

Políticas para el desarrollo y negociaciones comerciales

Eduardo Gitli*

SE PARTE DE LA PREMISA DE QUE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES CONSTITUYEN UN MEDIO Y NO UN FIN. LA PROLIFERACION DE ACUERDOS INTERNACIONALES EN MUCHOS CASOS ES TAN INTENSA QUE LOS APARATOS NEGOCIADORES SIMPLEMENTE NO LE PUEDEN DAR SEGUIMIENTO. SE PLANTEA QUE EL OBJETIVO CENTRAL DE LAS NEGOCIACIONES CONSISTE EN ACOMPAÑAR UNA ESTRATEGIA DE ATRACCION DE INVERSIONES, PARA LO CUAL SE REQUIERE FORTALECER LAS INSTANCIAS A CARGO DE ESTE PROCESO, EL CUAL DEBE TRANSFORMARSE EN COMPLEMENTARIO DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL, DE FUERTE BASE EMPRESARIAL Y CONSENSO POLITICO CON LA SOCIEDAD CIVIL.

Introducción

En este ensayo se parte de la conocida aunque poco utilizada premisa de que las negociaciones comerciales

constituyen un medio y no un fin. La proliferación de acuerdos internacionales en muchos casos es tan intensa que los aparatos negociadores simplemente no le pueden dar seguimiento. Se plantea en el texto que el objetivo central de las negociaciones consiste en acompañar una estrategia de atracción de inversiones. Aquí es donde aparece el problema. ¿Cómo incentivar inversiones donde el principal factor de atracción (la sustitución de importaciones bajo protección) ya no existe? La respuesta a esta pregunta

* Consultor de capacitación del ICAP y de varios organismos regionales, internacionales y gobiernos centroamericanos [egitli@sol.racsa.co.cr].

El autor agradece los comentarios, sugerencias y discusiones sostenidas con Carlos Murillo y Rethelny Figueroa, quienes no son responsables de las opiniones vertidas.

representa nuevos desafíos a la capacidad institucional de las naciones.

La política industrial se refiere a aquellas medidas de los gobiernos para promover las actividades económicas, más allá de lo que el mercado podría lograr (con un concepto de "industria" como producción sostenible de bienes y servicios). Estas actividades pueden ubicarse en los sectores agrícola, industrial o de servicios. Dentro de este marco ¿qué puede hacer el negociador? En principio, si es él quien está en acceso político directo con algunos requisitos del proceso de globalización, debe servir más de advertencia que de acompañante pasivo de procesos que muchas veces no alcanza a comprender en su plenitud. Es importante reconstruir, adaptada a las realidades del mundo moderno, una institucionalidad que ha sido perdida a lo largo de varios años de reducciones presupuestales. Esto implica que tienen que fortalecerse las instancias que señalaran para qué negociar y con qué objetivos. El proceso de negociación debe transformarse en complementario de una estrategia nacional, de fuerte base empresarial y consenso político con la sociedad civil.

Planteamiento del problema

Las negociaciones comerciales constituyen un medio y no un fin. Resulta una afirmación evidente, pero requiere de algunas reservas, sobre todo

cuando pareciera que en algunos casos se conducen las negociaciones más para acumular logros en el terreno internacional, que como resultado de una política explícita para estimular el desarrollo económico. Esta proliferación de acuerdos internacionales en muchos casos es tan intensa que los aparatos negociadores simplemente no le pueden dar seguimiento.

Sería demasiado sencillo decir que es una moda, y que carece de reflexión previa. Empero, las realidades políticas y económicas no suelen ser tan simples. Hay un razonamiento detrás de toda esta ofensiva "acuerdista", cuya lógica conviene desentrañar. Pocas veces tal discurso se ha hecho explícito, empero, su racionalidad sería la siguiente:

La dinámica del proceso de acumulación en cada país refleja los patrones de rentabilidad de las empresas. Se acumula por y para la ganancia. Cuando, por un motivo u otro, se cierran las puertas para tal expansión, el crecimiento económico se enlentece o se detiene.

Durante los años tempranos de la posguerra, la acumulación tuvo dos ejes: en primer lugar, la relativamente breve luna de miel de los productos básicos con el mercado mundial, la cual, dependiendo del producto, se extendió en algunos casos hasta fines de los años cincuentas y en otros llegó hasta los años sesentas, aunque con tendencias descendentes en los precios internacionales; y en segundo lugar, por el auge del pro-

ceso de sustitución de importaciones de productos manufacturados, que se aceleró desde fines de los años cincuentas.

Si nos detenemos brevemente en el segundo eje de los procesos de acumulación; veremos que estaba fundamentado en la noción de que el crecimiento debía basarse en las inversiones orientadas hacia las actividades manufactureras. Esta concepción estaba originada y respaldada por los intensos trabajos de índole teórica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.¹

Para fomentar las inversiones industriales referidas, se diseñaron en toda la región esquemas de incentivos que de una u otra manera tenían en común la exención impositiva para el ingreso de los bienes de capital, y en muchos casos la exoneración del pago del impuesto sobre la renta. Empero, es posible que todas estas medidas de fomento hayan sido meramente accesorias. El verdadero incentivo para las inversiones estuvo en la presencia de mercados altamente protegidos en los países de la región, ya fuera detrás de barreras arancelarias sumamente elevadas, o de otro tipo de obstáculos cambia-

rios y reglamentarios al ingreso de bienes que compitieran con la producción nacional.

No importa cuantos castillos de medidas de política industrial se erigieran sobre estas bases. Sus verdaderas murallas eran los obstáculos a la importación de productos finales de competencia y éstos constituyeron el punto determinante de la política industrial. La lógica de la acumulación, ya fue expresado, se cimentaba en la rentabilidad, que a su vez estaba determinada por la protección contra las importaciones rivales, más que en otro tipo de incentivos explícitos.

Apoyándose en este marco, las negociaciones comerciales eran el complemento necesario para ampliar los mercados, a efectos de que las industrias nacionales tuvieran alguna factibilidad asociada con el tamaño relativo de cada nación. Por este motivo es que, esquemas integracionistas conducidos por países de mayor tamaño relativo dentro de la región, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, luego ALADI) no prosperaron inicialmente, en tanto que la integración centroamericana avanzó en forma más veloz. Una integración que se orientó fundamentalmente hacia los productos de base manufacturera, dejando de lado la parte agrícola.

El punto a destacar es que, las negociaciones conducentes a una zona de libre comercio constituyeron el complemento de una política proteccionista que, siguiendo el pensa-

1. Conviene aclarar en este caso que la CEPAL no estaba aislada en sus planteamientos desarrollistas. Había toda una batería de expertos de estatura mundial como Rosenstein-Rodan, Kaldor, Harrod, Domar y en general, los primeros autores de la escuela post-keynesiana, de gran influencia, que servían de respaldo teórico de algunos o de todos los planteamientos de la institución.

miento de la CEPAL, estaba orientada a fomentar el crecimiento industrial como centro del proceso de desarrollo económico. En países pequeños, como en el caso de los centroamericanos, la racionalidad de las negociaciones estaba clara. Es por ello que, con la excepción de Nicaragua (y aún esto debido a una casualidad histórica), ninguno de los países de la subregión se acercó al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, en sus comienzos, sino hasta bien entrados los años ochentas.

No es éste el espacio para efectuar una crítica del proceso de sustitución de importaciones,² pero lo cierto es que la nueva estrategia de "regionalismo abierto" ya no dispone de instrumentos cuya sincronización con el proceso de crecimiento económico sea evidente. En su momento, las po-

líticas de desarrollo industrial pudieron haber sido buenas o malas; creemos que el juicio histórico, al revés de lo que parece, no está concluido. Pero lo claro es que la protección al mercado interno, sin necesidad de agregados, bastaba para explicar el crecimiento de la actividad manufacturera en los países centroamericanos. No había necesidad de razonamientos inherentes a la división internacional del trabajo, productividad o rendimientos decrecientes en los países industriales. Hoy en día, políticas tradicionales como la comercial, están perdiendo peso, por la tendencia al atenuamiento de las diferencias entre lo interno y lo externo.³ Las políticas tienen un impacto mucho más directo sobre las relaciones internacionales y son mucho más interdependientes y sincronizadas. Hay menos espacio para el juego independiente de los tipos de cambio, las tasas de interés, los gastos del gobierno y las políticas distributivas. No quiere decir que se haya agotado el espacio nacional, sino que debe ser redefinido y se ha avanzado poco aún en este camino en América Latina en general y Centroamérica en particular.

El desarrollo económico, como tendencia de largo plazo, requiere de un proceso de reproducción ampliada, o en términos del lenguaje cotidiano, de inversiones. Empero, si el principal factor de atracción para las entradas de capital en la posguerra fue la protección, al cesar su presencia, se agota el elemento impulsor. El eslabón perdido de la cadena, por razones que de momento no analizaremos, estuvo

2. De momento, nos exime de mayores comentarios la siguiente cita de miayer Secretario Ejecutivo de la CEPAL: "Por lo tanto, se podría afirmar que la estrategia de sustitución de importaciones se siguió aplicando mucho tiempo más allá de lo que aconsejaba la prudencia" (Rosenthal 1996).
3. Un ejemplo es el siguiente: varias décadas atrás los derechos *antidumping* eran poco utilizados, debido a que la presencia de altas barreras arancelarias los hacía menos importantes, a pesar de formar parte del articulado del GATT original. Con la profundización de la apertura, desde principios de los años ochentas, su imposición (o simple amenaza de), se convierte en una importante arma proteccionista. Los procesos de integración recientes, a su vez, han provocado una fuerte tendencia a la utilización de la legislación de competencia en vez de *antidumping*, que no discrimina entre países y tiende a ser homogeneizada, como en el caso de la Unión Europea.

en la deficiente acumulación de grandes capitales pugnando por ser invertidos, así como en la insuficiente formación de ahorro interno, el descuido de la infraestructura, de la capacidad de adaptación tecnológica, del desconocimiento de los mercados mundiales y la pobreza de alianzas estratégicas para irrumpir en los mercados externos.

Como regla general, el ahorro nacional en los países centroamericanos ha tendido a ser inferior a la media latinoamericana, a su vez inferior a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD, ya desde los impulsos más fuertes de la sustitución de importaciones en los años sesentas y setentas. Por supuesto, todos ellos muy inferiores al ahorro en los países asiáticos (Cuadro 1, Anexo). El proceso inversionista también fue débil en relación a la media latinoamericana, que a su vez era sensiblemente inferior a la de los países asiáticos (Cuadro 2, Anexo).

El déficit de ahorro en Centroamérica fue cubierto por recursos externos en una forma poco común frente al resto de América Latina. Agosin señala acertadamente que los recursos externos han sido poco importantes como

compensadores de la falta de ahorro en América Latina (Agosin 1995). En cambio, la realidad centroamericana fue diferente. En el Cuadro 1 se puede apreciar que si bien para la generalidad del hemisferio la transferencia de recursos externos rara vez se ha distanciado de los alrededores del cero, para los países centroamericanos ha venido en constante aumento desde los años sesentas por lo menos, llegando a un promedio de 6.1% del Producto Interno Bruto, PIB, en el período 1990-1995.⁴ Como dato interesante, los países centroamericanos lograron evitar la transferencia negativa masiva que tuvo el hemisferio durante la "década perdida" de los años ochentas. Las causas fueron en realidad excepcionales, al ser considerada zona en beligerancia por varios países industrializados y del campo socialista y luego por las necesidades de la recuperación en el caso de Nicaragua y las remesas laborales en el caso de El Salvador. El punto es que las entradas netas de recursos del exterior no lograron mejorar el crecimiento medio bastante desalentador del PIB *per cápita* de los países centroamericanos (Cuadro 2).

Si bien el ingreso de recursos del exterior no ha significado una panacea, es difícil pensar en un desarrollo sostenido en países centroamericanos sin por lo menos mantenerlos. Las exportaciones permiten aumentar el ahorro interior y superar las limitaciones de la balanza de pagos a la hora de importar bienes de capital y acumular. A su vez, la expansión de las exportacio-

4. A efectos de evitar el impacto excesivo de los valores extremos en Centroamérica, se ha utilizado a la mediana en todos los cálculos para representar el promedio (el valor que está en el "medio" de una serie estadística cuando se ordenan sus componentes). En cambio, los promedios de América Latina y de los miembros de la OECD han sido tomados directamente de las fuentes estadísticas (Banco Mundial y FMI).

nes dependerá de que se cree capacidad productiva y que la productividad se eleve. Por tanto, un proceso sostenible de crecimiento requiere unas interacciones que se refuercen mutuamente entre inversiones y exportaciones (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD, 1997a:Vol. II:36). Dichas interacciones son las que en realidad explican la relación exportaciones-crecimiento. Precisamente este fomento de la relación exportaciones-inversiones ha estado presente en los modelos de Asia Oriental (Edwards 1993). La política comercial por sí sola no habría sido suficiente para animar un proceso de crecimiento dinámico sin el ritmo muy rápido de la inversión (UNCTAD 1997a:Vol. II:37).

Por otra parte, la creciente participación del comercio intrafirmas en el comercio mundial también nos recuerda la asociación creciente entre comercio e inversión. Para las matrices de las empresas transnacionales estadounidenses, este tipo de comercio pasó de representar el 34% del total en 1983 al 44% en 1993, en tan sólo 10 años. A su vez, para sus filiales pasó de representar un 55 a un 64% en el mismo período (UNCTAD 1996:105). En 1996 las inversiones directas (IED) de los países desarrollados en el exterior, fueron de 295 miles de millones de dólares, aunque a este monto los países en desarrollo agregaron unos 129 miles de millones de dólares (Cuadro 3). La idea central de las políticas consiste en captar proporciones crecien-

tes de este total. Durante los años ochentas, la Inversión Extranjera Directa, IED, se dirigía fundamentalmente hacia los propios países industriales (76 a 78%). Entrados los años noventa, la proporción ha disminuido, por lo que los países en desarrollo han llegado a captar en 1996 el 37% del total (desde el 24 al 21% de los años ochentas). Hay una dura competencia por los capitales a un doble nivel: entre países industrializados y en desarrollo por un lado y, por el otro, entre los mismos países en desarrollo.

Entonces, un aspecto importante de la política de mediano plazo (con fuertes impactos para el largo plazo) consiste en atraer capitales (incluyendo el conocimiento) de fuera de cada nación. En otras palabras, lo que conocemos como atracción de las inversiones extranjeras.

En otras ocasiones ya señalé que la primera negociación en la que se involucró un país claramente en desarrollo con uno desarrollado, (México y Estados Unidos), tuvo como uno de sus ejes el fomento de las inversiones. El propósito del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, TLCAN, fue la atracción de inversiones a través de la suscripción de un acuerdo que atara a México en varios ejes de su política económica (comercial, de inversiones, legal, entre otras), pero con vistas a promover las inversiones (Gitti y Ryd 1992, Gitti 1998).

Por tanto, el centro de gravedad de la discusión reside en diseñar una estrategia de atracción de inversiones.

CUADRO 1

BALANCE DE RECURSOS EXTERNOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

	60/65	65/70	70/75	75/80	80/85	85/90	90/95
Centroamérica	2.1	2.3	4.9	4.2	4.1	3.9	6.1
Costa Rica	4.9	6.4	8.8	8.1	2.4	2.9	2.3
El Salvador	1.9	2.4	2.8	2.1	5.2	7.9	13.6
Guatemala	2.0	1.1	0.8	3.8	3.0	3.5	6.5
Honduras	0.9	2.2	4.6	5.9	5.6	4.4	5.7
Nicaragua	2.1	4.3	5.2	2.6	13.2	18.1	26.3
Panamá	3.3	1.5	5.4	4.5	0.0	-7.0	-4.6
República Dominicana	0.7	7.2	6.3	6.1	5.5	4.9	5.0
Países europeos selectos*	0.7	0.5	-0.6	0.2	-0.6	-2.3	-4.0
Otros países							
Chile	1.6	-1.2	1.2	1.6	2.0	-3.9	-1.7
México	2.1	2.0	2.3	2.1	-3.8	-2.7	2.6
Estados Unidos	-0.8	-0.3	-0.2	0.6	1.6	2.5	-1.7
Países asiáticos	9.3	10.2	7.8	4.5	2.3	-3.3	-1.7
Japón	0.1	-1.2	-0.9	-0.4	-1.4	-2.5	-1.7
Corea	9.3	10.2	7.8	4.5	2.3	-4.1	0.8
Singapur	13.2	11.0	16.0	7.0	4.3	-3.3	-12.1
América Latina y el Caribe	0.0	0.3	1.5	1.8	-1.7	-2.8	0.0
Miembros de la OECD	-0.3	-0.3	-0.1	0.2	0.4	0.5	-0.5

Nota: el balance de recursos externos es el saldo de la balanza de bienes y servicios no factoriales.

Por construcción de las cuentas nacionales es igual a la diferencia entre ahorro e inversión.

Los promedios son medianas, a efectos de no resultar afectados por valores extremos.

A partir de 1990, OECD=Países Industrializados según FMI.

* Francia, Finlandia, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica.

(+) Significa entrada neta de recursos al país; (-) significa salida neta de recursos del país.

Fuente: 1960-1990 Banco Mundial, World Data 1995; 1990-1995 Fondo Monetario Internacional, FMI Estadísticas Financieras Internacionales. Anuario 1997.

CUADRO 2

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB PER CÁPITA
EN CENTROAMÉRICA Y OTROS PAÍSES DE REFERENCIA

	60/65	65/70	70/75	75/80	80/85	85/90	90/95
Centroamérica	2.9	2.2	2.3	2.5	-2.4	0.0	1.2
Costa Rica	1.4	3.7	3.3	2.1	-2.6	1.7	1.1
El Salvador	3.5	0.8	2.7	-1.0	-2.7	0.2	3.8
Guatemala	2.3	2.9	2.7	2.8	-3.9	0.0	1.3
Honduras	1.5	1.5	0.7	3.7	-1.5	0.0	0.5
Nicaragua	6.2	0.6	1.7	-6.9	-2.3	-5.6	-1.8
Panamá	5.1	4.5	1.9	3.7	0.7	-3.4	3.6
República Dominicana	-0.7	5.8	6.1	2.4	-0.7	1.4	2.2
Países europeos selectos*	4.3	4.4	2.7	2.6	1.0	2.7	0.3
Otros países							
Chile	1.3	2.5	-3.0	5.7	-0.7	4.7	5.4
México	3.9	3.7	3.3	3.9	-0.4	-0.9	1.5
Estados Unidos	3.2	1.9	1.2	2.3	1.7	1.8	1.9
Países asiáticos	3.7	10.4	7.5	6.9	4.9	6.8	7.5
Japón	8.4	10.4	3.1	3.6	3.0	4.0	1.4
Corea	3.7	9.2	7.7	6.9	6.5	9.1	7.5
Singapur	2.2	10.4	7.5	7.1	4.9	6.8	8.5

Nota: Los promedios regionales están representados por medianas.

*Francia, Finlandia, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica.

Fuente: 1960-1990 Banco Mundial, World Data 1995; 1990-1995 Fondo Monetario Internacional, FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, Anuario 1997.

CUADRO 3

FLUJOS MUNDIALES DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
(MILES DE MILLONES DE DOLARES Y PORCENTAJES)

Años	Países desarrollados		Países en desarrollo		Europa del este y central		Todos los países	
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas
1983-1987	58.70	72.60	18.30	4.20	0.02	0.01	77.10	76.80
1988-1992	139.10	193.30	36.80	15.20	1.36	0.04	177.30	208.50
1990	169.80	222.50	33.70	17.80	0.30	0.04	203.80	204.30
1991	114.00	201.90	41.30	8.90	2.45	0.04	157.80	210.80
1992	114.00	181.40	50.40	21.00	3.77	0.10	168.10	203.10
1993	129.30	192.40	73.10	33.00	5.59	0.20	207.90	225.50
1994	132.80	190.90	87.00	38.60	5.89	0.55	225.70	230.00
1995	203.20	270.50	99.70	47.00	12.08	0.30	314.90	317.80
1996	208.00	295.00	129.00	51.00	12.00	0.20(e)	349.00	345.8(e)
			Participación en total					
1983-1987	76	95	24	5	0.02	0.01	100.00	100.00
1988-1992	78	93	21	7	0.77	0.02	100.00	100.00
1993	62	85	35	15	2.70	0.09	100.00	100.00
1994	59	83	39	17	2.60	0.24	100.00	100.00
1995	65	85	32	15	3.80	0.09	100.00	100.00
1996	60	85	37	15	3.40	0.05	100.00	100.00

La (e) significa estimación del autor.

Fuente: UNCTAD 1996, p. 4 y 1997 b.

Aquí es donde comienza a revelarse el problema. ¿Cómo atraer inversiones donde el principal factor de atracción (la protección) ya no existe? Durante una etapa de transición, cuando se agotaba el modelo de sustitución de importaciones latinoamericanas (SIM) en su grado más puro, a mediados de los años sesentas, algunos países de la región comenzaron a crear sistemas que pretendían pasar a una etapa más avanzada de la SIM a través de la promoción de exportaciones, en lo que algunos autores llamaron "sustitución de exportaciones": esto es, ampliarlas y diversificarlas basándose tanto en aquellos productos desarrollados bajo la SIM, como en nuevos productos donde la división internacional del trabajo favoreciera, por diversas razones, a los países de la región. Para ello, se crearon sistemas que favorecían a las exportaciones de productos nuevos

5. En el caso de Costa Rica, durante los primeros años de la década de los noventas, los Certificados de Abono Tributario, CAT, un subsidio explícito, llegaron a representar entre el 1.2% y el 1.3% del PIB, carga bastante pesada, aún sin tomar en cuenta las exoneraciones del Impuesto sobre la Renta (véase Agosin, Gitti y Vargas 1996).
6. Aunque en la mayoría de los países en desarrollo los subsidios y las exoneraciones se han venido otorgando a las exportaciones no tradicionales, en la mayoría de los casos se han dado a productos donde por razones de ventajas comparativas naturales (el caso de la piña en Costa Rica), o que no cumplieran con requisitos mínimos de valor agregado (casos detectados en la producción de diskettes y toner en Nicaragua), representaban un costo innecesario, irrecuperable y anormalmente elevado para cada país. Esta profusión de incentivos refleja más bien la incapacidad de los estados para administrar medidas de fomento orientadas a resolver problemas específicos.

(no tradicionales), a través de todo tipo de exoneraciones, a las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios, subsidios explícitos como porcentaje del valor exportado y exoneraciones de parte o todo el pago de los impuestos sobre la renta, todo ello sin abandonar los esquemas de protección originales. Tales regímenes también contribuyeron a mantener algún proceso inversionista, ya fuera con capital nacional o extranjero. Podríamos decir también que fue lo más parecido a una política industrial, complementaria en la mayor parte de los casos, sustituta en otros, post-SIM.

Con el paso de los años, este modelo híbrido de protección acompañado de instrumentos de promoción de exportaciones presentó varios problemas. En primer término, el manejo del tipo de cambio, muchas veces errado y casi siempre rezagado, anulaba los incentivos otorgados por la vía de subsidios. En segundo lugar, los países industriales reforzaron la aplicación de sus medidas en contra de los subsidios otorgados por sus competidores por diversos medios: la presión bilateral y multilateral; la presión por intermedio de las instituciones financieras internacionales; y finalmente, pero no menos importante, a través de la aplicación de derechos compensatorios. En tercer lugar, en muchos países en desarrollo el peso de los subsidios sobre el erario público se hizo insostenible.⁵ En varios casos, el propio diseño de los incentivos tenía un sesgo generalizante que tarde o temprano tenía que operar como un freno.⁶

En realidad, hubo países que durante ciertas etapas tuvieron crecimientos acelerados de sus exportaciones (Brasil y Colombia), aunque ninguno de ellos se aproximó al éxito de los "tigres asiáticos", ni en sus dimensiones ni en su continuidad, ni tuvieron impactos evidentes sobre el desarrollo económico. El ejemplo de Chile es más reciente, aunque las medidas de apoyo estatal a la promoción de exportaciones fueron mayores de lo que se suele afirmar públicamente.⁷

Pero si están agotadas las primeras etapas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, las cuales fueron utilizadas como ejes de una política industrial, la pregunta es: ¿dónde estamos? Estas reflexiones se basan en la situación actual de los países centroamericanos y sus dilemas negociadores, de los cuales el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, es el más importante, pero no el único. Está en juego el propio proceso de apertura y de estrategia negociadora en las mesas multilaterales, así como en los ámbitos extra-hemisféricos. No es la intención de este breve ensayo articular una es-

7. Podemos mencionar de pasada la existencia de la Fundación Chile, la cual fomenta nuevos productos y tecnologías, financiada por el Estado y la ITT; Prochile, como instancia del Estado apoyada por el sector privado; la existencia de un "drawback simplificado" para una buena cantidad de productos que implicaba un subsidio de aproximadamente 5% en efectivo para los productos nuevos o relativamente nuevos. Además de estos apoyos, recordemos los aportes del Estado a las cámaras en efectivo por montos superiores a los 5 millones de dólares anuales.

trategia negociadora. Más bien, se da un paso atrás y se pregunta cuál es el objetivo de negociar y su articulación con una política para lograr el desarrollo económico y social. Por lo tanto, comenzaremos con las reformas económicas de los últimos años, las que constituyen el marco de las políticas para el desarrollo económico, y en última instancia, un punto importante de contexto para las negociaciones comerciales.

Las reformas de la última década

Los casos específicos en Centroamérica son muy variados en cuanto a la verdadera profundidad de las medidas tomadas. Empero, podemos de alguna manera establecer el siguiente marco para las reformas:

1. La disciplina fiscal y monetaria. Esta necesidad proviene de los ajustes iniciados para resolver la crisis de pagos generada a principios de los años ochentas. Se presentó con urgencias diversas en Centroamérica, oscurecida por la afluencia de recursos estadounidenses motivados por la situación política inestable de las naciones y la ofensiva contra Nicaragua.
2. La privatización progresiva del sistema financiero y la retirada del Estado como proveedor de fondos baratos para el proceso producti-

vo. Esto hizo aflorar la falta de capacidad histórica del sistema financiero privado y del mercado de capitales para resolver la cuestión del apoyo a la producción de bienes y servicios.

3. Las reformas tributarias en proceso tratan de ampliar la recaudación sobre la base de impuestos indirectos al consumo, reduciendo otros tributos que tenían un origen redistributivo, como los impuestos sobre la renta, o el patrimonio. También persiguen eliminar las exenciones fiscales como instrumento promocional, dejando en pie solamente las exoneraciones de derechos de importación para los exportadores.
4. La reducción de las barreras a las importaciones ha constituido un elemento central de la nueva política comercial. Hay dos fuerzas impulsoras de esta apertura: a) las negociaciones internacionales, que para las naciones centroamericanas comenzaron a mediados de los años ochentas con los procesos de acceso al GATT, inducidos por Estados Unidos; y b) los procesos de ajuste estructural, recomendados por las instituciones financieras internacionales, sobre

8. De ahí la discusión acerca del significado de las bajas tasas de inversión. En teoría, un país donde la inversión no crece significativamente, pudiera estar sentando las bases para un crecimiento económico a largo plazo, si la estructura de la inversión ha cambiado en favor de aquella cuya productividad es más elevada.

todo el Banco Mundial, que partían de la conocida base de que “un impuesto a las importaciones constituye simultáneamente un impuesto a las exportaciones”, y de que los países en desarrollo suelen tener excesos de inversión orientados hacia productos donde las condiciones para desarrollar ventajas a largo plazo son prácticamente nulas.⁸

5. La desregulación, como fenómeno que indica por un lado la voluntad de facilitar la vida del ciudadano y de las empresas, pero además como expresión de un Estado que considera que el costo administrativo y social de estas medidas supera sus beneficios.

En la mayor parte de los casos existe una confianza ilimitada en la eficacia de los mercados para captar las señales de los precios. Por tanto, para muchos partidarios del ajuste (aunque no para todos, ni con la misma intensidad), estas políticas macroeconómicas, podrían, por sí solas, rendir los resultados esperados en plazos prudenciales. Aquí es donde encajan las negociaciones internacionales, las que en el nuevo modelo cumplirían las siguientes funciones:

1. Mostrar “modernidad”. Este impacto es psicológico: se piensa que los conceptos de “globalización” y “modernidad” están asociados a la cartera exitosa de negociaciones comerciales, a la vez que están dando el mensaje de que los gobiernos tienen políticas dirigidas

hacia el desarrollo, aún cuando no se haya establecido claramente la relación, o ésta no sea percibida por la sociedad civil, ni sean muy claros los efectos prácticos sobre el bienestar de la población.

2. El aprendizaje en la práctica (*learning by doing*) de los parámetros que requiere dicha “modernidad”. En muchos países, la legislación sobre temas importantes, aunque sólo relacionados en forma indirecta con el comercio,

-
9. Para comprender mejor esta idea sugerimos prestar atención al siguiente ejemplo: supongamos que El Salvador importa tubos de gas desde Pakistán a \$10 la unidad. Estos tubos tienen un arancel del 10%, lo que lleva el costo al consumidor a \$11. Supongamos que en Venezuela son producidos estos mismos tubos y ofrecidos a un precio de \$10.50. Obviamente, de ser iguales las calidades, el consumidor continuará adquiriendo el producto de Pakistán. Empero, de llegarse a un acuerdo de libre comercio entre El Salvador y Venezuela, el arancel al importar desde ese país sería de cero, y el costo del producto al consumidor ascendería a \$10.50. Por tanto, el consumidor se beneficia al comprar más barato. Pero el país eroga \$10.50 donde antes pagaba \$10. Por tanto abona \$0.50 adicionales, en tanto que el fisco pierde el dólar que recaudaba por cada producto importado. Si El Salvador no produce tubos de gas, lo lógico hubiera sido reducir el arancel para todo el mundo del 10% al 5% por lo menos. El consumidor pagaría \$10.50, el fisco recaudaría aún \$0.50 y saldrían del país los mismos \$10 (suponiendo que se sigan importando desde Pakistán). Claro está, la expectativa de ganancia para El Salvador, como país, consiste en que tenga productos cuyas exportaciones se puedan incrementar de manera suficiente. El punto que se desea destacar es que en algunos casos, este autor ha visto que solamente se maneja la primera parte del argumento (importaciones supuestamente más baratas) como propaganda de la integración con países de tamaño relativamente mayor.

ha cambiado al calor de estas negociaciones: por ejemplo la legislación sobre derechos de propiedad intelectual, la de compras del sector público, las facilidades aduaneras y la desregulación, entre otros, ha sido reorientada bajo el signo de las negociaciones, tanto para las presentes como para las futuras.

3. Promover las inversiones a través de: a) marcos más abiertos para los cuales las negociaciones no son esenciales, pero que vinculan a los gobiernos con el futuro por medio de tratados internacionales, proporcionando así mayor seguridad a los inversionistas extranjeros, b) mostrar el acceso a mercados como un activo adicional de cada país para establecer filiales o directamente empresas matrices en los países en desarrollo.
4. En muchos casos se ha utilizado a las negociaciones como instrumento adicional para promover reducciones arancelarias como parte del proceso de ajuste. El argumento en sí es sofista y conduce a error. La reducción arancelaria para importaciones desde un solo mercado conduce a proteger a los productores de los países socios y no a los propios. Tampoco conduce hacia una mayor eficiencia en las compras externas. En muchos casos, los costos totales del importador podrían disminuir un poco, pero el costo en divisas de las importaciones podría ser superior y los ingresos del fisco disminuyen.⁹

Es una discusión bizantina el determinar hasta qué punto son correctas o no estas concepciones. Encajan en una visión de que constituyen una parte del proceso de ajuste que permite su aceleración. Hay quienes consideran que los motivos son irrelevantes y que lo importante es tomar todas estas medidas por las razones "correctas", esto es, para alinear los precios internos con los precios internacionales.

Causa inquietud que unos cuantos países puedan entrar a las negociaciones con alguna de estas visiones descritas y sintetizadas en: a) las negociaciones son parte del proceso de ajuste y por consiguiente lo aceleran, lo cual está bien, y b) las negociaciones son parte de un proceso de modernización, o más bien de adecuación a las nuevas realidades de la división internacional del trabajo donde los países en desarrollo deben adaptarse, para "encajar" mejor en el modelo. Ambas visiones no son necesariamente antagónicas ni incorrectas, pero probablemente sean insuficientes. Es la contraparte en materia de relaciones económicas internacionales de lo que Rosenthal sostiene cuando afirma, refiriéndose a las condiciones macroeconómicas para el desarrollo, que una lección importante de los procesos de reforma es que los precios se deben aproximar a los "correctos" (la vieja ortodoxia), y que estos precios "correctos" son necesarios, pero no suficientes para la formulación de políticas para el desarrollo (Rosenthal 1996).

Nuevas reflexiones sobre la política para el desarrollo económico

La primer pregunta que deberíamos hacernos en América Latina en general y en Centroamérica en particular, se refiere a los principales objetivos de las políticas públicas desde la posguerra. Es importante determinar si se desea llegar al mismo lugar desde puntos de partida distintos, o si se desea llegar a algún nuevo lugar.

Krugman (1992) decía que "érase una vez un área llamada economía del desarrollo, una rama de la economía ocupada en la explicación de por qué algunos países son más pobres que otros, y prescribiendo métodos para que las naciones pobres se transformen en ricas... Este campo ya no existe". El argumenta que la "contrarrevolución" frente a las políticas de desarrollo ha ido demasiado lejos. Y si lo dice Krugman, habrá que poner atención al tema.

Aún ahora a fines de los años noventas esta reflexión no se ha profundizado. Todavía no está claro si la política de sustitución de importaciones fue correcta o no; ya nos olvidamos de las discusiones acerca de la existencia de la burguesía o del empresariado nacionales, es como se dice ahora, y uno de los impulsores de esta discusión, con base en la casi abandonada teoría de la dependencia, ocupa la presidencia del país latinoamericano más grande.

Lo que parece claro es que se desea una transformación estructural de la economía "basada en la incorporación deliberada y sistémica de progreso técnico" (Assael y Kuwayama 1997).¹⁰ Esta incorporación permitiría acrecentar la competitividad internacional, facilitando "la inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial", fundamentada en el aumento de la productividad. Sigue sin quedar claro de qué tipo de inserción se está hablando, aunque es justo decir que la cuestión del aumento de la productividad podría darnos algunas pistas correctas.

En todo caso, Assael y Kuwayama nos informan que las fuerzas impulsoras de este proceso, competitividad y dinamismo, se basan en la "apertura, competencia, desreglamentación, privatización, estabilidad macroeconómica y reformas estructurales no basadas exclusivamente en la expansión de las exportaciones".

Los autores parten de que "la transformación estructural... no debe considerarse un resultado automático de una estrategia orientada hacia el exterior ni de una política macroeconómica sólida, como prescribe la teoría ortodoxa del libre comercio".

Assael y Kuwayama citan a Dani Rodrik en que el impacto de la política

comercial es asimétrico en el desarrollo esto significa que una política comercial desastrosa puede llevar al país a la ruina económica, pero una política comercial "correcta" (barreras arancelarias bajas con poca dispersión, política cambiaria acertada) no es suficiente para garantizar la prosperidad de un país pobre. En el mejor de los casos, la política comercial crea un entorno propicio para el desarrollo.

La mayor importancia atribuida a las señales de mercado para la asignación de los recursos ha hecho desaparecer casi por completo las políticas sectoriales, los planes para fomentar la inversión y, sobre todo, las medidas de política industrial, con lo cual la coordinación de la política macro y microeconómica ha dejado de existir (Assael y Kuwayama 1997). Resulta paradójico que un continente que ha visto con admiración los logros de las economías asiáticas, no haya puesto su atención en que las políticas que impulsaron estos desarrollos, estuvieron orientadas por una intervención estatal "pragmática y selectiva" (A y K), que se tradujo en un acelerado ritmo de acumulación de capital, de avance tecnológico, de cambio estructural y, por ende, en un crecimiento económico más acelerado que el permitido por un sistema de *laissez-faire*. Algunos comentaristas consideran que el crecimiento en los países hubiera sido más rápido sin la intervención estatal, conclusión difícil de comprobar (véase en algunos párrafos, más adelante, una crítica de esta idea).

10. Rosenthal (1992) agrega la "sustentabilidad ambiental y la mejor distribución del ingreso". Estos dos aspectos, más el mencionado arriba, constituirán la base de un enfoque descrito por algunos autores como "neoestructuralismo" (Fishlow y Sunkel, citados por Rosenthal).

Assael y Kuwayama plantean acertadamente que los diversos acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales y sus corolarios regionales no permitirán que América Latina recurra a una política industrial y comercial selectiva del mismo alcance e intensidad que la aplicada en Asia Oriental. Esto también es válido para los países asiáticos, pero ellos, a su vez, están en condiciones de entrar a una nueva etapa.

La visión de que "no se puede hacer nada en esta materia" es enteramente errónea. El verdadero problema consiste en que representa nuevos desafíos a la capacidad institucional de las naciones. No es fácil, y hasta es posible comprender a quien dice que "es imposible". La fase anterior de crecimiento basada en el mercado interno se asentó en rentas monopólicas, en empresas transnacionales, y no cedió lugar a una segunda fase exportadora. La etapa siguiente, basada en subsidios a las exportaciones (sin abando-

nar completamente la SIM), dio lugar a reiteradas acusaciones de fraude en medio de altos costos fiscales y un crecimiento de las exportaciones que si bien fue bastante bueno en algunos casos, distó de ser espectacular. Se generó una "fatiga" de medidas promocionales con las que también hay que contender.¹¹

En momentos en que el Estado se está contrayendo, cualquier política que requiera de "sintonía fina" y de complejidad administrativa es vista como un mal no deseado o antesala de la corrupción. A lo sumo, los responsables de la política económica estarían dispuestos a aceptar medidas cuyo carácter general quede demostrado de manera fehaciente.¹²

El debate sobre la política industrial

La política industrial abarca más allá de la "industria" y se refiere a aquellas medidas de los gobiernos para promover la actividad económica, independientemente de lo que el mercado podría lograr. Estas actividades se ubican en los sectores agrícola, industrial o de servicios.

Según Sanjaya Lall, la política industrial es necesaria cuando los mercados funcionan de manera imperfecta; en cuyo caso, las intervenciones se destinan a resolver las fallas de

11. En el caso centroamericano, la "maquiladización" de la industria constituye un fenómeno interesante, basado enteramente en exoneraciones, de las cuales la del impuesto sobre la renta constituye claramente un subsidio. No obstante su indudable impacto directo, el desarrollo industrial basado en las maquiladoras ha sido bastante esquivo en la medida en que los crecimientos del PIB distan de ser dramáticos y se han creado muy pocos eslabonamientos con industrias locales o entre sí (Gitli 1997).

12. La inversión en educación es el caso más extremo de esta política de desarrollo. Aún así, hay desacuerdo entre quienes insisten en un fuerte respaldo a la educación privada como parte de esta política y quienes insisten en el fortalecimiento de la educación pública.

mercado, no a reemplazarlo (Lall 1994).¹³

A su vez, la política industrial puede funcionar de dos maneras:

- a través de intervenciones funcionales, que pretenden remediar las fallas de mercado sin favorecer unas actividades en relación a otras;
- a través de intervenciones selectivas diseñadas para favorecer actividades individuales o grupos de actividades para remediar fallas específicas o externalidades, que pudieran conducir a una asignación de recursos inferior a la óptima, tanto en el corto como en el largo plazo (Lall 1994).

13. Cabría preguntarse si las fallas de mercado constituyen la única causa bajo la cual se admite la posibilidad de política industrial. Todos los países exitosos han tenido o mantienen algún tipo de política industrial fuerte y continua.

Durante muchos años, varios segmentos de alta tecnología de la industria de Estados Unidos se mantuvieron (y en muchos casos aún se mantienen) gracias al "imperativo de continuidad", que sostiene que una empresa que puede producir armamento de alta tecnología no debe desaparecer, por lo que se continuaba la entrega de fondos y contratos.

Además, es de sobra conocida la existencia de diversas medidas de apoyo a la producción en Japón y el resto de los países asiáticos. Siguiendo esta línea de pensamiento, se podría argumentar que la política industrial no necesita de justificaciones teóricas, más allá de que es una política necesaria para lograr el desarrollo económico. No obstante, el concepto de "fallas de mercado" es de suma utilidad porque nos obliga, ante cada medida de política, a poner en evidencia cuál es el supuesto de mercado que no se cumple y cómo dicha medida aportará ventajas sociales que superarán los inconvenientes que causa.

En general, el segundo tipo de políticas ha sido el más cuestionado. Hay una apabullante literatura en apoyo de la tesis de que el Estado no puede involucrarse en intervenciones selectivas, sobre todo cuando los recursos son especialmente escasos. La historia de los países asiáticos y otros más cercanos como Brasil es prolífica en errores cometidos a la hora de "escoger ganadores".

Sin embargo, nunca se ha tratado de manera integral en la literatura la cuestión del costo neto simultáneo de escoger algunos "ganadores" correctamente y equivocarse en otros. Quienes atacan la política selectiva solamente cuentan las historias de "horror" de los sectores que nunca pudieron despegar, afirmando que los verdaderos "ganadores" hubieran triunfado de cualquier manera. Desde otro ángulo, el Banco Mundial comenzó a cuidarse en sus ataques a la política industrial. En su ampliamente conocido estudio sobre el "milagro asiático" afirma que "estas políticas fundamentales (precios correctos, equilibrio fiscal, etc.), no cuentan la historia completa. En cada una de estas economías el gobierno intervino activamente para fomentar el desarrollo, a menudo en forma sistemática y a través de múltiples canales... créditos selectivos y baratos... protección, subsidios, inversión pública en investigación aplicada..." (World Bank 1993).

Una reciente publicación divulgada por el Fondo Monetario Internacional también reconoce ingenuamente estos hechos, tomando implícitamente

la posición "agnóstica": el éxito tiene miles de padres, el fracaso es huérfano (Sarel 1996). Pero todo lo que podemos decir es que las economías asiáticas han sido exitosas, y que "por lo tanto, la intervención gubernamental no inhibió el crecimiento", afirmación importante si proviene de un estudio como el de Sarel, publicado por el FMI.

Por su parte, la CEPAL ha intentado sistematizar algunas de sus ideas de competitividad, aunque las maneja con mucho cuidado, en la medida en que ya no tiene la libertad de presentar iniciativas de que disponía cincuenta años atrás. En este sentido, muchas veces se mezclan indistintamente programas de "política industrial" como los de México, Brasil, Jamaica, Colombia y Chile. Las ideas manejadas, en términos generales, insisten en que se podrían corregir fallas de mercado, siempre y cuando pudieran ser claramente identificadas y cuya resolución, de una forma u otra, se diera a través de un apoyo referido a la industria en general (Peres 1996:13).

Esto no ocurre de manera uniforme entre los diversos países. En muchos casos, los planes nacionales de desarrollo tienen excelentes textos en lo que se refiere a diagnóstico, pero carecen de suficientes elementos a la

hora de resolver los problemas determinados en dichos análisis. Por ejemplo, ya es un lugar común el reconocer la importancia de articular cadenas productivas, algunas de las cuales han sido desintegradas por las políticas de apertura. El desarrollo de cadenas facilita los procesos multiplicativos del crecimiento de las ventas, ya sean locales o externas. En México es donde más se ha escrito y analizado sobre esta materia. Empero, a la hora de obtener resultados prácticos, lo importante es saber si se cuenta con instrumentos para promover los eslabonamientos productivos, especialmente de empresas nacionales con transnacionales (en los países centroamericanos).¹⁴ De un vistazo rápido a la realidad centroamericana, se confirma la visión de Peres, de que las políticas buscan acelerar el funcionamiento de los mercados, aunque la insistencia en políticas ascéticas de fomento ya no es tan fuerte, y probablemente lo sea menos en el futuro.

Lo interesante de las negociaciones comerciales es que necesariamente tienen que concretarse por sector y por producto (Peres), lo que obliga a introducir la dimensión sectorial, aún por gobiernos que no las tienen contempladas en sus estrategias. Los ejemplos más importantes en todos los casos son: el sector azucarero, el de la carne, los frijoles y el maíz, los productos lácteos, los productos automotrices (fuera de Centroamérica), los productos de la confección (a través de las reglas de origen, Gitti 1995), entre otros. Por tanto, los países que par-

14. En Costa Rica, se anunció en mayo de 1998 que el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, proveería fondos para fomentar la oferta local hacia las zonas francas, lo cual, de ser un programa efectivo, implicaría un importante paso adelante en reconocer la necesidad de apoyar estrategias específicas, la que está preconfigurada en Gitti (1997 y 1998b).

ticipan en las negociaciones están inmersos en políticas sectoriales, aún sin saberlo, ni en algunos casos deseárselo.

Las negociaciones y la política para el desarrollo en un contexto de globalización

Con el ánimo de iniciar una discusión acerca de los aspectos a tomar en cuenta dentro de una estrategia de desarrollo, se esbozan a continuación algunos elementos. No todos tienen una correlación directa en el proceso de negociación, pero deberán estar presentes.

1. En primer lugar, muchos de los elementos de la sabiduría convencional aportada por los esquemas neoliberales, tienen de por sí poderosas razones para ser considerados en políticas futuras hacia el desarrollo. Está claro que la inflación no puede hacerse cargo de resolver por sí sola las contradicciones sociales, como se hizo, o se pensó en muchos países en el pasado. La estabilidad de los precios constituye un elemento de vital importancia para la utilización de monedas nacionales en la generación del ahorro y la expansión del crédito. Uno de los problemas graves del desarrollo regional concierne a la falta de financiamiento adecuado para empresas cuya producción principal se destina al

mercado interno, las que no solamente deben pagar el diferencial devaluatorio, sino también el de las expectativas. Esto lleva a la necesidad de definir una política fiscal. Curiosamente, la mayor parte de la literatura sobre temas fiscales en la región se orienta hacia el uso de los recursos fiscales y no hacia su origen, postergándose así un imprescindible debate sobre la estructura impositiva necesaria para el logro del desarrollo sostenible. De manera que será inevitable resolver la cuestión de cómo se verá la estructura fiscal a futuro, sobre todo en países como los centroamericanos, donde las arcas estatales dependen de manera tan drástica de los ingresos aduaneros. En síntesis, es necesaria una política fiscal que promueva el desarrollo empresarial, y por tanto obtenga mayores ingresos fiscales a través de impuestos de signo redistributivo (renta, ambientales, locales de acuerdo al valor de la zona, etc.).

2. En segundo lugar, se requiere una política educativa que integre al cuatrinomio educación-universidad-gobierno-empresa privada. Queda bastante claro que los desafíos del futuro estarán centrados en la productividad laboral que se origina en la capacidad basada en el conocimiento. En la literatura sobre el tema se hace referencia a un "trinomio" donde la educación está representada solamente por la universidad, lo que constituye un

error. El deterioro de la enseñanza preuniversitaria pública en América Latina es de por sí preocupante y no se puede compensar con la capacitación. Esta última será exitosa solamente donde hay una buena base cultural.

Un punto al que los organismos internacionales no prestan la atención debida, es que las políticas de fomento de la educación bien diseñadas constituyen una de las mejores políticas redistributivas que se pueden adoptar porque no solamente facilitan el crecimiento económico, sino que además tienen el efecto de disminuir la inequidad. Aún así, el nivel educativo es una condición necesaria para la producción con gran densidad de mano de obra calificada, que mejora los ingresos, pero no constituye una panacea automática como se suele pensar, sino que se requiere un conjunto de condiciones socio-estructurales que forman la base del modelo de crecimiento (UNCTAD 1997a:Vol. III:38).

3. Los estados deben entrar a los procesos de integración regional fortalecidos y no debilitados.¹⁵ Nos referimos a las diversas políticas de fomento industrial, agrícola, tecnológico, etc. En este sentido se cruzan, con resultados fatales, dos líneas que no debieran ser tan con-

15. Suárez Dávila (1996) hace una observación negativa con respecto a la fortaleza del estado mexicano al entrar al TLC con los países norteamericanos que conviene tomar en cuenta.

tradictorias como parecen a primera vista: a) el retiro de la tutoría del Estado (más que rectoría), que combina privatizaciones con desregulación, b) con la necesidad de fortalecer la intervención del Estado en materia de fijación de políticas. El Estado actual de la discusión lamentablemente las coloca como alternativas excluyentes: "Hay que privatizar toda propiedad del Estado, desregular toda norma y no intervenir ni promover nada... lo que sea se promoverá sólo". Este razonamiento es, como hemos visto, insuficiente. La fortaleza del Estado comienza por la parte de los mecanismos de conducción política, legitimidad y de consenso nacional. Continúa por el fortalecimiento de sus recursos humanos, su capacidad y dedicación, y no menos, por sus recursos materiales, determinados por las políticas fiscales y del gasto. Todos estos elementos permiten determinar una agenda nacional independiente.

4. Los países latinoamericanos han centrado su esfuerzo, con raras excepciones, en promover la empresa exportadora, sin preocuparse por las interrelaciones con el resto de la actividad económica nacional (Gitli 1997). En primer lugar, la gran mayoría de los incentivos se han otorgado a las empresas directamente exportadoras, induciéndolas incluso a comprar todos los insumos provenientes del exterior, bajo los pro-

gramas diversos de admisión temporal aduanera, o de otros regímenes de promoción de exportaciones, desalentando la industria nacional abastecedora de insumos intermedios. Esta situación es bastante grave en Centroamérica, coexistiendo con un aparente éxito exportador, y deberá ser resuelta a través del fomento de las empresas abastecedoras de exportadores, dándoles condiciones iguales a las de exportadores, además de un acceso razonable a insumos y servicios a precios internacionales. Pero tampoco se ha hecho lo suficiente (a pesar de esfuerzos que no han sido enteramente exitosos) por generar una estrategia para el desarrollo de la pequeña y la microempresa, las cuales más bien han sufrido el embate de los procesos de liberalización.¹⁶ Es necesario profundizar las políticas nacionales con intensidad en estos casos. No se trata solamente de asistencia técnica, sino de la revalorización del mercado interno mediante una mejora en la distri-

bución del ingreso, los avances educativos, el perfeccionamiento del sistema financiero, y de los servicios asociados al proceso de producción-distribución.

5. No se puede entrar al Siglo XXI con temores de negociación en materia ambiental y laboral. Una buena porción de la literatura aún no suficientemente digerida, nos dice que el deterioro ambiental empeora la distribución del consumo. Esto se debe a que las clases privilegiadas tienen acceso a formas de evadirlo (residencias, control de aguas, etc.), en tanto que los círculos que navegan en la pobreza, no pueden evitarlo. Lo mismo ocurre con los derechos sindicales al entrar el nuevo siglo. No pueden estar en discusión los que han sido acordados como esenciales por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, ni su aplicación, que es otro de los aspectos en discusión.
6. La red de respaldo social deberá ser revaluada a través del *benchmarking* mundial. Las postimerías de este siglo parecen dar la razón a un presidente como Clinton en Estados Unidos, cuyo lema principal de combate electoral ha sido la mejora de los sistemas médicos sociales. Y lo que es bueno para uno en materia de preocupación, debe ser también bueno para el resto del mundo, aunque los sistemas específicos puedan diferir. El tema se asocia al de la solidaridad social. Resulta de interés profundizar en la discusión en sus

16. Subrayo el uso de la palabra "liberalización" en vez de "apertura", dado que a pesar de que obviamente deberían haber ganadores y perdedores en este proceso, no hay ninguna razón *a priori* para pensar que debe tener resultados netos negativos para la pequeña y sobre todo la microempresa. Una política liberal de importaciones para los insumos intermedios, bienes de capital y de mejora en el ámbito de los negocios, a través de la desregulación, puede tener efectos sumamente positivos. El problema es cuando estas medidas se asocian con una carencia de información tecnológica y restricciones crediticias (que representan fallas de mercado).

aspectos ideológicos y filosóficos, debido a que ha sido poco comentado que los presidentes del hemisferio firmaron una serie de acuerdos donde se destaca en lo social la recurrencia a la "filantropía" como uno de sus ejes principales.

7. Si bien la profundización de la integración regional parece constituir una de las exigencias de la globalización que "penaliza el rezago" (Suárez Dávila 1996), tal integración deberá formar parte de las estrategias nacionales, con más que un "¿por qué no?" Por tanto, la cuestión no está en negar la integración, sino más bien en cuáles son los prerequisites para que un país pueda aprovechar todas sus ventajas y minimizar sus aspectos negativos. En este contexto, uno no puede menos que dar la razón a quienes critican el proceso de negociaciones conducentes al ALCA, cuando es apreciado como una simple desgravación arancelaria asociada al cumplimiento de ciertas condiciones adicionales en materia de propiedad intelectual, trato nacional a inversiones y compras estatales. En estos momentos, la capacidad para negociar parece constituir para algunos un indicador aparente del grado en que un país se está "modernizando". A *contrario sensu*, se piensa que una nación pequeña que no está participando activamente en el proceso de negociaciones es un país que queda

atrasado en cuanto a factores de atracción para los grandes inversionistas. Esta visión tiene un carácter sumamente parcial. Hay dos prerequisites esenciales para el éxito: un sector empresarial local que busque afanosamente enlazarse con el resto del mundo, y un programa de desarrollo integral complementario de los efectos dinamizadores que presuntamente tendrían las inversiones.

Conclusiones

Las negociaciones comerciales no constituyen un boleto de entrada al proceso de globalización. Todo lo contrario: porque existe un proceso de globalización, los países pequeños deben negociar. De lo contrario enfrentarán un mundo inseguro donde siempre estarán en desventaja. La participación de calidad en el proceso requiere que la estrategia de desarrollo y sus correspondientes políticas vengan primero, y que la negociación constituya su corolario. Obviamente, las políticas para el desarrollo deberán tener presente el marco que la propia globalización les está determinando. La verdadera soberanía no consiste en ignorar al mundo, sino en no dejarse amilanar por él.

Un eje importante de la política de mediano plazo (con fuertes impactos para el largo plazo) es atraer capitales (incluyendo el conocimiento) de fuera de cada nación. En otras palabras, lo

que conocemos como atracción de las inversiones extranjeras. Empero, hay un consenso de varios sectores, por lo menos en el plano teórico, en cuanto a que la transformación estructural no resultará automáticamente de una estrategia orientada hacia el exterior ni de una política macroeconómica sólida, como se prescribe en la teoría ortodoxa. El proceso de crecimiento económico deja demasiados "espacios abiertos" y "tierras de nadie" donde plantearse una simple expansión de las exportaciones no parece suficiente. Es necesario promover las inversiones a todo nivel, desde atraer a la empresa transnacional, hasta fomentar las inversiones en la microempresa y en la mediana o gran empresa que pueden abastecer de insumos intermedios a las empresas exportadoras.

Un grave problema que enfrenta el negociador en los países pequeños es que podría estar sustituyendo a quienes deberían estar ocupados de definir las políticas para el desarrollo. De esta forma, los procesos de modernización y desarrollo corren el riesgo de verse "jalados" desde el ámbito de las negociaciones exclusivamente.

Dentro de este marco, ¿qué puede hacer el negociador? Recordemos que está en contacto directo con algunas exigencias de los reales y potenciales socios comerciales. Pero su papel debe ser más de advertencia y llamado de atención, así como tener cuidado ante procesos y temáticas que muchas veces no maneja en su plenitud. Es importante reconstruir, adaptado a las realidades del mundo moderno, una

institucionalidad que ha sido perdida a lo largo de varios años de reducciones presupuestales. Esto implica que deben fortalecerse las instancias que señalarán para qué negociar, con qué objetivos. Las ventajas competitivas de cada país deberán ser más consistentes que las derivadas de la abundancia de recursos naturales y mano de obra barata, a la que se agregaría un acceso mejorado a los mercados como pieza central estratégica. El proceso de negociación debe transformarse en complementario de una estrategia nacional, de fuerte base empresarial y consenso político con la sociedad civil.

La historia confirma que los grandes procesos de cambios van acumulando sus propias tensiones y pueden exacerbar aquellas que ya estaban presentes (Greider 1998). El punto central de la política del desarrollo es fomentar la cohesión social, no inhibirla. Una negociación comercial desprovista de un objetivo político-social de largo plazo, asentado sobre una estrategia de desarrollo que no busque armar las piezas del rompecabezas, puede ser riesgosa desde el punto de vista de la estabilidad necesaria para negociar con credibilidad.

Referencias

- Agosin, Manuel (1995), "Savings and Investment in Latin America", en *UNCTAD Review*, Ginebra.

- Agosin, M., Gitli, E. y Vargas, L. (1996), *La promoción de exportaciones en Costa Rica: Diagnóstico y recomendaciones para la próxima etapa*. Ministerio de Comercio Exterior, San José.
- Assael, Héctor y Kuwayama, Mikio (1997), *Políticas industriales y comerciales en el marco del nuevo sistema de comercio: hacia un estudio comparativo entre Asia Oriental y América Latina*, CEPAL, Santiago LC/L. 1080, 30 de noviembre.
- Besley, Timothy (1994), "How do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?", *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1, January.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago.
- Edwards, Sebastian (1993), "Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries", *The Journal of Economic Literature*, Vol. XXXI, No. 3.
- Gitli, Eduardo (1998a), "Globalización y desarrollo en América Latina", en publicación, con el conjunto de presentaciones en el Simposio: *Costa Rica en el mundo: los próximos 50 años* por la Universidad Nacional.
- (1998b), *Estrategia Nacional de Atracción de Inversiones*, COMEX, San José.
- (1997), *La industria maquiladora en Centroamérica*, OIT, San José.
- (1995), "Nuevas implicaciones de las reglas de origen", *Revista de la CEPAL*, No. 56, agosto.
- Gitli, Eduardo and Ryd Gunnila (1992), "Latin American Integration and the Enterprises for the Americas Initiative", *Journal of World Trade*, August, Vol. 26, No. 4.
- Greider William (1998), *One World, Ready or Not. The Maniac Logic of Global Capitalism*, Simon and Schuster, New York.
- Krugman, Paul (1992), "Toward a Counter-Revolution in Development Theory", *Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics*, Washington.
- Lall, Sanjaya (1994), "Industrial Policy: The Role of Government in Promoting Industrial and Technological Development", *UNCTAD Review*.
- Peres, Wilson, coord. (1997), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventas*, Siglo XXI Editores, México.
- Rosenthal, Gert (1996), "La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo", *Revista de la CEPAL*, No. 60, diciembre.
- Sarel, Michael (1996), *Growth in East Asia. What We Can and What We*

- Cannot Infer. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Suárez Dávila, Francisco (1996), "Comentario bibliográfico al libro de Aldo Ferrer", *El Trimestre Económico*, Vol. LXIII (4), octubre-diciembre, No. 252.
- UNCTAD (1996), *World Investment Report. Investment, Trade and International Trade and International Policy Arrangements*, Ginebra.
- (1997a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1997*, Ginebra.
- (1997b), *Informe de 1997 sobre las inversiones en el mundo. Panorama General*, Nueva York y Ginebra.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Summary*, Oxford University Press, New York Δ

ANEXO

CUADRO 1 AHORRO INTERNO COMO PORCENTAJE DEL PIB

	60/65	65/70	70/75	75/80	80/85	85/90	90/95
Centroamérica	13.5	14.4	14.9	16.7	11.5	11.8	16.1
Costa Rica	13.5	13.0	14.4	16.1	23.1	23.1	23.0
El Salvador	12.3	11.3	14.8	18.0	7.4	4.9	4.1
Guatemala	8.7	11.6	13.8	15.2	10.5	9.3	9.2
Honduras	13.5	16.0	15.1	17.3	12.5	14.2	23.9
Nicaragua	15.4	15.7	15.9	12.6	8.0	3.5	-4.5
Panamá	14.8	20.9	26.1	23.4	22.9	19.8	28.2
República Dominicana	12.2	8.5	14.8	17.7	16.5	19.4	18.1
Países europeos selectos	25.6	26.1	26.7	22.8	20.5	21.2	21.7
Francia	25.6	26.6	27.0	24.3	20.5	21.1	20.9
Finlandia	26.4	26.1	28.5	26.9	26.8	25.4	21.4
Dinamarca	23.9	23.2	22.9	19.0	18.0	21.2	21.7
Países Bajos	26.9	26.8	26.7	22.8	22.9	25.3	25.7
Bélgica	21.0	23.8	25.1	21.0	17.4	20.5	22.6
Otros países							
Chile	15.7	19.8	16.1	17.8	15.2	26.0	28.4
México	16.4	18.1	18.2	21.1	27.0	23.1	19.6
Estados Unidos	19.8	19.9	19.3	19.5	18.3	16.2	15.3
Países asiáticos	5.0	15.3	24.9	32.3	31.0	35.7	35.9
Japón	33.9	36.7	37.3	32.3	31.0	32.4	32.1
Corea	5.0	13.2	17.7	25.2	27.6	35.7	35.9
Singapur	3.1	15.3	24.9	33.9	42.3	41.8	47.0
América Latina y el Caribe	20.8	21.1	21.3	22.9	22.7	22.9	19.9
Miembros de la OECD	22.1	23.2	23.8	23.1	21.5	21.6	20.3

Nota: A partir de 1990, OECD = Países industrializados según FMI.

El ahorro nacional se define como la diferencia entre el PIB y el consumo total (público y privado).

Fuente: 1960-1990 Banco Mundial, World Data 1995; 1990-1995 FMI Estadísticas Financieras Internacionales, Anuario 1997.

ANEXO

CUADRO 2
INVERSION COMO PORCENTAJE DEL PIB

	60/65	65/70	70/75	75/80	80/85	85/90	90/95
Centroamérica	15.9	18.8	20.4	21.6	19.6	15.7	22.7
Costa Rica	18.4	19.4	23.2	24.2	25.5	26.1	25.3
El Salvador	14.2	13.7	17.6	20.1	12.6	12.7	17.7
Guatemala	10.8	12.7	14.6	19.0	13.5	12.8	15.7
Honduras	14.4	18.2	19.7	23.2	18.1	18.6	29.6
Nicaragua	17.5	20.0	21.1	15.1	21.2	21.6	21.8
Panamá	18.2	22.4	31.4	28.0	22.9	12.7	23.5
República Dominicana	12.9	15.6	21.1	23.8	21.9	24.3	23.1
Países europeos selectos	25.4	26.4	24.9	21.9	19.4	20.8	18.6
Francia	24.6	26.4	26.4	24.1	21.0	20.8	19.5
Finlandia	27.4	26.6	30.6	27.2	25.9	25.5	18.1
Dinamarca	25.4	25.2	24.6	21.5	17.4	18.9	15.8
Países Bajos	26.9	27.4	24.9	21.5	19.4	21.4	20.5
Bélgica	21.6	23.4	23.2	21.9	17.9	17.3	18.6
Otros países							
Chile	17.4	18.7	17.2	19.5	17.2	22.1	26.7
México	18.5	20.2	20.5	23.2	23.2	20.4	22.2
Estados Unidos	19.0	19.5	19.2	20.1	19.9	18.8	13.6
Países asiáticos	16.3	26.4	36.4	31.9	29.9	31.6	35.0
Japón	34.0	35.5	36.4	31.9	29.6	30.0	30.4
Corea	14.3	23.4	25.5	29.7	29.9	31.6	36.8
Singapur	16.3	26.4	40.9	40.9	46.6	38.5	35.0
América Latina y el Caribe	20.8	21.4	22.8	24.7	21.0	20.1	19.9
Miembros de la OECD	21.8	22.9	23.7	23.3	21.9	22.1	19.8

Nota: A partir de 1990, OECD = Países industrializados según FMI.

Fuente: 1960-1990 Banco Mundial, World Data 1995; 1990-1995 FMI Estadísticas Financieras Internacionales, Anuario 1997.