

INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA

*James Gerber
Oscar Muñoz
Francisco Delich
Valentina Delich
Alicia Frohmann
Patricio Leiva
Alan Fairlie
Hernán Gutiérrez
Rodrigo Araya Dujisin
Francisco Rojas Aravena*

FLACSO-Chile

Inserción Económica Internacional de América Latina

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales estos se encuentran vinculados.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

382.9 FLACSO-Chile

F572 **Inserción Económica Internacional de América Latina.**

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2000

168 p. FLACSO

ISBN: 956-205-147-1

INTEGRACIÓN ECONÓMICA / ACUERDOS ECONÓMICOS /
ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN / RELACIONES COMERCIALES /
AMÉRICA LATINA / CHILE / ASIA PACÍFICO / EUROPA /

© Santiago, agosto 2000, FLACSO-Chile. Inscripción N° 115.585. Prohibida su reproducción. Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Nueva Serie FLACSO: Osvaldo Aguiló

Diagramación: Claudia Gutiérrez Grossi, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: Camaleón

INDICE

Presentación <i>Brian Loveman</i>	7
Introducción <i>Francisco Rojas Aravena</i> <i>Rodrigo Araya Dujisin</i>	11
I Parte	
✓ Estado, sociedad y mercado <i>Francisco Delich</i>	21
✓ Cruzando fronteras: políticas nacionales y los límites de la integración internacional <i>James Gerber</i>	31
Políticas de fomento productivo <i>Oscar Muñoz</i>	63
Resolución de controversias en los acuerdos comerciales <i>Valentina Delich</i>	71
II Parte	
✓ Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) Evaluación y balance de la primera etapa de la negociación comercial hemisférica <i>Alicia Frohmann</i>	85
Una asociación estratégica. Unión Europea, América Latina, Chile <i>Patricio Leiva</i>	97

APEC: un nuevo impulso para el regionalismo en Asia-Pacífico
Hernán Gutiérrez 111

Comunidad Andina, regionalismo abierto e integración profunda
Alan Fairlie Reinoso 117

Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur
FLACSO-Chile 139

7645

POLÍTICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO

OSCAR MUÑOZ¹

Abordo en este trabajo el tema de las estrategias que se están diseñando para enfrentar los procesos de inserción internacional de países como los nuestros, tomando en cuenta naturalmente los cambios que se han producido con la globalización, los procesos de apertura y de liberalización de los mercados.

Quisiera partir definiendo el problema central, que es la brecha del desarrollo productivo entre nuestros países y los países industrialmente avanzados. A pesar del alto ritmo de industrialización que América Latina tuvo durante varias décadas y que le permitió crecer más rápidamente que las economías industriales, hoy día nos sigue separando una brecha de productividad considerable.

A partir de la constatación de las enormes desigualdades de productividad, de ingreso, de capacidad de producción, de tecnología, y en el contexto histórico de la gran depresión de los años '30, como es bien sabido, en América Latina se implantó un modelo de desarrollo que buscaba enfrentar estas brechas mediante lo que se llamó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Se trataba de un período en que los mercados mundiales prácticamente se habían pulverizado por efectos de la gran depresión. Ello se intensificó después de la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, no había muchas

1. Economista. Coordinador Programa de Economía FLACSO-Chile.

opciones para avanzar en el camino del desarrollo, sino a través de políticas orientadas al mercado nacional, con un Estado muy activo que impulsaba el proteccionismo hacia aquellas industrias que se consideraba que tenían mayores posibilidades de desarrollo.

Estas políticas fueron básicamente las que prevalecieron durante muchas décadas en América Latina. Sin embargo, permanentemente hubo un debate teórico en el cual la ortodoxia económica cuestionaba estos enfoques como deficientes. Se criticó el intervencionismo del Estado y los recursos y subsidios asignados hacia las empresas o industrias definidas como prioritarias. También hubo críticas desde la izquierda y desde los propios enfoques desarrollistas, ante la constatación de que muchas de las expectativas no se cumplían.

Con todo, América Latina pudo crecer a un ritmo bastante alto durante las décadas del '50 al '70, entre el 5 y 6% anual, hasta la gran crisis de la deuda externa en los 80.

Este modelo tuvo deficiencias, las que son bastante conocidas y no me voy a detener en ellas. Pero una de las deficiencias importantes y que incluso la CEPAL y en particular, Raúl Prebisch enfatizaron, fue el hecho de que ese modelo descuidó fuertemente el desarrollo exportador. Por lo tanto, se fue haciendo muy vulnerable a las fluctuaciones del comercio internacional. Fue un modelo que por un lado pretendía superar los viejos problemas de las economías latinoamericanas, que dependían exclusivamente de los sectores primario-exportadores pero, por otro lado, al enfatizar el mercado interno y la satisfacción de la demanda interna, descuidó el desarrollo exportador y las inversiones en los mismos sectores primarios que eran la columna vertebral de las economías. Se creó, entonces, una nueva vulnerabilidad bastante más complicada, por lo demás. Porque ahora los sectores industriales dependían fuertemente de las importaciones de bienes de capital y de bienes intermedios, que no se podían obtener al ritmo necesario, por el lento crecimiento de las exportaciones, que debían financiar esas importaciones. Este era un sistema que sufría permanentemente crisis de balanza de pagos, que imponían devaluaciones muy traumáticas, con fuertes aceleraciones de los procesos inflacionarios. Se produjo lo que Aníbal Pinto llamó, para el caso de Chile, una economía difícil y que por cierto, se aplicaba también a la mayoría de las economías latinoamericanas.

En este contexto, comenzó a desarrollarse un modelo alternativo, un punto de referencia distinto, que fue el de los países asiáticos. A partir de los años '60, ellos reorientaron sus estrategias de desarrollo y en forma muy exitosa,

alcanzando ritmos de crecimiento espectaculares que no habían sido conocidos por los países en desarrollo. Son tasas del 8 al 10% de crecimiento anual, y en forma sostenida durante mucho tiempo. Esto les permitió a varios de esos países, Corea del Sur, por ejemplo, pasar de niveles de ingresos per cápita que eran inferiores a los de América Latina, a niveles que son el doble de los países más avanzados de la región. Así se constituyó el llamado milagro asiático. Una característica central de este modelo fue el fuerte énfasis que se le dio el desarrollo exportador.

En los últimos 20 años, se ha desarrollado una extensa literatura, tanto teórica como empírica, en que se ha tratado de analizar cuales fueron las políticas que aplicaron estos países, tratando de identificar los factores de éxito que les permitieron lograr este resultado tan espectacular. Entre paréntesis, muchos se estarán preguntando en este momento, qué sentido tiene traer a colación el caso de los países asiáticos, considerando la gran crisis que están sufriendo en estos momentos, y la cual también afecta fuertemente a América Latina. Pero hay que separar claramente lo que fue el modelo de desarrollo seguido por esos países durante 30 años, de lo que ha sido el desempeño de los años '90, bajo estrategias muy distintas. En este último período, esos países iniciaron procesos de liberalización financiera, bajo la influencia del Fondo Monetario Internacional, que los llevaron a endeudarse fuertemente, a la manera como América Latina se endeudó en los años '80, provocando una alta vulnerabilidad, una sobre-exposición financiera que terminó acarreado finalmente la crisis que hoy día conocemos. Y esto no tiene nada que ver con la estrategia de industrialización que siguieron en los 30 años anteriores. Hasta aquí el paréntesis.

A partir de estos análisis, se ha ido decantando una cierta visión de lo que son las estrategias más eficaces para un desarrollo competitivo, en un mundo como el actual que ya ha superado los viejos proteccionismos y los enfoques tradicionales del desarrollo hacia adentro. En este escenario mucho más abierto, hay que asumir el objetivo de reducir la brecha tecnológica y de productividad con los países avanzados. Al respecto, se ha desarrollado un enfoque que concita bastante consenso, y que se lo identifica como de competitividad sistémica. Se trata del reconocimiento de que el tema de la competitividad económica no depende sólo de algunas políticas específicas, por ejemplo, subsidiar a los sectores exportadores, sino que es un proceso mucho más amplio, en que todo el sistema económico y social tiene que estar interrelacionado y enfocado en la dirección de fortalecer la competitividad del país.

Por eso se habla también de competitividad país, entendiendo que son muchos los ámbitos que deben converger en esa dirección y que generan una percepción sobre el atractivo del país para la inversión internacional. La literatura sobre este tema distingue cuatro categorías que inciden en la competitividad sistémica.

Un primer nivel, denominado metanivel, tiene mucho que ver con las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, entre el Estado y el mercado, con la visión de país, los valores éticos, etc. El tema de los derechos humanos va apareciendo cada vez más fuerte en este nivel. Podemos considerar como ejemplo, lo que ha ocurrido con Indonesia y la Isla de Timor. A raíz de la represión del gobierno se ha planteado un problema de sanciones económicas y financieras que los países avanzados y los organismos internacionales pretenden imponer a Indonesia. Entonces, es un nivel que está más allá de la economía, pero que tiene mucho que ver con la capacidad de las sociedades para avanzar en su desarrollo económico y garantizar una estabilidad social y política.

En segundo lugar, existe un macronivel. Se trata del nivel de las políticas macroeconómicas. En este nivel se ha ido produciendo un consenso internacional y regional, respecto de lo que deberían ser las políticas macroeconómicas fundamentales para asegurar la competitividad. Por políticas macroeconómicas me refiero a las políticas fiscal, monetaria, financiera y cambiaria especialmente, cuyo objetivo principal es asegurar la estabilidad económica.

Hoy día se penaliza enormemente la inestabilidad económica. Es decir, un país que arriesga desatar un proceso inflacionario, genera inmediatamente lo que se llamó un "riesgo país" que el mundo financiero nacional e internacional sanciona fuertemente, con el retiro de capitales. Es lo que pasó en los países del este asiático en 1997-98.

Hay que reconocer que a pesar de los acuerdos básicos sobre los fundamentos de la macroeconomía, entre los economistas hay bastante debate y desacuerdos respecto de las situaciones específicas. En Chile, hemos tenido un debate bastante intenso y crítico sobre las políticas macroeconómicas y en particular, de lo que hizo el Banco Central en 1997-99. Incluso, después del informe que el presidente del Banco Central presentó en el Senado, se planteó la idea de revisar la autonomía de este Banco, por el hecho de que, a juicio de muchos, se provocó una recesión y desempleo mucho más intensos de lo que habría sido necesario.

En tercer lugar, hay un nivel meso, intermedio o sectorial, que tiene que ver con el entorno inmediato que rodea a las empresas. El entorno local influye fuertemente en las empresas para el desarrollo de su capacidad competitiva. Me estoy refiriendo a políticas tecnológicas, políticas de capacitación, políticas de subsidios, políticas de reconversión, etc.

Una primera pregunta que habría que plantearse es por qué aplicar políticas de desarrollo productivo en este nivel intermedio. Desde el punto de vista de la ortodoxia económica, estas políticas no serían necesarias, porque bastaría que se permitiera el libre funcionamiento de los mercados para que las empresas, buscando los objetivos de maximizar su rentabilidad, tomaran las mejores decisiones sobre donde invertir y cómo hacerlo, con qué tecnología, etc. Sin embargo, la propia literatura económica y la teoría más ortodoxa, desde muchos años atrás, han planteado la existencia de muchas fallas de los mercados, las que han pasado a constituir el fundamento de las políticas de desarrollo productivo de nivel intermedio. Por fallas de mercado entendemos simplemente algunas características que impiden el funcionamiento ideal, como es visualizado en los modelos teóricos. Por ejemplo, fallas por la existencia de monopolios o barreras a la entrada que hacen difícil la competencia. Hay también fallas muy importantes relacionadas con las externalidades. Estas son beneficios o perjuicios que algunas transacciones o decisiones de las empresas provocan en terceros. Un ejemplo clásico es la capacitación, en que la rentabilidad social no es capturada por la rentabilidad privada porque los beneficios sociales fluyen más allá de quien hace la inversión. Este tipo de fallas ha provocado que muchas veces las empresas no tengan el incentivo para hacer esas inversiones en la magnitud socialmente óptima. Se genera una sub-inversión privada en áreas de alta rentabilidad social.

Otro tipo de fallas se ha reconocido más recientemente, como la información incompleta o asimétrica, que le impide a los agentes económicos tomar buenas decisiones. En los modelos teóricos tradicionales, siempre se supuso que todos los agentes económicos tenían perfecta información de los mercados para tomar sus decisiones. En la práctica, esto no es así, y existe más bien el problema de la información insuficiente o asimétrica, en que una de las partes en una transacción tiene más y mejor información que la otra parte.

Estas características justifican la implementación de estrategias de desarrollo productivo, encaminadas a corregir las fallas de mercados, especialmente en los mercados de capital, del trabajo y de la tecnología, a fin de estimular a las empresas a actuar en horizontes de más largo plazo con miras a un desarrollo

competitivo. Estas estrategias utilizan una variedad de instrumentos orientados a distintas áreas, como la capacitación, la innovación tecnológica, el financiamiento, el crecimiento de las exportaciones. En este último caso, del fomento a las exportaciones, existe en Chile un instrumento diseñado para las PYMES que es el reintegro simplificado, y que corresponde a la devolución de impuestos de internación por los insumos importados. Sin embargo, la Organización Mundial de Comercio ha establecido el desmantelamiento de este tipo de subsidios, por lo que en Chile se acordó un calendario de disminución gradual del reintegro. La idea que hay en el Gobierno es reasignar los recursos correspondientes a través de otros instrumentos, siempre con el objetivo de fortalecer la competitividad de las exportaciones. A futuro, el énfasis estará en los instrumentos que actúen más por el lado de la productividad, la innovación tecnológica y la capacitación.

Quisiera terminar con un comentario sobre una característica general de estas nuevas políticas de desarrollo productivo. Se trata de su neutralidad con relación a los sectores productivos. La filosofía es que las políticas no pueden comprometerse con sectores o industrias determinadas, como ocurría en los modelos de industrialización anteriores. Más bien, se trata de crear oportunidades de desarrollo productivo abiertas a todas las empresas y que sea el mercado el mecanismo que determina qué sectores resultan exitosos. El riesgo que se ve en las políticas sectoriales es que si ellas fracasan, es el Estado, y la sociedad en último término, quienes deben asumir los costos.

Sin embargo, en la práctica las cosas no son tan claras y nítidas, como el blanco y el negro. Es inevitable que si muchas empresas de un sector determinado entran en crisis, habrá efectos sociales, como el desempleo, ante los cuales un Gobierno responsable no puede desentenderse. Algo de esto ocurrió con la industria del carbón, y también el sector textil ha estado planteando una crisis estructural ante una competencia que le resulta muy difícil enfrentar. Hay regiones específicas, como las zonas extremas del norte y del extremo sur, muy alejadas de los grandes centros urbanos e industriales, con costos de transportes muy altos, ante lo cual se han planteado programas especiales de desarrollo a fin de impedir un desdoblamiento y un atraso regional.

Esto demuestra que en la práctica, en un mundo globalizado y abierto las políticas no pueden prescindir de cierta selectividad, de ciertas opciones sectoriales o regionales, en función de los efectos sociales y productivos que a largo plazo se generan. Este debate viene cobrando más fuerza en la actualidad, después de un largo período en que se privilegió las políticas neutrales y el rol

del mercado como asignador exclusivo de recursos. Hay razones estratégicas que pueden aconsejar que haya políticas activas en la orientación de la estructura productiva. Esa es la lección principal de la época dorada de los países asiáticos. Para América Latina un problema estratégico central es si vamos a continuar con un modelo de desarrollo económico basado en la elaboración de recursos naturales o vamos a buscar las condiciones para llegar a ser competitivos en las áreas emergentes de las economías. Nadie discute que el desarrollo de los recursos naturales debe continuar adelante porque ahí están nuestras actuales fortalezas. Además, estos mismos sectores han sido fuente de importantes innovaciones tecnológicas que han permitido aumentar la productividad y las exportaciones. Pero hay que pensar en los escenarios de aquí a diez o veinte años. En la sociedad del conocimiento y de la información en que estamos, nuestros países deben reflexionar y diseñar estrategias que les permitan posicionarse bien en un escenario que será muy distinto del actual. La próxima década verá un desarrollo muy impresionante en los servicios, en las comunicaciones, en el turismo, en el sector financiero, basado en la incorporación de conocimiento. Tanto los Estados como los líderes empresariales tendrán que hacer opciones respecto de donde privilegiar las inversiones en capital humano y en conocimiento, si quieren posicionarse adecuadamente para una competencia cada vez más amplia.

Por cierto, también es muy importante reconocer que al entrar en el terreno de la selectividad, las políticas asumen riesgos. Es fácil confundir razones estratégicas con intereses creados. Es fácil también experimentar con los recursos públicos, cuando no hay de por medio riesgos y responsabilidades privadas. Por ello es que el uso de la selectividad requiere instituciones sólidas y transparentes, Estados fuertes y dotados de capacidad técnica y, sobre todo, un diálogo público entre los diferentes actores sociales, sean empresarios, trabajadores, académicos, o funcionarios, que ilumine las opciones fundamentales que la sociedad desea tomar para su desarrollo.