivas en las empresas (aumento de especialización) y/o desarrollando paralelamente tareas productivas y de comercialización en los mismos rubros. Fenómenos comunes a ambos países, aunque pueden tomar modalidades muy diferentes por las características del tejido productivo en ellos. Asimismo los sectores dinámicos en términos de inserción, muestran especificidades. En primer lugar, el rol de las **ventajas comparativas** (recursos naturales), se expresa más claramente en un marco de orientación liberalizadora de la economía. Ello se aprecia en los sectores forestal, pesquero y hortifrutícola que complementan a la minería en Chile, así como en sectores lácteos, cítrico, pesquero y turismo en Uruguay. Tales ventajas fueron reforzadas por el **desarrollo de capacidades previo a la reforma** la mayoría de las veces asumido por el Estado, definiendo las «condiciones de

partida» de la reforma. Procesos de larga implementación y maduración, que se encuentran detrás del desarrollo de los sectores mencionados en el párrafo anterior⁵⁴. Aún durante la reforma, se dio un apoyo **selectivo en términos sectoriales**, funcional al desarrollo de capacidades, a través de subsidios o apoyo institucional en Chile y a través de regulación de fomento y de subsidios en Uruguay.

Mecanismos de la **reforma comercial** - admisión temporaria, zonas francas, menores aranceles a bienes de capital, PR y PME - y los acuerdos comerciales, en conjunción con la política industrial, han permitido en el caso de Uruguay desarrollar sectores industriales nuevos (IMSOA). También se aprecia en experiencias exportadoras exitosas, el aprovechamiento de **economías de escala**, derivada de la ampliación de mercados provista por la apertura. Elemento importante para países pequeños como los analizados, en especial en sectores de semimanufactura. Algunos de esos sectores, con altos requerimientos de capital, se han favorecido por la incursión de capital extranjero, facilitado en algunos casos por la apertura o por grandes subsidios a la IED⁵⁵.

Dificultades en el mercado interno a raíz de la **crisis**, en conjunción con las características de escala o especialización, empujaron también a algunos sectores a la búsqueda de otros mercados (Messner y otros, op.cit.; Hernández, 1990). Dicho fenómeno comprueba el aprovechamiento de una capacidad desarrollada en fases previas.

La **provisión de servicios con elevadas externalidades**, para diversas fases de la cadena productiva - transporte especializado, infraestructura portuaria, almacenamiento, comunicaciones- ha incidido de modo significativo en el desarrollo hortofrutícola y pesquero en Chile y Uruguay. La promoción de exportaciones y la fluidez del sistema financiero, apoyados en transformaciones institucionales, constituyen externalidades particularmente positivas en Chile. Estos elementos han contado en general con gran participación directa o de estímulo estatal en ambas experiencias.

El impulso en términos de crecimiento, procede de economías de escala, de inversiones inducidas, de información que se genera y difunde por el contacto con mercados más exigentes y de innovaciones derivadas de estos procesos. El impacto de dichos impulsos dependerá tanto de la capacidad que tengan los sectores exportadores para articularse con el resto de la economía y difundir el conocimiento, como de la capacidad del conjunto de la economía para absorberlo. Esto quiere decir, «capacidades de crecimiento» y «desarrollo institucional».

4.- Comentarios finales: desafíos en el nuevo contexto

Queriendo llamar la atención sobre aspectos explicativos de dinámica exportadora, crecimiento y sus interrelaciones, más allá de la liberalización comercial⁵⁶, las experiencias analizadas muestran que el Estado, puede desarrollar condiciones para impulsar o coordinar los procesos de aprendizaje que conducen al crecimiento. Las posibilidades de crecimiento contenidas en los procesos de apertura, en términos de escalas y conocimientos - tecnológicos o de gestión- son de particular interés para economías pequeñas. De modo que las acciones y orientaciones que se puedan asumir con el objeto de aprovechar tales posibilidades, promoviendo la generación y difusión de externalidades, resultan de la mayor importancia en el contexto de globalización creciente y plantean grandes desafíos para la definición de políticas. La continuidad de orientaciones y articulación de políticas dentro de la reforma, credibilidad y mejoría persistente de precios clave en Chile, habrían contribuido al desempeño de los agentes económicos. Todo ello en el marco de un activo rol regulador y promotor del Estado, explicarían la mejor evolución de éste hasta ahora.

El prolongado período de aplicación y persistencia de orientaciones habrían dado tiempo al aprendizaje institucional y de mercados, aunque con traumáticos costos de ajuste en algunas etapas⁵⁷. Pero la orientación de dicha reforma en Chile enfrenta desafíos, por un patrón de especialización algo concentrado aún y cercano a sus ventajas comparativas naturales. Cuestión que más allá de las vulnerabilidades de precios, plantea interrogantes sobre la capacidad de articulación y difusión de conocimientos al resto del sistema económico. Con rezagos además,

aunque con esfuerzos en su política industrial, de desarrollo tecnológico - recursos humanos y sistema de innovación. Como consecuencia, un ritmo menos intenso, que su crecimiento, en el desarrollo de capacidades para la capitalización del conocimiento producto de la apertura. Aunque el sostenido crecimiento del último período y las altas tasas de inversión, ofrecen posibilidades al perfeccionamiento e innovación en orientaciones e instrumentos para los nuevos desafíos.

En Uruguay, la importancia del sector manufacturero exportador supone un potencial de aprendizaje, a ser capitalizado según avance en equilibrios macroeconómicos y perfeccionamiento institucional, para el desarrollo de capacidades de crecimiento. De cualquier modo, sus orientaciones de políticas estarán probablemente relacionadas al entorno definido por el MERCOSUR, el que parece ofrecer a este país posibilidades en desarrollo de servicios.

Los desafíos también proceden de la variabilidad en la afluencia de capitales, que dificulta el manejo de política para la estabilidad y el mantenimiento en niveles adecuados de una de las principales variables macroeconómicas operando sobre el proceso de apertura, esto es el tipo de cambio real⁴⁶. A las condiciones específicas de cada país se superpone además un conjunto mayor de normas internacionales (multilaterales: Ronda Uruguay, estandarización) que se articula con diversos niveles de «regionalismos», lo que define otros espacios de política y una tarea creciente de monitoreo y negociación. En este nuevo marco, se amplía además el ámbito de políticas comerciales (desde liberalización hasta políticas de competencia) y se releva la creciente articulación comercio-inversiones.

Las nuevas condiciones multilaterales, modifican el **acceso a mercados** tanto en la perspectiva de demanda como de oferta. Respecto a la primera, a los avances de liberalización - que se extiende a sectores no involucrados antes en el marco multilateral - bienes agrícola y textil, servicios- se suman una ampliación de reglas (como antidumping, salvaguardias, solución de controversias) y más recientemente la extensión a sectores intensivos en tecnología (telecomunicaciones, tecnologías de información, químico-farmacéutico). En este ámbito los países analizados deben cautelar el cumplimiento de compromisos y seguir negociando la apertura de mercados (como los agrícolas para Uruguay) o la aplicación de reglas por parte de socios importantes (como Estados Unidos para Chile). Para esto último se plantea también la creación de algunos instrumentos financieros e institucionales de respaldo.

Estos cambios, de efectos muy diversos en los países, suponen esfuerzos innovadores para aprovechar las nuevas condiciones de acceso, en tareas como: la diversificación de mercados y de productos de exportación, incrementos en calidad y readecuación de procesos. Estas tareas, que demandan en general una mayor incorporación de valor agregado a las exportaciones, requieren reformulaciones en el ámbito de políticas macro y microeconómicas para la oferta exportable. Sobre lo cual, persisten espacios para protecciones temporales y plazos de adecuación (en particular para los P.E.D.), pero se restringe el espacio de políticas (industriales) tradicionales - subsidios - para reorientarla a la generación de externalidades y se regulan nuevos ámbitos de gran relevancia para el desarrollo de la oferta: inversiones (TRIMS), servicios (GATS), propiedad intelectual (TRIPS) y la propia liberalización de áreas tecnológicas (Heirman y Silva, 1997). De hecho, Chile y Uruguay están profundizando su preocupación por la calidad, por la diversificación de mercados y se encuentran revisando algunos instrumentos (como el reintegro simplificado en Chile)⁴⁷.

Las condiciones mencionadas se consideran a la hora de enfrentar las tareas pendiente para ambas economías, en el ámbito del desarrollo de capacidades para el crecimiento - en particular los recursos humanos y los sistemas científico-tecnológicos-. Ámbitos no ajenos al patrón de especialización, y que permitan capitalizar integralmente el conocimiento y las externalidades que puede movilizar la apertura. A esto se suman condicionantes que provienen de los acuerdos de integración, a los que los países estarían otorgando creciente importancia, aún cuando su articulación con el marco multilateral es un tema poco discutido hasta el momento y no ajeno a diversas contradicciones. Concretamente, los acuerdos comerciales pueden contribuir a la mejor inserción, en la perspectiva del Regionalismo Abierto, en ámbitos generadores de externalidades, entre los que destacan la IED, el desarrollo tecnológico y los servicios (Agosin, 1996). En esa perspectiva se ven señales alentadoras en el caso de Uruguay en particular respecto a IED (sector automotriz) y servicios. Para Chile, la participación en multiplicidad de acuerdos (MERCOSUR y Canadá los más recientes) y foros (APEC) supone una ampliación de su apertura y un acceso importante a información de importantes socios comerciales.

La acción combinada de los marcos multilateral y de acuerdos comerciales puede visualizarse en diversos términos. (i.) El acuerdo TRIMS y el correspondiente a subvenciones puede dar lugar a una dinamización de los flujos de IED, a la vez que persisten espacios para que los países definan políticas de atracción hacia sus respectivos territorios. La constitución de subregiones integradas, puede hacerlas más atractivas a los flujos externos, en función de la ampliación de mercados con acceso preferencial y posibilidad

de aprovechamiento de economías de escala e incrementos de productividad⁶¹. (ii.) Respecto al **desarrollo tecnológico**, por un lado, el TRIPS encarece la adquisición de tecnología; por otro, el Acuerdo de subsidios admite apoyos a la I+D, así como a otras actividades con externalidades en el ámbito del conocimiento (educación especializada y capacitación). La combinación de ambos acuerdos induce a la definición de políticas tecnológicas propias⁶². Los acuerdos recientemente aprobados en sectores intensivos en tecnología pueden afectar la transferencia y desarrollo para los países importadores. Los acuerdos regionales por su parte, incentivan la inversión en I+D, al ampliar los mercados dentro de los cuales pueden explotarse los beneficios de dicha actividad y proveen un medio de mayor fluidez para la transferencia de información y conocimientos⁶³. (iii.) La liberalización de los **servicios**, a través del GATS, ofrece potenciales beneficios para la construcción de nuevas ventajas comparativas mediante el aporte que ellos pueden hacer a la competitividad de los bienes transables. Estas posibilidades pueden reforzarse mediante la incorporación creciente de este sector en los acuerdos regionales (Heirman y Silva, op.cit.).

Finalmente se requiere, de un proceso permanente de ajuste y reestructuración a su institucionalidad para dar respuesta a las cambiantes condiciones económicas y sociales. La diversidad de temas y de actores participantes (distintos sectores del Estado y privados), la necesidad de adecuación de instrumentos, nuevas necesidades de generación de información y un aprendizaje en la creciente necesidades de negociación, requieren de urgentes esfuerzos en el rediseño institucional y la formación de recursos humanos. Esto puede dirigirse a tareas como: identificar, dimensionar y explotar oportunidades de comercio, ejercer derechos de comercio en sus mercados, cumplir obligaciones de comercio, y definir y perseguir sus intereses de comercio y desarrollo en las negociaciones comerciales. Además se enfatiza la necesaria coordinación nacional, de acciones de comercio y la articulación con los sectores privados, académicos y otros (UNCTAD/WTO, 1996)⁶⁴. En estas tareas, la conformación de instituciones regionales o subregionales, permitiría compartir recursos entre países en desarrollo, y así fortalecer su participación en las negociaciones⁶⁵.

En general, parece conveniente que los países desarrollen un intercambio más fluido sobre sus experiencias en materia de políticas y en la creación de una nueva institucionalidad, habida cuenta de los desafíos comunes que enfrentan, de los altos costos que estas re-adequaciones representan, y del escaso tiempo disponible para llevarlas a cabo. La participación y cercanía al MERCOSUR de los países estudiados puede ser una buena oportunidad en este sentido.

La globalización de los mercados financieros y la respuesta de los países del Mercosur

Klaus Bodemer♣

1.- El capital financiero internacional descubre de nuevo América Latina

En los últimos años probablemente no hubo otro término capaz de desencadenar, en la discusión política tanto como en las ciencias sociales y económicas, un debate tan apasionado sobre el mundo cambiado a partir de la "ruptura histórica de 1989" como el de la *globalización*, con posiciones que pasan desde los miedos más variados al futuro hasta escenarios eufóricos de crecimiento. Seguramente el proceso de la globalización - con sus consecuencias positivas y negativas- se manifiesta con mayor claridad en el campo financiero.

La creciente apertura exterior de las economías latinoamericanas y las políticas de des- regulación, reforma del Estado y privatización emprendidas entre 1991 y 1994 llevaron a un ingreso masivo de capitales (sobre todo privados) equivalente a 5% del PBI¹. Desde comienzos de la década las economías ascendentes recibieron entre 15 y 20 mil millones de dólares anuales por concepto de inversiones directas, y en la actualidad la colocación de bonos latinoamericanos no presenta ningún problema en los mercados internacionales de empréstitos. En su gran mayoría se trataba de capital vagabundo, a corto plazo -préstamos financieros, ahorro en moneda fuerte, compra de acciones y bonos a corto plazo emitidos por los gobiernos-. En varios países del sub-continente se vislumbraban importantes ganancias gracias a tasas de interés atractivas, un control bancario poco incisivo, así como tasas impositivas generosas y condiciones de repatriación favorables. Por consiguiente, ya en 1991, es decir poco tiempo después de que los gobiernos latinoamericanos fuesen llevados a implementar una estrategia neoliberal de ajuste - el llamado "Consenso de Washington"-, cinco de los seis mercados de acciones de mayor crecimiento de cotizaciones se encontraron en América Latina. En Argentina, por ejemplo, las inversiones obtuvieron beneficios de hasta 392%.

En el contexto de las bajas tasas de ahorro interno -que en América Latina alcanzaron solamente la mitad de aquellas de los mercados emergentes de Asia- y la merma de los préstamos públicos, el creciente

♣ Director del Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo, Alemania.

ingreso de capitales fue altamente deseado. Sin embargo, solamente un porcentaje menor se destinaba hacia inversiones capaces de inducir crecimiento. De acuerdo a las condiciones macroeconómicas marco apenas un dólar de cada cuatro que ingresaban se invertía o se destinaba al consumo (que se financiaba con dinero del exterior). De modo que en 1994, la tasa de inversión en América Latina no superaba un promedio de 22%, ubicándose incluso por debajo del valor de 1989 (23.5%). A modo de comparación: en el espacio asiático y Pacífico la tasa de inversión de 1994 alcanzó 33.9%. En 1992, las colocaciones de capital a corto plazo equivalían a 75% del ingreso neto de capitales registrado en Argentina, y a 64% del de México. En cambio, en 1990, solamente 5.7% de los capitales ingresados a América Latina correspondían a préstamos a largo plazo; este porcentaje descendió a 1.5% en 1994³. El carácter volátil y de corto plazo de este dinero "caliente" correspondía a una coyuntura marcada por la preeminencia de las actividades financieras sobre la dimensión productiva.

Este fenómeno denominado «*financierism*» por los economistas argentinos Roberto Bouzas y Ricardo Ffrench-Davis tiene una larga historia en América Latina, que en parte se remonta (sobre todo en el Cono Sur) a las reformas financieras implementadas en los años setenta. Estas consistían básicamente en una amplia liberalización en todo lo referido a tasas de interés, vencimientos y asignaciones de créditos, la cual no fue acompañada por una regulación de las instituciones financieras. De hecho, estas políticas se podían entender como una invitación al abuso. Como consecuencia se produjo un dramático aumento de los capitales de especulación, una parte del sistema bancario empezó a actuar de forma irresponsable, incrementándose al mismo tiempo el número de créditos en beneficio propio (sobre todo de consumo) y sin respaldo. En lugar de una orientación hacia el crecimiento de la economía en su conjunto y a largo plazo, prevalecía el cálculo de un incremento de beneficios a corto plazo. Sus consecuencias fueron crecientes turbulencias políticas y económicas y la fuga de capitales, mientras los mercados financieros se desvincularon de la producción.

2.- La continuación de la «brecha institucional» en los años '90.

Durante los años '80, aumentaba la influencia de los actores económicos en todos los niveles de decisión en América Latina (pero no solamente ahí). Fue una consecuencia de los graves problemas estructurales de las economías de la región derivados de la debacle de la deuda, de la globalización comercial y financiera, así como de las inversiones, de la creciente competencia por mercados y capitales, y finalmente - siguiendo la «caída del Muro de Berlín» de la desaparición de un sistema alternativo. Siguiendo los lineamientos de los organismos financieros internacionales - en primer lugar, del FMI - para una política ortodoxa de ajuste, la política económica se limitó a la lucha contra la inflación y el saneamiento del presupuesto. La aplicación esquemática de las recetas neoliberales provocó devaluaciones desmesuradas de las monedas locales, la toma masiva de préstamos externos y una expansión de los negocios financieros arriesgados, es decir, se favorecieron las ganancias especulativas en detrimento de la economía real y, en primer lugar, del sector productivo.³ Asimismo, las características de las relaciones entre bancos acreedores y los deudores después de la crisis de la deuda llevaron a que el *policy-making* de los gobiernos latinoamericanos antepusiera las consideraciones financieras a las productivas. A la frustración de la "década perdida" de los años '80 siguió la euforia de los "mercados emergentes" de los '90. Bajo la influencia de la ortodoxia neoliberal con su convicción central de que las "virtudes victorianas de la política económica - mercados libres y una moneda fuerte- son los factores clave del desarrollo económico", el llamado "Consenso de Washington" dejó su impronta también en las nuevas reformas financieras de los años '90; el alto porcentaje de capitales especulativos en el total de los ingresos así como su uso para fines de consumo son prueba de ello.

Los efectos problemáticos del «capital golondrina» no tardaron en manifestarse:

Desencadenó un *boom* de préstamos, el cual terminó en un «*boom* de lágrimas», porque, entre otras razones, «los buenos tiempos no sirven para

determinar la solvencia de los acreedores «.⁴

La amplia disponibilidad de capital indujo a los gobiernos a expandir el gasto más allá de lo aconsejable, en vez de aprovechar los superávits de los años de bonanza para cubrir déficits en tiempos de penurias;

Por regla general, los bancos usaron el capital depositado a corto plazo para préstamos a largo plazo, lo cual implicaba el riesgo de dificultades de liquidez, en el caso de interrumpirse el ingreso de capitales.

En resumen, se puede constatar que la «brecha institucional» existente en el sector financiero desde los años '70 no ha sido cerrada hasta la primera mitad de la década en curso.

La (segunda) crisis mexicana de fines de 1994 llevó finalmente a una toma de conciencia más generalizada. El ingreso de capital se redujo de 49.7 mil millones de dólares a 33.9 mil millones en 1995, correspondiendo buena parte de la pérdida de las inversiones de cartera.⁵ Su participación disminuyó a 28% (en comparación con 47% en Asia). Este año la participación de América Latina en las transferencias privadas de capital al Tercer Mundo se contrajo en aproximadamente un tercio, de 31% a 20%.⁶ El retiro masivo de capitales de los bancos dentro de plazos muy cortos provocó una crisis económica profunda: como consecuencia de la crisis, el PBI de México bajó 7.7% y el de Argentina 4.4%. Este "efecto tequila" ilustra cómo los capitales a corto plazo transmitieron su volatilidad a las variables macroeconómicas. En las palabras del economista principal del Banco Interamericano de Desarrollo, Ricardo Hausmann: "El ingreso de capital (a corto plazo) es bueno pero inestable, y estas fluctuaciones resultar muy caras para las sociedades".⁷

En un artículo reciente publicado en *Foreign Affairs* el economista Paul Krugman observó que la crisis mexicana desenmascaró las expectativas optimistas del «Consenso de Washington» como una «burbuja especulativa». La ecuación: mercados libres, comercio libre, moneda fuerte=beneficios altos más crecimiento económico no pasó la prueba empírica, revelándose por el contrario como un deseo y una serie de presupuestos circulares. En los casos en que hubo un crecimiento, éste tuvo sobre todo el efecto de satisfacer las necesidades de consumo estancadas de la «década perdida». Además, los frutos del nuevo crecimiento (entre 1991 y 1994 apenas un promedio de 3.1% para toda América Latina), se distribuyeron en forma extremadamente desigual. Mientras las bolsas latinoamericanas tenían su auge, en muchos países el desempleo aumentó dramáticamente y los pobres se volvieron aún más pobres.

Los efectos de la crisis mexicana sobre otras economías latinoamericanas, sobre todo Argentina, pero también (más mitigado) Brasil, revelaron definitivamente la fragilidad del «Consensus de Washington». A raíz del retiro masivo de capitales como consecuencia de la devaluación del peso⁸ tanto expertos como políticos y agencias de desarrollo nacionales e internacionales empezaron a prestar mayor atención a las consecuencias disfuncionales desde la perspectiva del desarrollo del "capital vagabundo". Así, el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1995 alertó explícitamente sobre las consecuencias del ingreso descontrolado de capital: el peligro de un ingreso de "dinero caliente" se incrementaría a la par de la ineficiencia de los mercados financieros y de la consiguiente posibilidad de trasladar eventuales pérdidas a los contribuyentes⁹. Asimismo, el mercado internacional de capitales agudizaría las diferencias entre ganadores y perdedores, acentuando la concentración del ingreso. Esto incluye hasta países tan exitosos en materia política y económica como Chile: a pesar de una tasa de inflación baja, la tasa de crecimiento más alta en América Latina (primer trimestre de 1996: 9%), un superávit de presupuesto, una balanza comercial equilibrada, un PBI 10 veces más grande que hace diez años y la triplicación de las exportaciones, este país comparte con México - país elogiado como alumno ejemplar en política económica- el hecho, de que sus éxitos solamente beneficiaran a una minoría de la población¹⁰.

El informe aludido por el Banco Mundial se muestra también escéptico acerca del futuro ingreso de capitales desde el exterior: es de prever un aumento de las tasas de interés en los países industrializados a mediano plazo, por lo que se reduciría el ingreso de capital a los países en desarrollo. Este aumento debería durar hasta que se reduzcan los déficits presupuestales en los países industrializados¹¹.

3. ¿Camino a una nueva regulación? Las enseñanzas de la crisis mexicana

Vistas las consecuencias disfuncionales para el desarrollo del «capital vagabundo» el trauma de México replanteó con mayor urgencia la pregunta acerca de cómo se debería manejar este ingreso prebendario. Según la advertencia del presidente del BID, Enríque Iglesias, a los gobiernos y elites económicas del subcontinente los gobiernos de América Latina deben aprender a «vivir con las turbulencias» sin quedar por completo a su merced (E. Iglesias en ocasión de la Asamblea Anual del BID en Buenos Aires, el 23 de marzo de 1996). Si bien la volatilidad del capital es una parte integral del concepto de mercados libres favorecido por la mayoría de las economías de la región, se necesitarían múltiples esfuerzos tendientes a incrementar la tasa de ahorro interno, equilibrar los presupuestos nacionales y reestructurar los bancos para amortiguar los efectos del capital vagabundo. Sus palabras adquirieron un peso especial a raíz del hecho de haber sido pronunciadas en un país que sufría la pérdida de depósitos por valor de 8 mil millones de dólares (un promedio de mil millones por mes) como parte del «efecto tequila».

La principal enseñanza que los políticos y economistas sacaron del retroceso del año crítico de 1995 consistió en que las inversiones se deberían apoyar sobre todo en el ahorro interno. Asimismo, mientras sea imposible prescindir del financiamiento externo (por balance por ahora) aún más se debería buscar acuerdos a largo plazo.

Debemos preguntarnos si este enfoque va más allá de un deseo. En el contexto de las múltiples tendencias recesivas es de suponer que el incremento del ahorro interno se lograra solamente en casos excepcionales. En 1994, Argentina ahorró 14% de su PBI y en 1995, 17%. Esta cifra asciende apenas a la mitad de los valores de los mercados emergentes de Asia. Estos porcentajes son absolutamente insuficientes para alcanzar un crecimiento sustentable. Por consiguiente, seguirá siendo necesario *apoyarse en el financiamiento externo*. En la actualidad, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos destinan estos fondos a la reducción de los déficits presupuestales, el servicio de las deudas, la privatización de empresas y la reactivación de la economía. Además, visto las tendencias recesivas derivadas de las rígidas políticas de ajuste de los últimos años en el corto plazo los gobiernos apuntan al aumento del consumo de la población en vez del ahorro. De lo contrario no se podrían alcanzar las metas de crecimiento establecidas por el FMI y otros banqueros internacionales (en el caso de Argentina, 5%). Y el economista principal del BID, Hausmann, se mostró realista al observar, durante la Asamblea en Buenos Aires, que un crecimiento del ahorro interno no se podría esperar sino después de años de crecimiento económico. Las experiencias del sudeste asiático confirman este hecho. En esta región el crecimiento no fue inducido por altas tasas de ahorro, sino por el contrario, el incremento de la tasa de ahorro fue el resultado del crecimiento. Por lo tanto, las altas tasas de ahorro (35%) con las que los latinoamericanos se ven confrontados, dan una idea desvirtuada. Conclusión para las políticas de desarrollo: se debe dar preferencia a políticas que apunten expresamente al crecimiento. Desde la perspectiva del BID y otras instituciones regionales (v.g. la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo- ALIDE) e internacionales (Banco Mundial, *Bank for International Settlements*, FMI) se debería, al mismo tiempo, reformar el sistema impositivo, profundizar las privatizaciones, así como regular y controlar el sistema financiero (en primer lugar, el sector bancario).

Más allá de estas puntualizaciones en torno a la importancia de la variable «tasa de ahorro interno» sigue indiscutible el hecho de que resulta *indispensable la formación de un ahorro suficiente* para el desarrollo de mercados de capital nacionales con plenas funciones y para la reducción de la dependencia de inversiones directas y de préstamos del exterior. El actual valor promedio para América Latina de 18% queda muy por debajo de lo necesario.

Aparte del «ahorro interno» como factor de riesgo el *endeudamiento* todavía importante de las economías latinoamericanas debe ser considerado como el segundo obstáculo al desarrollo. Es cierto que el peso relativo del endeudamiento ha disminuido considerablemente desde mediados de los años '80. Se mejo-

ró la relación entre deudas con el exterior e ingresos por exportaciones (la cuota de endeudamiento) pasando de 400% a 240% -comparado con 83.3% en el este asiático-, la carga del servicio de la deuda se redujo de un promedio general de casi 50% (1982) a 30% en la actualidad, y los intereses bajaron de 37% a menos de 15% de las exportaciones. No obstante, desde 1989 la deuda externa total de América Latina aumentó de 75 mil millones de dólares a más de 600 mil millones. Llegando casi al doble de su valor de 1982, año en el cual se desencadenó la crisis de la deuda latinoamericana. El incremento durante el año crítico de 1995 llegó a 7% con el agravante que buena parte de las deudas era de corto plazo⁸. Por consiguiente, a mediados de 1995, 67% de las deudas tenían un plazo de dos años, mientras 57% vencían dentro de un año.

El nuevo escenario de la deuda plantea un dilema a los responsables de los países altamente endeudados de América Latina, con el cual tendrán que vivir por tiempo indeterminado: el servicio de la deuda externa, indispensable para mejorar la solvencia y mantener el ingreso de capitales externos, implica una salida masiva de divisas que ya no estarán disponibles para proyectos internos (modernización de la economía, inversiones sociales y de educación).

La *segunda enseñanza* importante (aparte de la necesidad de aumentar el ahorro) derivada de la crisis mexicana y el «efecto tequila» por ella desencadenado se refiere al ingreso descontrolado de *capitales a corto plazo*. Las experiencias de los últimos años y sobre todo el crack financiero mexicano de fines de 1994 fueron implacables en demostrar que la espontaneidad del mercado de por sí no es capaz de garantizar una asignación de los capitales que ingresan capaz de inducir el crecimiento (a través de inversiones). Por el contrario se requiere una *institucionalización de la reforma financiera* para frenar (o por lo menos, controlar) el ingreso de capitales de corto plazo y para movilizar capital de inversión a largo plazo por intermedio de organismos de crédito especializados cuando la espontaneidad del mercado no da resultado. Este capital se debe poner a disposición de los empresarios interesados (fundamentalmente de la industria pequeña y mediana, el sector más afectado por los programas de ajuste del pasado y por la des-industrialización).

4. Puntos de partida para controlar el capital especulativo

En ocasión de la crisis mexicana el FMI reaccionó con una velocidad inusitada y una intervención de proporciones jamás vistas. Concluida la acción masiva de salvación destinada a evitar que la crisis se extendiera a otros países emergentes, la comisión interina recomendó una serie de medidas más allá de la intervención concreta de emergencia las cuales apuntaron a mejorar los mecanismos de control y a garantizar la disponibilidad de recursos suficientes, tales como un diálogo abierto y fluido entre el Fondo y los socios, la elaboración (y publicación) más regular y en fecha de los datos económicos, mayor cuidado a la hora de determinar las estrategias de financiamiento y la solidez de los sectores financieros de los países miembros y finalmente, la adecuación de los recursos del Fondo para situaciones de crisis incluyendo los plazos, dentro de los cuales éstos pueden ser usados⁹.

En la política económica práctica de los gobiernos del Cono Sur se perfilaron diferentes respuestas a la exigencia general de control.

Reiteradamente, el gobierno argentino, por intermedio del Ministro de Economía, Cavallo, dio a entender que no consideraba conveniente la introducción de (cualquier tipo de) control del capital entrante a corto plazo, ya que este dinero era muy necesario. Cualquier indicio de control podría llevar a los inversores extranjeros a elegir otras opciones de colocación. Por consiguiente, la regulación del ingreso del capital queda en la órbita exclusiva de los inversores.

A diferencia de la negativa argentina a la introducción de controles otros países latinoamericanos ya instrumentaron medidas concretas de regulación:

- , En 1995, Brasil introdujo altas barreras contra la entrada de capitales especulativos y anunció un trato igual para inversiones directas externas e internas.
- , Venezuela votó, en diciembre de 1995, una ley para favorecer las in-

versiones externas directas.

Las disposiciones de control probablemente más diferenciadas existen en Chile, país cuya economía creció nada menos que 7% en el «año tequila»:

1) en los casos de créditos con plazos menores a un año se exige una reserva de 30% en el caso de los bancos y de 20% en el de las empresas;

2) un cambio flexible de la moneda da seguridad a los inversores;

3) desde 1992, los ajustes del tipo de cambio se fijan sobre la base de un conjunto ponderado de tres monedas duras (45%, dólar americano; 39%, marco alemán, 25%, yen japonés), reduciéndose de esta forma las posibilidades de manipular las tasas de interés.

4) el Banco Central «esteriliza» los dólares entrantes, es decir, conserva los dólares que ingresan y vende bonos en el mercado. De esta forma previene una expansión desmesurada del crédito. Además, Chile dispone de controles explícitos contra el ingreso de capitales especulativos no deseados, el cual puede rechazar debido a una tasa de ahorro de un nivel muy elevado en el contexto de América Latina (con más de 30% se acerca a aquella de los «tigres asiáticos»). Asimismo, se debe mencionar que Chile fue el primer país en introducir fondos privados de ahorro previsional, a través de los cuales logró movilizar un importante potencial de ahorro interno. Al parecer, este modelo resulta interesante también para otros ¹⁰.

5. La reforma del sector bancario como alternativa: el caso argentino

En principio, la regulación del sistema bancario puede ser un sustituto idóneo para el control del capital. Se instrumenta sobre todo en aquellos países catalogados como casos de riesgo por los acreedores internacionales, cuyos gobiernos no están en condiciones de aplicar controles de capital severos. Como revela la mencionada cita de Cavallo, Argentina es uno de estos países ¹¹.

Visto que la regulación de los bancos causa menos turbulencias económicas que el control del capital, además de contrarrestar la expansión del crédito, también el BID le da preferencia. Este fue también el punto de partida en el caso argentino, siendo el «efecto tequila» un elemento dinamizador del proceso de reforma iniciado a principios de los años '90. A diferencia de México, donde la intervención estatal -la liberación del cambio- desencadenó el repentino retiro masivo de capitales, en el caso argentino éste estuvo vinculado al sistema bancario. Por consiguiente, las turbulencias desencadenadas por la debacle mexicana aceleraron la reestructuración del sector bancario argentino. Por años, éste había sufrido una serie de deficiencias crónicas: la falta de capacidad de movilizar los depósitos bancarios (como consecuencia directa de préstamos incobrables), y finalmente, la segmentación de la banca privada en cuanto a costos de intermediación y calidad de créditos.

Si bien a partir de 1991 se habían empezado a implementar una serie de reformas (restricción de la base monetaria de Argentina por las reservas internacionales, en el marco de la ley de estabilización; progresos del banco central en lo referido a la regulación y el control de una adecuada base de capital y un encaje suficiente; mejora de la capacidad de control; una actitud gubernamental más proclive hacia la privatización de los bancos públicos, entre otros) la crisis mexicana dio origen a una *crisis de confianza en el sistema financiero argentino*. A fines de 1994, los mercados mostraron una actitud de cierta desconfianza hacia el sistema financiero argentino, debido al reducido crecimiento de los depósitos, el incremento de los intereses en el mercado internacional, la caída de los ingresos de capital y la reducción del valor de los bonos del gobierno argentino. El retiro masivo de depósitos de empresas así como la baja de los préstamos interbancarios obligaron a la liquidación de varios bancos mixtos. Seguidamente (debido a la falta de un seguro de depósitos) los clientes particulares retiraron sus depósitos de los débiles bancos provinciales y cooperativos y los pequeños bancos privados, provocando una crisis bancaria. Si bien una parte de estos fondos se depositó en bancos privados más grandes o extranjeros se produjo una pérdida de 8 mil millones de dólares, equivalente a 16% de los depósitos.

En el correr de 1995, los 30 bancos más importantes resolvieron, a instancias del Banco Central, cuyo rol de «*lender-of-last-resort*» había sido fuertemente reducido por la Ley de Estabilidad, la creación de

una red de seguridad que les permitiría la adquisición de los activos de los bancos mixtos con falta de liquidez a cambio de una reducción de sus reservas mínimas o la transferencia de sus reservas previas a la crisis equivalentes a 2% de los depósitos al gubernamental Banco de la Nación. Posteriormente, ésta otorgaba créditos respaldados por estos fondos a los bancos con problemas de liquidez.

La crisis marcó fuertemente al sistema financiero argentino. Hasta 1996, nada menos que 43 bancos (de un total de 177), tuvieron que cerrar o se fusionaron con instituciones más fuertes. Con todo, los expertos del Banco Mundial, Carrizoza, Leipziger y Shah, llegaron a la conclusión que esta reforma radical benefició al sector bancario. En el plazo de un año los depósitos alcanzaron otra vez el nivel previo a la crisis. Desde principios de 1997, la bolsa argentina pasa por un período de indudable reactivación, aprovechándose de la alta liquidez internacional, la saturación de otras plazas, la mejor ubicación del país en la categorización de riesgos y la emisión exitosa de nuevos títulos del estado que permite financiar los déficits fiscales, así como las perspectivas optimistas respecto al desarrollo de la coyuntura¹⁷. En abril de 1995, se creó un seguro limitado de depósitos (hasta entonces, los clientes de los bancos privados argentinos corrían con todos los riesgos). Se recuperó la confianza interna.

Con seguridad este logro dentro de un lapso relativamente breve se debe también a factores ajenos al sector financiero. El «Plan Real» implementado en Brasil a mediados de 1994, amortiguó los efectos negativos de la crisis mexicana sobre la economía argentina. A raíz del fortalecimiento del signo monetario brasileño y el concomitante *boom* de demanda, la contracción de la coyuntura interna de Argentina, y los altos precios internacionales para productos agropecuarios, el déficit comercial de Argentina con el país vecino se convirtió en superávit. Además, se alcanzó un consenso político respecto a la privatización o fusión de los bancos provinciales, el cual contó con el apoyo financiero del Banco Mundial y del BID. Alrededor de 15 provincias ya están elaborando la legislación necesaria para encaminar la privatización o el cierre, respectivamente.

6. Buscando inversiones externas productivas: incentivos y condiciones

Quedó demostrado que una característica central de la globalización de los mercados financieros consiste en que una buena parte de los flujos internacionales de dinero y capital se plasma en colocaciones financieras, disociadas de los procesos reales. Esta disociación entre la acumulación monetaria y la real lleva a que a los medios líquidos se desvien desde los fondos invertibles hacia el «capitalismo del casino» del mundo financiero». Este proceso contraproducente para el crecimiento y la creación de empleo se observa también en América Latina, cuyos mercados emergentes suscitaron el creciente interés del capital financiero internacional. Pero, como vimos, un alto porcentaje de este ingreso sigue expectativas de ganancias rápidas y está marcado por una alta volatilidad, la cual tuvo un impacto sobre las variables macroeconómicas, tal como demostró el «efecto tequila». Solamente una parte del capital que ingresa se destina a inversiones productivas. Visto que a raíz de las bajas tasas de ahorro interno las economías latinoamericanas dependerán del financiamiento externo por muchos años más - según cálculos se necesitarían alrededor de 60 mil millones de dólares por año- éstas se enfrentan a la pregunta decisiva de cómo asegurar e incrementar la parte del capital productivo en el total del ingreso de capitales en un momento, en que las tasas de ahorro se reducen también en los países de la OCDE¹², y cómo orientarlo hacia inversiones que induzcan el crecimiento.

Desde principios de los años '90, las *cifras globales de los flujos privados de inversión* (al igual que los flujos totales de capital) apuntan en una dirección positiva. Mientras en 1990 apenas 13% de las inversiones directas de los países de la OCDE se dirigieron hacia los países en desarrollo, esta cifra subió a 40% en 1994. Esta tendencia se produjo, entre otras razones, a raíz de la revolución en el área de las tecnologías de la información y comunicación, que posibilitaron la diversificación geográfica de la producción.

El continente latinoamericano se benefició también de este proceso, aunque mucho menos que el espacio asiático-pacífico. Sin lugar a dudas, el avance palpable de las *iniciativas de integración sub-regional*, favoreció las inversiones privadas externas. En el proceso de integración centroamericana, en el Pacto Andino y

en el Mercosur se tomaron múltiples medidas de desregulación y se instrumentaron programas de privatización. Como parte del establecimiento de uniones aduaneras éstas fueron complementadas por una fuerte rebaja de los aranceles externos y medidas tendientes a un tratamiento igual de todos los capitales externos. Es de suponer que de esta forma mejoraron las posibilidades en la competencia por el escaso capital internacional de inversión. Lo mismo vale para los países del Cono Sur, los cuales nos interesan en primer lugar

Sin embargo, bajo la impresión de las diferencias en lo referido a la estabilidad de la política económica, las altas tasas de interés (para prevenir la fuga de capitales), los fuertes déficits presupuestales y el *boom* incambiado de las importaciones, la coyuntura de los países del Mercosur afectados por la crisis mexicana, tarda en recobrar vigor.

7. La globalización y el mercado de trabajo

Desde la recesión de los años '80, uno de los problemas económicos (y sociales) más graves de las economías latinoamericanas ha sido el alto porcentaje de desocupados y subempleados - con tendencia ascendente. La globalización de los mercados financieros y las reacciones latinoamericanas específicas han contribuido a agravar el problema.

En principio, se pueden constatar las siguientes relaciones de causa y efecto referidas a la relación entre la globalización y la situación del empleo:

1) Debido al aumento generalizado de la productividad del trabajo, la demanda mundial de fuerza de trabajo no crecerá decisivamente, a pesar del crecimiento de muchas economías;

2) El incremento del costo de las inversiones que se deben realizar para cada puesto nuevo de trabajo - consecuencia inevitable del aumento de la productividad del trabajo - dificulta la creación de nuevos empleos;

3) La amplia apertura de los mercados de capital crea una competencia entre las posibilidades de generar beneficios en base a inversiones productivas en el propio país por un lado, y las inversiones en el exterior así como la colocación en el mercado de capital, por el otro;

4) La competencia internacional debilita la posición del estado frente a la industria. Las exigencias de las empresas multinacionales para lograr una «mejora del posicionamiento» a través de exoneraciones impositivas, inversiones en infraestructura, subsidios, etc., incrementan el endeudamiento del estado, agravan las asimetrías de la distribución del ingreso y privan los gobiernos cada vez más de los recursos financieros para la implementación de políticas industriales, tecnológicas y de empleo activas;

5) Un mayor crecimiento no equivale a mayor bienestar. Lo mismo vale para el comercio exterior. Mientras el comercio se triplicó, entre 1970 y 1980, el desempleo aumentó de 8 a 20 millones; el comercio exterior de las naciones industrializadas encierra una tendencia básica hacia la reducción de puestos de trabajo. Los avances de productividad no se plasman en mejoras salariales, sino en nuevas inversiones de racionalización;

6) Existe una tendencia global hacia la nivelación de los salarios; ésta se ve intensificada por la migración laboral;

7) Dado el desajuste actual entre oferta y demanda de empleo, las leyes del mercado favorecerían una tendencia del trabajo hacia cero; por consiguiente, la carrera por disminuir los costos del trabajo y aumentar la flexibilidad es una ilusión¹². Como enseña la experiencia europea, la flexibilización del mercado laboral no aportó nada a la solución del problema del empleo, sino que incrementó los márgenes de beneficio de las empresas. El aumento del desempleo y del grado de flexibilización son procesos paralelos (entrevista con Georges Spyropoulos¹³).

8) La disociación entre dinero virtual y economía real, entre mercado financiero y empleo adquiere características cada vez más dramáticas¹⁴;

9) En las condiciones actuales del mercado mundial será imposible frenar la desindustrialización de aquellas economías que se alejan del modelo de mercado puro, el Estado Social será incompatible con las leyes del posicionamiento, y en última instancia no se podrá salvar la democracia.

En principio, estas afirmaciones también son válidas para las economías latinoamericanas. Algunos datos empíricos del mercado de trabajo argentino pueden servir de ejemplo.

Tradicionalmente, la dinámica del mercado laboral argentino ha estado vinculada a la política económica en general. Durante los años '80, la «década perdida», la tasa de desempleo se triplicó como consecuencia de la profunda recesión. A pesar (o, a raíz) de que la economía empezó a crecer desde inicios de los años '90, la situación en el mercado laboral se agudizó: mientras el PIB creció por 25%, la tasa de empleo se incrementó por apenas 5%, observándose un crecimiento del número de los desocupados urbanos de, por lo menos, 20%. El desempleo urbano creció de 11.5% (1994) a 17.5% (1995) y 17.2% (1996)¹⁴.

Las cifras referidas al interior son aún más dramáticas. A mediados de la década, solamente 40% de los argentinos en edad de trabajo tenía un empleo regular; en cuanto a los restantes 60%, 10% estaban desocupados, 10% se encontraban sub-ocupados y 40% trabajaban en el sector informal. Este fue el resultado de inversiones de racionalización, procesos de concentración, quiebras (sobre todo a raíz del auge de las importaciones de bienes de consumo) y medidas profundas de saneamiento después de la adquisición de empresas a manos de capitales extranjeros. Desde los años >80, como parte de la carrera por mejorar la competitividad mediante la reducción de los costos salariales, los argentinos tuvieron que soportar fuertes reducciones salariales. Entre 1985 y 1993, los salarios de la industria manufacturera se redujeron por un promedio de 22%, mientras los costos laborales totales subieron por 75% (135%, en valores constantes del tipo de cambio). En la visión del gobierno y el empresariado argentino, la desregulación del mercado de trabajo significa la reducción de los costos para- salariales, la vinculación de las remuneraciones a los futuros aumentos de productividad, trabajo a tiempo reducido y participación de los asalariados en el riesgo del capital. El gobierno Menem considera sobre todo la reducción de los costos laborales como un instrumento idóneo para incrementar la competitividad, y comete el error imperdonable de no reconocer las repercusiones que este proceso tiene necesariamente sobre el sistema en su totalidad.

En los últimos meses, varias iniciativas de reforma políticamente controvertidas fueron lanzadas en torno al término orientador de la «flexibilización de las relaciones laborales»; se creó el Fondo Nacional de Empleo - sin embargo, las posibilidades de integrarse al mismo son muy restringidas -, se adoptaron medidas para fomentar la creación de empleo, y se presentó un proyecto de ley de flexibilización de las relaciones entre empresas y trabajadores en el Congreso (el cual la oposición considera que constituye una violación de la Constitución). Aún así, subsisten serias dudas acerca de si estos pasos de reforma realmente contribuirán a la reducción de la tasa promedio récord de desocupación de 17%. Estas dudas adquieren mayor peso a la luz de la oferta netamente insuficiente de programas de formación y capacitación - un instrumento complementario del mercado indispensable en tiempos de una agudizada competencia por el posicionamiento.¹⁵

Con vistas al futuro se puede constatar en términos generales que las consecuencias de las reformas implementadas y proyectadas, así como la internacionalización de los mercados vuelven cada vez más difícil, y quizás imposible, la creación de un número suficiente de empleos de tiempo completo. Por el contrario, parece más probable la continuación del crecimiento de la subocupación y del sector informal, la continuación de la rebaja de los niveles de calificación y del promedio salarial, y finalmente, una agudización de la división de la sociedad¹⁶.

En el caso argentino no demostraría un grado mayor de realismo la expectativa de un crecimiento de la productividad en base a cambios en la tecnología de producción; hasta ahora incrementos de esta índole resultaron sobre todo de procesos de reestructuración a nivel de las empresas y de la presión ejercida sobre las empresas siguiendo los cambios en la formación de los precios después de la implementación del plan de convertibilidad.

Para el caso argentino la relación entre globalización, empleo y bienestar presenta características sombrías. La situación esbozada lleva a Rüdiger Dornbusch, reconocido economista del MIT y conocedor de la política económica latinoamericana, a una conclusión radical: recomienda bajar los precios y salarios en 20% y tratar de «invernar» con una alta tasa de desocupación durante los próximos 10 años. Sólo de esta forma se podría ganar la necesaria confianza de los inversores extranjeros e incrementar la competitividad de

los productos argentinos a largo plazo; no habría otra solución¹⁵. Queda fuera de la lógica de la globalización (y por lo visto, también del radio de percepción y el área de responsabilidad del citado teórico de la economía), el hecho de que esta receta profundizará aún más las divisiones sociales, aumentando el riesgo de estallidos y poniendo en peligro la estabilidad política de la democracia argentina, que tanto costó construir. Pero resulta aún más aterradora la constatación del investigador en temas de globalización Horst Ahfeldt, quien siguió esta lógica de las condiciones del mercado mundial hasta el final, para llegar a la siguiente afirmación acerca de la relación entre los procesos de globalización, los estados de bienestar y la democracia: en las condiciones dadas del mercado mundial (liberalización del comercio mundial, libre movimiento del capital y del trabajo) no se podrá frenar la desindustrialización de aquellas economías que se apartan del modelo del mercado puro, un posicionamiento competitivo será incompatible con la existencia de un estado social, y en última instancia correrá peligro la democracia¹⁶.

NOTAS.-

SOCIOS PEQUEÑOS EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN: LA DEFINICIÓN DE UN MODELO DE ANÁLISIS.-

Lincoln Bizzozero.-

¹ En ese sentido el estatuto de socio pequeño es relativo: depende en definitiva de una combinación de ubicación geopolítica y del conjunto de recursos que puede negociar en el sistema. La capacidad de regateo es un indicador de su peso en el sistema. Si «abrimos» el conjunto de variables, se pueden codificar varias en el nivel político, económico, cultural, histórico. Véase al respecto, CARLOS REAL DE AZÚA: *Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo « constrictivo »*. Mimeo. Montevideo, 1977.

² Los procesos de integración política fueron analizados por la escuela de Princeton. En ese sentido, KARL DEUTSCH: *Integración y formación de comunidades políticas*. INTAL-BID, Buenos Aires, 1966. Desde una perspectiva histórica y politológica, el trabajo de J. BARREA: *L'intégration politique externe: notion globale et analyse sociologique*. Nauwelaerts, Louvain, París, 1969, también introduce en el análisis el estudio del socio pequeño en procesos de unificación política.

³ Véase al respecto R. SCHNERB: «El siglo XIX» en M. Crouzet *Historia general de las civilizaciones* Destino, Barcelona, 1969.

⁴ Cf. D. CREIGHTON: *The Road to the Confederation. The Emergence of Canada, 1863-1867* Toronto, 1964.

⁵ Cf. J. BARREA : *L'intégration politique externe: notion globale et analyse sociologique* Op. cit.

⁶ Véase al respecto, C. FOHLEN: *La América anglosajana de 1815 hasta nuestros días* Nueva Clío, Barcelona, 1967.

⁷ J. BARREA *L'intégration politique externe: notion globale et analyse sociologique* Op. cit.

⁸ El enfoque adoptado por la Comunidad Europea que responde a lo que se denomina "la cohesión económica y social" reposa en tres mecanismos: transferencias presupuestarias para medidas de ajuste estructural; ajustes que favorezcan la cohesión para las políticas comunitarias y derogaciones provisionales de determinadas decisiones comunitarias en materia de liberalización y regulación.

⁹ Véase al respecto JACQUES PELKMANS: "Comparando las integraciones económicas: requisitos, opciones y consecuencias" Ponencia presentada en el Seminario *La Integración Regional en América Latina y Europa: Objetivos Estratégicos y Refuerzo de las Capacidades de Respuesta*, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), en Montevideo, Uruguay, del 9 al 12 de marzo de 1993.

GLOBALIZACIÓN Y NUEVAS REGLAS. DESAFÍOS DE LA NEGOCIACIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL PARA UNA ECONOMÍA PEQUEÑA: EL CASO DE URUGUAY.-

Marcel Vaillant.-

1 MARCEL VAILLANT "El GATT 94 y la Organización Mundial del Comercio: una nueva agenda para el Uruguay", Oficina de CEPAL en Montevideo, LC/MVD/R.125 Rev, 1995.

2 VENTURA DIAS "The building up of a positive trade agenda in plural societies: convergence and conflict between national interest, public interest, and group interests in selected Latin American countries", draft, Countries specific studies on the implications of the Uruguay Round: build in agenda and new issues. Joint ECLAC-UNCTAD Project, 1998.

3 Existen dos ejemplos: uno de dumping (exportadores de los Estados Unidos) en el sector textil (fibras sintéticas) y otro de problemas en el acceso al mercado del arroz en el mercado europeo. Por otra parte, se está comenzando a mencionar la posibilidad de usar los mecanismos de salvaguardas en textiles y vestimenta.

4 Según la literatura económica la política comercial, se entiende no es la política óptima si el objetivo es mantener niveles de producción o de ingreso de un cierto sector, dado que se producen distorsiones en los precios al productor y al consumidor (Vousden, 1990). Más aún si el objetivo es que se produzcan transferencias de ingresos del conjunto de los contribuyentes a los agricultores, será óptimo hacerlo en base a modalidades que no alteren los precios relativos. En el caso de la UE la PAC no solamente tiene efectos distorsionantes en la asignación de la producción y el consumo a su interior, sino que dada la importancia que tiene esta región económica en la economía internacional, estas distorsiones se trasladan a los mercados internacionales de los productos agrícolas. En particular en el caso de la PAC numerosos estudios económicos han señalado que el empleo de tarifas y subsidios variables a las importaciones y las exportaciones, son una de las causas de la volatilidad internacional que caracteriza el mercado internacional de productos agropecuarios (ver Chisholm y Tyers (1985) citado por Vousden, 1990).

5 En el año 1997 según información de la OMC el arancel promedio simple equivalentes ad valorem, incluyendo a los productos comprendidos dentro de los tipos específicos del régimen de contingentes arancelarios, era de un 20,8% (ver OMC, 1997 b)). El rango de variación de estos aranceles equivalentes ad valorem en una canasta de principales productos agropecuarios y alimenticios es muy amplio entre 0 y un 375,6% (OMC, 1997 b)). Los capítulos con aranceles equivalentes ad valorem por encima de la media son: los cereales (10) con un arancel promedio de más de 60%; los lácteos (4) y la carne (2) con más del 40%; animales vivos (1) y residuos y desperdicios (23) entre 30 y 40%; y finalmente entre 20 y 30% tabaco (4), preparaciones de legumbres (20), preparaciones de carne (16) y preparaciones de cereales (19).

6 Un análisis sobre las políticas de competencia y la agenda multilateral se encuentra en CEPAL, 1997.

7 SELA: "La agenda de los países industrializados y los organismos internacionales", Documento de la XXII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, octubre 1997.

8 DANI RODRIK "Has globalization gone too far?", Institute for International Economics, Washington, DC, marzo 1997.

9 RONALD FISCHER "Las nuevas caras del proteccionismo", Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería, 1997.

APERTURA Y CRECIMIENTO EN CHILE Y URUGUAY. ANALISIS COMPARATIVO Y DESAFIOS EN EL NUEVO CONTEXTO.-

Verónica Silva.-

¹ Este documento sintetiza y da una nueva mirada a las experiencias de apertura de Chile y Uruguay presentadas en un documento CEPAL (1995), el que contiene las referencias estadísticas que apoyan lo presentado en el presente documento. Antecedentes más actualizados de la evolución y política comercial de estos países, se presenta en CEPAL (1996).

² Dado el amplio horizonte de estudio (principalmente 1974-93), se hace especial referencia al sub-período 1985 en adelante.

³ El crecimiento 1983/84-87 significó una recuperación de los niveles y de las tendencias de crecimiento mostradas antes de la crisis.

⁴ El comportamiento de las exportaciones y su participación en el PIB, entrega alguna idea de la magnitud del proceso de apertura.

⁵ Nuevas cifras en precios constantes de 1990 (CEPAL, 1997).

⁶ Esto se asocia en el caso de Uruguay, en un principio con la liberalización financiera, probablemente con una gran influencia de la proximidad e integración fronteriza con los países vecinos.

⁷ Entre 1970 y 1995 pasan de 90% a 65% en el caso de Chile y de 80% a 54% en el caso de Uruguay. Aunque en 1995 sólo 5 productos representan todavía el 54% en Chile y el 39% en Uruguay. (CEPAL, Anuario 1996).

⁸ Entre 1980-97 sólo habían crecido las exportaciones de primarios.

⁹ Evolución apoyada en ventajas de importación de insumos básicos al amparo de acuerdos preferenciales con los países vecinos, los que inician sus programas de liberalización recién en 1987 y 1988 respectivamente (Vaillant, 1988; ROCHE, 1992 y CEPAL/Montevidео, 1992).

LA GLOBALIZACION DE LOS MERCADOS FINANCIEROS Y LA RESPUESTA DE LOS PAISES DEL MERCOSUR.-

Klaus Bodemer.-

¹ Las referencias son del informe del Banco Sudameris en su análisis para 1996.

² Banco Sudameris Op. Cit. 1996.

³ CEPAL: *Informe económico de América Latina*. Santiago de Chile, 1995.

⁴ Véase al respecto el periódico *Clarín* del 31 de marzo de 1996.

⁵ *Gazeta Mercantil* del 13 de marzo de 1996.

⁶ *Latin American Weekly Report* del 16 de mayo de 1996.

⁷ La cita se encuentra en el periódico *Clarín* del 31 de marzo de 1996.

⁸ Entre diciembre de 1994 y marzo de 1995, los depósitos en dólares se redujeron en 3.5 mil millones de dólares (15%), mientras aquellos en pesos disminuyeron por un valor equivalente a 3.3 mil millones de dólares (13%), razón por la cual los bancos sufrieron una grave crisis de liquidez (ONU, 1997).

⁹ Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, 1995.

¹⁰ En la actualidad, 3.9 millones de chilenos, es decir el 28.4% de la población, viven por debajo de la línea de pobreza. En México el porcentaje asciende a 40%. Véase el periódico *El Financiero*, Santiago de Chile, del 9 de julio de 1996.

¹¹ Banco Mundial, op. Cit.

¹² Véase el periódico *El País* del 28 de marzo de 1996, Montevideo, Uruguay.

¹³ *Latin American Weekly Report*, del 16 de mayo de 1995

¹⁴ Véase el *Boletín del Fondo Monetario Internacional* de setiembre de 1995

¹⁵ Véase el periódico *Clarín*, del 31 de marzo de 1996

¹⁶ De acuerdo a manifestaciones de CLAUDIO H. STOLTZ, ejecutivo del Deutsch-Südamerikanische Bank, en una escala de riesgos de 1 - 8 Argentina se ubica en el grupo de riesgo n° 5, es decir en la franja inferior del promedio.

ESTE CUADERNO SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN EL TALLER DE
IMPRESIONES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
EN EL MES DE DICIEMBRE DE 1999