

ALADI/SEC/Estudio 66
28 de junio de 1991

RESTRINGIDO

LAS RELACIONES AMERICA LATINA-
EE.UU. Y LA INICITIVA PARA
LAS AMERICAS

La Secretaría General de la ALADI publica el trabajo titulado "La Iniciativa del Presidente Bush y las relaciones América Latina-Estados Unidos", elaborado por el consultor José Manuel Quijano.

El mismo se inscribe en el interés de la Secretaría General por analizar, con el mismo rigor y objetividad posibles, fenómenos que pueden incidir fuertemente sobre el ritmo y las orientaciones del proceso de integración regional. Tal es el caso presente, donde se examina una de las propuestas más importantes planteadas a la región desde los Estados Unidos en los últimos tiempos, tanto por los temas considerados como por los efectos que podrían derivarse de una serie de zonas de libre comercio que podrían articularse en una red de alcance hemisférico.

Si bien las opiniones expuestas son de responsabilidad exclusiva del consultor y no necesariamente coinciden con las de la Secretaría General, cabe destacar que durante la elaboración del trabajo se verificó un fluido, regular y fructífero intercambio de opiniones entre el consultor y esta Secretaría.

RESUMEN

LAS RELACIONES AMERICA LATINA-ESTADOS UNIDOS Y LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS

El trabajo analiza la situación de la economía de Estados Unidos en el presente y, en una aproximación global, pone énfasis en la posición relativa de ese país en la pugna tecnológica y en la competencia en el ámbito financiero. En ambos casos se percibe una pérdida de posición relativa de Estados Unidos con respecto a sus principales rivales en el concierto internacional.

Con respecto a la pugna tecnológica parece evidente que:

- La estructura de Investigación y Desarrollo de EE.UU mantiene, aún, el predominio con relación a sus principales rivales, aunque dicho predominio es decreciente
- EE.UU destina un alto porcentaje de su producto a I y D (más del 3% del PNB); esto significa un monto, en términos absolutos, notoriamente superior al de cualquiera de sus rivales tecnológicos, pero, aparentemente, el ritmo de "aprovechamiento" e innovación es menos dinámico que en Japón y, presumiblemente, la RFA
- La organización de la producción japonesa, en grupos financieros, y la estratégica ubicación en ciertos núcleos vitales para ramas de punta, estaría marcando un desbalance tecnológico no favorables para EE.UU

El otro aspecto a destacar es la sistemática pérdida de posición, en los 80, de los bancos comerciales estadounidenses. Varias causas explican este declive: el alto grado de endeudamiento de los clientes tradicionales de esos bancos; la tendencia de los clientes a recurrir al mercado de capitales; la sucesión de malos negocios (mercado inmobiliario, deuda del tercer mundo, etc.); y la pérdida de competitividad en costos financieros y operativos.

El trabajo aborda después, con más detenimiento, la política comercial y la política tecnológica de EE.UU.

Se sugiere que las piezas centrales de la política comercial están contenidas en la Ley de Comercio de 1988; en el Sistema General de Preferencias y en el Estatuto de Represalias y en una extensa red de barreras no tarifarias. El conjunto de estos instrumentos contiene elementos con frecuencia contradictorios: por una parte, la Ley de 1988, antes que pregonar un abierto proteccionismo, procura dotar al Ejecutivo de poderosos instrumentos de presión sobre terceros países, para que se abran a los productos estadounidenses; por otra parte, las barreras no tarifarias operan como muro de contención y afectan a las exportaciones latinoamericanas hacia el mercado de EE.UU. Las consecuencias de esta política se analizan para la agricultura, el acero, los textiles y el petróleo. En cuanto a la agricultura,

llama la atención que los instrumentos estadounidenses que plantean una competencia desleal a otros exportadores agrícolas se estén ampliando o perfeccionando (en 1990) mientras en el GATT estaba en discusión la liberalización del comercio agrícola.

Se presta atención, asimismo, al SGP y a los estatutos Super 301 y Especial 301. Estos instrumentos conforman un cuadro de beneficios comerciales (SGP), en los hechos poco extendido hasta el momento, y de represalias potenciales (S.301 y E.301) que tienden a incidir en las políticas comerciales de los países que comercian con EE.UU. Tomando al conjunto de los países de América Latina resulta que no todos están sujetos a igual sistema de beneficios, lo que implica relaciones diferenciadas, por grupos de países, con EE.UU. Esta diferenciación lleva a pensar en negociaciones entre grupos de países latinoamericanos, de una parte, y los EE.UU, de la otra. La negociación global y la bilateral resultarían desaconsejables. El trabajo analiza también el acuerdo de libre comercio EE.UU - Canadá y la propuesta de EE.UU en el GATT, como elementos de contexto imprescindible antes de abordar la Iniciativa para las Américas.

En el aspecto tecnológico se registran cambios de importancia en la política de EE.UU. Ante todo, un sistema altamente descentralizado como el de EE.UU ha comenzado a coordinar los esfuerzos tecnológicos del sector público, el privado y la red universitaria. El reto tecnológico es tan intenso que no admite dispersión de recursos.

El trabajo se ocupa, asimismo, de las nuevas modalidades de la competencia. Parece evidente, que EE.UU está sometido a una fuerte competencia, de carácter sistémico, por parte de Japón y, hasta cierto punto, de la RFA. La noción de sistemas en competencia trasciende a la empresa y a la adecuación tecnológica de cada unidad productiva para abarcar un espectro mucho más amplio: las relaciones, en una economía, entre el sector público y el privado; las relaciones entre capital y trabajo; la capacitación de la mano de obra (sistema educativo formal e informal); los esfuerzos coordinados en I y D; etc. De esta competencia sistémica entre los países industrializados -que se origina en el reto japonés con una modalidad de desarrollo altamente protegida y articulada pero que ha suscitado rápida respuesta en la CEE y, en menor medida, en EE.UU- se derivan situaciones y posiciones que son de especial relevancia para los países menos desarrollados:

- a) la extensión de barreras no tarifarias simultáneamente con la prédica de libre comercio en materia arancelaria;
- b) una fuerte ingerencia gubernamental en los países desarrollados (intervencionismo de nuevo tipo) paralelamente con una prédica antiestatista;
- c) una fuerte ofensiva en el GATT con "nuevos temas"; y

d) la creación de espacios relativa y parcialmente cerrados de zonas de influencia para preservar "ventajas acordadas" que refuerzan la posición del núcleo en la competencia sistémica con los otros núcleos.

De lo expuesto se desprende:

- Una pérdida de posición relativa de EE.UU en materia productivo-tecnológica y en materia financiera
- Cambios relativamente recientes en la política comercial, motivados por el fuerte déficit de la balanza comercial de EE.UU (déficit, en el hemisferio, con Canadá y con siete países, aproximadamente, de América Latina durante prácticamente todos los años de la década anterior), déficit que ese país procura abatir con una mayor apertura de las economías latinoamericanas; no obstante, la sola apertura podría ser insuficiente y acuerdos parciales, como el celebrado con Canadá, parecen un recurso complementario para que los productos estadounidenses ingresen con ventaja relativa en los mercados del sur
- Cambios relativamente recientes en la política tecnológica procurando una mayor coordinación de esfuerzos y buscando formas nuevas de cooperación, de carácter estratégico. Estas nuevas formas empiezan a percibirse en las corporaciones y, también, se insinúan como componentes de la política nacional
- Una tendencia creciente a que la competencia se vuelva sistémica con nuevas formas de intervención, nuevas formas de protección (neoproteccionismo) y la consolidación de zonas de influencia.

Es en este contexto que la región recibe la Iniciativa para las Américas. Si bien todos los presidentes de los EE.UU han tenido, desde la segunda postguerra, alguna iniciativa para la región, se considera que esta propuesta, por el contexto en que se inscribe, es diferente a las demás. Se sugiere en el trabajo que hay aquí una apuesta estratégica de EE.UU que convoca a la región a negociar. Se sugiere, asimismo, que la invitación a negociaciación debe ser aceptada bajo tres presupuestos:

- El carácter no excluyente de la Iniciativa (intentos similares podrían abrirse hacia la CEE y hacia Japón)
- Que no interfiera con el proceso de integración (regional y/o subregional) sino que, por el contrario, contribuya a reforzarlo)
- Que los países de la región, que se encuentran en una posición de extrema debilidad para negociar, refuercen pragmáticamente su capacidad negociadora de forma de llegar a la mesa de negociaciación con "algo que ofrecer a cambio"

En el trabajo se sugiere también que dos deberían ser los objetivos estratégicos regionales en la negociación con EE.UU:

- 1) Abatir las barreras no arancelarias que afectan a los productos latinoamericanos a cambio de rebajas arancelarias programadas para productos de origen estadounidense; en este contexto, el "comercio cautivo" entre matriz y filial no puede estar ausente en la mesa de negociaciones; y
- 2) Procurar el relanzamiento tecnológico conjunto del norte y del sur del hemisferio, con acuerdos de cooperación tácticos y estratégicos, de forma que la Iniciativa para las Américas contribuya a elevar la competencia sistémica de las subregiones latinoamericanas en proceso de integración.

Con relación a la ALADI, ésta podría tener, sin duda, un papel relevante ante esta nueva realidad. Como tareas prioritarias se sugieren:

- Procurar una revisión exhaustiva del SGP y de otros instrumentos de beneficios no recíprocos, así como de sus resultados
- Cuantificar la importancia del comercio intrafirma, desagregando por países y por sectores, y sugiriendo los instrumentos compensatorios
- Asumir la representación regional para negociar el avance tecnológico conjunto de América Latina y EE.UU
- Detectar algunas áreas de punta en donde América Latina (o grupos de países de la región) y EE.UU podrían explorar la realización de alianzas estratégicas de contenido tecnológico
- Contribuir a la negociación comercial de los productos con alto contenido tecnológico entre la región y EE.UU
- Contribuir a elevar la competitividad sistémica de los países, o grupos de países, de la región.

**LAS RELACIONES AMERICA LATINA - EE.UU. Y LA
INICIATIVA PARA LAS AMERICAS**

Mayo 1991

I N D I C E

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

I. LA ECONOMIA DE EE.UU. EN EL PRESENTE

1. Introducción. La coyuntura de la economía de EE.UU.
2. Una aproximación global a la posición relativa de EE.UU.
 - 2.1 La posición de EE.UU. en la pugna tecnológica
 - 2.2 La fragilidad financiera de EE.UU.
 - 2.3 El comportamiento de las ET
 - 2.4 La distinta articulación de los modelos

Bibliografía

II. LA POLITICA COMERCIAL DE EE.UU.

1. La Ley de 1988
2. Las barreras no tarifarias (CEE, Japón y EE.UU.)
3. La política reciente de EE.UU., el SGP, el Estatuto de represalias y las iniciativas en ciertas áreas
4. El acuerdo de Libre Comercio entre EE.UU. y Canadá
5. La propuesta de EE.UU. en el GATT.
6. Una aproximación al comercio EE.UU. - América Latina
 - 6.1 El comercio internacional y los flujos América Latina - EE.UU.
 - 6.2 Algunas características del comercio EE.UU.-América Latina
 - 6.3 El comercio ALADI-EE.UU: algunos resultados
 - 6.4 Las "transacciones cautivas"

III. LA POLITICA TECNOLOGICA DE EE.UU.

1. De la descentralización a la coordinación
2. La competitividad sistémica
3. La I y D y los países
4. La Inversión Extranjera Directa (IED)
5. Algunas características de la IED de EE.UU. en América Latina

6. El balance tecnológico de cuatro países de América Latina
7. Costos protección e "industria infantil"

IV. LA INICIATIVA DEL PRESIDENTE BUSH PARA LAS AMERICAS

1. La Iniciativa para las Américas y los Acuerdos de Libre Comercio
2. La Iniciativa para las Américas y la promoción de inversiones.
3. La Iniciativa para las Américas y el papel de la ALADI

ANEXO 1 - EL TRATAMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA

ANEXO 2 - Cuadros

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El 27 de junio de 1990, pocos días antes de la reunión de los Siete en Houston y de la firma del Acta de Buenos Aires, el Presidente Bush lanzó su Iniciativa para las Américas. No era la primera vez que un presidente de EE.UU. convocaba al panamericanismo. En la postguerra, casi sin excepción los presidentes hicieron una convocatoria a los vecinos del sur: el Punto IV de Truman, el Fondo para el Progreso Social de Eisenhower, la Alianza para el Progreso de Kennedy, el grupo de trabajo de Nixon-Kissinger y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe de Reagan. En tal sentido, una primera aproximación podría sugerir que iniciativas como la de Bush se inscriben dentro de actos de rutina, con trascendencia limitada para la región.

Sin embargo, hay algunos elementos en esta nueva propuesta que la diferencia de las demás. En primer lugar, no se trata de un plan de ayuda sino de un llamado a la negociación. Segundo, no se trata de un plan acabado, sino de una agenda abierta. Tercero, no parece estar motivada en razones globales de seguridad -en el marco de la pugna militar este-oeste- sino en requerimientos económicos, financieros, tecnológicos de una superpotencia que pierde terreno en la pugna competitiva con la CEE y Japón. Cuarto, aún en declive la América Latina de los 80 constituye un gran mercado, que tiene sus importaciones contenidas y que ha logrado un sostenido superávit comercial con EE.UU. a lo largo de la última década.

En este trabajo se parte de la premisa (no demostrable todavía) que la iniciativa del Presidente Bush es una apuesta estratégica para EE.UU. Por consiguiente, si bien es posible que los avances sean escasos mientras esté en consideración la Ronda Uruguay del GATT, se supone que habrá un período de negociación prolongado (y, seguramente, difícil) entre EE.UU. y América Latina. Va de suyo, en el supuesto anterior, que los Gobiernos de la región (o la mayoría de ellos) estarán dispuestos a promover ese diálogo.

El propósito de este trabajo, es indagar en tres ámbitos: primero, en la pugna entre EE.UU., Japón y la CEE; segundo, en las políticas comercial y tecnológica de EE.UU. y sus repercusiones para la región; tercero, una primera aproximación a los puntos más relevantes para la negociación. El capítulo final incluye una reflexión acerca del papel que puede cumplir ALADI en estas negociaciones. Lo que ahí se dice recoge, en realidad, mucho de lo que se desarrolla en las partes anteriores. Se ha procurado, en cada uno de los apartados en que se divide el trabajo, poner de manifiesto aquello que se juzga más relevante. Por consiguiente, no se trata de temas exhaustivamente abordados.

I - LA ECONOMIA DE EE.UU. EN EL PRESENTE

1) UNA APROXIMACION GLOBAL A LA POSICION RELATIVA DE EE.UU

Como es sabido, la economía de EE.UU representa el mayor producto nacional bruto (PNB) del mundo casi duplicando al de Japón y superando al de la CEE.

Entre los elementos más significativos para aproximarse a la economía norteamericana debe señalarse su baja tasa relativa de inversión que no llega a la mitad de la japonesa y es casi 30% inferior a la de Europa Occidental. En términos de ahorro interno, las distancias son aún más significativas: el ahorro estadounidense es 2,5 veces inferior al japonés y 1.6 veces menor al de la CEE.

En términos comerciales, Japón y la RFA presentan un comportamiento de fuerte agresividad exportadora, pues en los años 80 (1980-88) incrementan entre ambas 5.5% su participación en las exportaciones mundiales, y de relativa contención importadora (por una combinación, con ponderación distinta en cada país, de alta competitividad y proteccionismo selectivo) pues reducen su participación en las importaciones mundiales, en el mismo período, en 1.4%. El cuadro comercial estadounidense es precisamente el inverso. Pierde participación en las exportaciones mundiales y la gana, significativamente, en las importaciones.

El comportamiento simultáneo del ahorro y la inversión, por un lado, y de los flujos de comercio, por el otro, presenta, en términos globales, a dos economías (Japón y RFA) que postergan consumo presente y se abocan a un esfuerzo sostenido de capitalización, y a una economía (EE.UU) que muestra, en los años 80, un dinámico consumo presente con retracción relativa de la inversión. Dos comportamientos notoriamente diferentes que contribuyen a explicar la actual tripolaridad.

En lo que sigue prestaremos atención a algunos aspectos clave de la evolución relativa de la economía norteamericana: su posición en la pugna tecnológica y su creciente fragilidad financiera. Se hará referencia, también, al comportamiento de las Empresas Transnacionales y a la distinta articulación entre las finanzas, la industria, el comercio y los servicios que caracterizan a la economía estadounidense (modelo de relativa desarticulación) y a la economía japonesa (modelo de fuerte articulación).

1.1) La posición de EE.UU en la pugna tecnológica

Una primera aproximación a la posición de EE.UU en la pugna tecnológica con la CEE y con Japón, indica que los tres países destinan más del 3% de su PNB (Producto Nacional Bruto) a la "investigación y desarrollo". No obstante, y tan solo como resultado de la dimensión relativa de esas tres economías, el gasto estadounidense casi duplica al de Japón, en 1987, y se aproxima a cuatriplicar al de la RFA en el mismo año (ver cuadro

6). La información anterior también pone de manifiesto que el peso de los fondos públicos en I y D es sensiblemente superior en EE.UU que en los demás países de la muestra.

Más sorprendente es la información sobre la balanza de pagos tecnológica. Desde 1975 hasta 1987 EE.UU registra un sostenido y fuerte superávit en sus transacciones tecnológicas con el resto del mundo, posición exactamente inversa a la de Japón, RFA, Francia e Italia (ver cuadro 7). Los datos sugieren el fuerte predominio histórico de la estructura de investigación científica (universitaria y empresarial) estadounidense cuyo superávit en la balanza tecnológica representa el 88.2% de los ingresos en 1975 y el 60.2% en 1987. Nótese, sin embargo, que el déficit como porcentaje de los ingresos se ha ido reduciendo en la RFA (de 157% a 126% para los mismos años) y en Japón (de 154% a 31% para los mismos años). En cualquier caso parecería que los principales rivales de EE.UU mantienen aún cierta dependencia de la estructura de investigación científica estadounidense.

La balanza tecnológica, sin embargo, no se compadece con los resultados en cuanto al comercio de manufacturas.

BALANZA DE COMERCIO DE MANUFACTURAS POR DENSIDAD
DE I Y D EE.UU, RFA Y JAPON

(Millones de dólares)

PAIS	1970	1980	1985	1987
EE.UU				
Alta	4736	21476	3364	- 938
Media	2164	4652	- 62688	- 85858
Baja	- 6410	- 25206	- 70393	- 76219
TOTAL	490	922	- 129717	- 163015
RFA				
Alta	2271	9714	6761	11201
Media	10430	47475	47503	76586
Baja	- 1541	- 12503	- 6228	- 7348
TOTAL	11161	44686	48036	80438
JAPON				
Alta	1030	14734	28071	45249
Media	4227	52152	81468	102053
Baja	4994	10670	10031	- 5935
TOTAL	10252	77556	119569	141367

Fuente: UNCTAD "Los efectos del cambio tecnológico sobre las estructuras del comercio internacional", dic. 1989

El cuadro anterior indica que en manufacturas con alta y media densidad de I y D, EE.UU pasa de una posición superavitaria en 1980 a una deficitaria en 1987, mientras Japón y la RFA incrementan sostenidamente su superávit.

Para completar esta información tomaremos dos indicadores indirectos de la pujanza tecnológica de EE.UU y sus principales rivales: la productividad laboral por ramas industriales (en el periodo 1970-85) y la participación en las exportaciones mundiales (en el periodo 1979-85). Como es obvio, ambos indicadores pueden variar en atención a diversas causas y no sólo al desempeño tecnológico de las respectivas economías. Pueden ser reflejo, por ejemplo, de una organización más eficiente del mercado laboral, de un sistema de comercialización más dinámico, de diferencias cambiarias, de un ritmo diverso en el pasaje de la invención a la innovación (en el sentido Shumpeteriano), etc. .

El primer indicador, que compara la evolución de la productividad laboral en EE.UU y Japón, muestra que Japón ha ido acortando la distancia en la productividad laboral, entre 1970 y 1985, para el conjunto del sector manufacturero. Cuando se observan doce ramas industriales, en siete de ellas (textiles, madera y forestación, pulpa y papel, químicos, hierro y acero, maquinaria eléctrica y vehículos automotrices) Japón ha acortado sensiblemente la distancia. (Ver cuadro 8)

El segundo indicador (participación en las exportaciones mundiales) compara a diez países de la CEE, con EE.UU y Japón, según el desempeño de 16 ramas industriales. La CEE gana participación en las exportaciones de 8 ramas y pierde en otras 8; EE.UU gana en 6 y pierde en 10; Japón gana en 15 y mantiene su posición en una. Nótese que las ramas donde EE.UU pierde participación en las exportaciones mundiales son (con la sola excepción del papel) precisamente aquellas en las cuales Japón ha acortado rápidamente distancia en la productividad laboral. Esto es: textiles, madera, químicos, hierro y acero, maquinaria eléctrica y vehículos automotores. La comparación puede ser imperfecta, porque los dos cuadros provienen de fuentes distintas y, presumiblemente, las ramas y los datos que les corresponden han sido construidos con diversa metodología. Aun así, la información sugiere que, hasta 1985, la economía estadounidense ha estado sometida a una fuerte competencia y a un relativo desplazamiento por parte de sus principales rivales, lo cual podría estar reflejando un desempeño tecnológico insatisfactorio.

Ahora bien, la competencia tecnológica entre EE.UU y Japón parecería que asume características bastante más complejas de lo que muestran las cifras y los indicadores anteriores. Veamos el ejemplo de la industria de la informática, sector notoriamente de punta. Si se toma

como indicador la participación en el mercado mundial de la industria de computación de EE.UU, la posición parece mantenerse sólida. En 1980 EE.UU controlaba el 70% del mercado mundial de computadoras y en 1989 el 60%. Para este último año, Japón había alcanzado apenas un porcentaje de 20%. No obstante, opiniones calificadas indican que, a menos que se produzca una reacción rápida y conjunta ("alianza estratégica") de las grandes empresas informáticas de EE.UU y la CEE, en pocos años más el predominio japonés será incontrastable en este terreno.

Dicho predominio futuro se fundamenta en una distinta organización industrial: basada en la empresa individual, sobretodo en EE.UU, y con características de grupo financiero (Keiretsu) en Japón; por la dispersión de los esfuerzos en EE.UU y la CEE versus la concentración en los puntos neurálgicos del proceso informático en Japón; por el avance japonés en la industria de semiconductores (6 productores, de los cuales 4 japoneses, controlaban en 1989 el 40% del mercado mundial de semiconductores), etc. .

En el campo de los semiconductores la pérdida de participación de EE.UU ha sido drástica: del 60% del mercado mundial en 1980 ha caído al 35% en 1989 y se espera que sea inferior al 30% en 1995. Es esta pérdida de posición en núcleos estratégicos la que evidencia, en realidad, un poder relativo creciente de la industria informática japonesa, que ha incrementado su participación, en los últimos 10 años, de 15 a 45% en el mercado mundial de semiconductores.

A nivel preliminar, y de manera tentativa, puede sugerirse que:

- a) La estructura de I y D de EE.UU mantiene, aún, el predominio con relación a sus principales rivales, aunque dicho predominio es decreciente;
- b) EE.UU destina un alto porcentaje de su producto a I y D (más del 3% del PNB); esto significa un monto, en términos absolutos, notoriamente superior al de cualesquiera de sus rivales tecnológicos, pero, aparentemente, el ritmo de "aprovechamiento" e innovación es menos dinámico que en Japón y, presumiblemente, la RFA;
- c) La organización de la producción japonesa, en grupos financieros, y la estratégica ubicación en ciertos núcleos vitales para ramas de punta, estaría marcando un desbalance tecnológico no favorable para EE.UU.

1.2) La fragilidad financiera de EE.UU

El tema financiero es, sin duda, uno de los más preocupantes para los analistas de la economía norteamericana. En los últimos diez años EE.UU muestra preocupantes resultados en sus cifras financieras. Algunos de estos resultados serán expuestos brevemente aquí.

- Comencemos por el grado de solidez de las instituciones bancarias estadounidenses. Se estima (*) que la solvencia de un banco requiere que su capital no sea inferior al 6% de sus activos totales. En términos similares (rango entre 4 y 8% según el capital) y los activos considerados) se ha hecho el acuerdo de Baasle, que entrará en aplicación para los bancos de los países desarrollados, a partir de 1993. Brumbaugh y Litan han estimado que gran número de bancos en EE:UU: -con activos billonarios en dólares- operaban, en junio de 1989 con una relación inferior al 6%. Benjamin Friedman señala que si se toma el sistema bancario comercial estadounidense, con activos y pasivos por valor de 3 billones de dólares, un tercio se encontraba en bancos con una relación capital/activos inferior al 6%. La exposición al riesgo, según B. Friedman, es especialmente alta en 12 de los 15 principales bancos de EE:UU: y se agrava más aún si se computan a valor de mercado (y no contable) los préstamos concedidos a países menos desarrollados: 4 de los 15 principales bancos tienen una relación inferior al 2%.

La fragilidad de la relación entre capital y activos se hace más preocupante cuando se observa el cambio, en la dirección del crédito, que se ha operado en la banca comercial de EE:UU:

COMPOSICION DEL PORTAFOLIO DE PRESTAMOS

Bancos Comerciales de EE.UU (Se excluye interbancario) %

	1980	1985	1989 (junio)
- Préstamos a industria y comercio	35.6	33.9	31.4
- Préstamos inmobiliarios	28.6	29.0	34.9
- Préstamos individuales	16.6	17.3	15.1
TOTAL	100	100	100

(*) Federal Reserve Board, ver Challenge, January-February 1990.

Como puede verse en el cuadro anterior los préstamos al sector inmobiliario se han incrementado significativamente (en parte, porque las empresas industriales y comerciales encuentran en el mercado de capitales, fondos menos costosos que los que provienen de la intermediación bancaria y, en parte, por el alto nivel de endeudamiento bancario de muchas corporaciones, como veremos más adelante). El préstamo al sector inmobiliario conlleva un riesgo mayor y aproxima parcialmente a los bancos al comportamiento de las instituciones de ahorro y préstamo cuyas quiebras recientes se estima que costarán al gobierno 130 mil millones de dólares(*)

- El segundo aspecto a tomar en cuenta es el fuerte endeudamiento de las corporaciones estadounidenses. En términos comparativos el endeudamiento de las corporaciones de EE.UU ha sido inferior, históricamente, al de las corporaciones de Japón y la RFA. Es esta una de las particularidades de los distintos modelos de desarrollo que, se ha señalado con frecuencia, explica el diverso dinamismo entre la economía estadounidense y la de sus dos principales rivales. No obstante, los niveles de endeudamiento nada dicen por sí mismos, si se les desvincula de los grados de articulación entre banca-industria-servicios-comercio. Los altos grados de articulación explican un comportamiento de grupo financiero, donde el riesgo de endeudamiento empresarial se minimiza. Por el contrario, altos niveles de endeudamiento con desarticulación entre sectores, como predomina en EE.UU, debe considerarse que conlleva un componente de riesgo considerable.

En promedio, en los decenios 50 y 60, las corporaciones de EE.UU destinaban un 16% de sus utilidades al pago de intereses bancarios; en los años 70 ese porcentaje se elevó al 33%; y en los 80 trepó hasta 56%. Una carga tan pesada de intereses solo puede solventarse en tanto las utilidades de las corporaciones continúan creciendo. Cualquier escenario recesivo, que detenga ese crecimiento, acarrearía impredecibles consecuencias para las corporaciones endeudadas y para los bancos. Al decir de Benjamin Friedman "en tanto nuestra economía continúe en una fase de expansión económica y crecimiento de utilidades para la corporación promedio, no creo que estemos próximos (a serios problemas). Creo que en tanto continúen las utilidades crecientes para las firmas promedio, las bancarrotas y quiebras que tendrán lugar serán idiosincráticas y no sistémicas. Pero, sin embargo, si la Reserva Federal quiere montar una campaña sería (...) para reducir la tasa de inflación (...) entonces yo creo que podríamos estar bien próximos a un problema de bancarrotas y quiebras sistémicas."

(*) Fortune, agosto 13 de 1990.

En estas tendencias cobran especial relevancia las cifras sobre quiebras bancarias. Desde 1945 hasta 1980 (salvo algún año excepcional) quebraban 6 bancos por año en EE.UU. En 1981 quebraron 10, 42 en 1982, 48 en 1983, 79 en 1984, 120 en 1985, 138 en 1986, 200 en 1987, 216 en 1988 y 155 en el primer semestre de 1989.

Desde hace varias décadas existe en EE.UU. el fondo para seguro de depósitos (FDIC) que, ante la magnitud del problema actual, parece insuficiente. En 1988 la relación entre el fondo y los depósitos sujetos a seguro era de 1.1%; en 1989 declinó a 0.79%, el porcentaje más bajo desde que el FDIC se creó en 1933. Corresponde preguntar, junto con Benjamin Friedman, si la economía norteamericana está próxima a un "crack" crediticio que involucre a su sistema bancario comercial (segunda etapa, luego de la quiebra reciente de las instituciones de Ahorro y Crédito), con impredecibles consecuencias.

Este complicado escenario interno se desarrolla en un no menos complejo escenario internacional. Conocidas son las cifras del déficit fiscal de EE.UU. y de su pasaje, en los años 80, de nación acreedora a nación deudora del resto del mundo. Es innecesario insistir en esos puntos. Más interesante es observar la drástica pérdida de participación de los bancos norteamericanos en el mercado mundial, cosa que haremos en el apartado siguiente.

1.3) El comportamiento de las empresas transnacionales (ET)

Detengámonos ahora en la posición relativa de las ET. Las ET manufactureras estadounidenses mantienen una presencia dominante en el mercado mundial. No obstante, tomando el universo de las 118 mayores ET a nivel mundial, entre 1982 y 1989 el número de empresas norteamericanas que integraban esa muestra declinó de 50 a 43 y la participación en las ventas se redujo de 49 a 40%. Este descenso está vinculado a la relativa pérdida de competitividad que EE.UU. experimenta en varias ramas industriales. En el mismo período el número de empresas y sus ventas se incrementaron para Japón y los principales países europeos.

En 1988 las filiales manufactureras de ET estadounidenses concentraban el 77.7% de su activo en los países desarrollados y un 21.2% en países subdesarrollados (en América Latina el 13.4%). Si se observan las ventas, el 83% se realizó en los países desarrollados y el 16.3% en los subdesarrollados (8.6% en América Latina) (Ver Survey of Current Business, June 1990).

Si bien los datos de las ET manufactureras no levantan sorpresas, puesto que la pérdida de posición de las ET estadounidenses ha sido paulatina y a tono con la emergencia de los otros centros desarrollados (CEE y Japón), no ocurre lo mismo con la información sobre bancos comerciales (BC).

En 1983 los grandes bancos de EE.UU prestaban en el mercado mundial por 600 mil millones de dólares. En 1988 la cifra se había elevado a 675 mil millones de dólares, con un incremento modesto de 12%. En el mismo lapso los grandes bancos japoneses pasaron de 500 mil millones de dólares en 1983 a 1.750 mil millones de dólares en 1988, con un 250% de incremento. En este último año la banca japonesa controlaba el 40% del mercado mundial de préstamos. Entre 1983 y 1988 la participación de la banca estadounidense cayó de 27 a 15% del mercado mundial.

Al inicio de la década de los 80 los BC de EE.UU se ubicaban entre los más grandes del mundo. Seguidos, muy de lejos, por los BC de Japón y los países europeos. Al concluir la década de los 80, sin embargo, se registra un cambio dramático: sólo un banco estadounidense (Citicorp) se encuentra entre los 20 primeros del mundo (lugar 11) y sólo tres (Citi, Chase y Bank America) se ubican entre los 50 primeros (lugares 11, 38 y 45).

En 1989 esos tres bancos reunían apenas el 4.8% del total de activos de la muestra y el 3.8% de su ingreso neto. La posición contrasta radicalmente con la de los bancos japoneses, que acaparan la mayoría absoluta de los activos y de los ingresos. Este cambio de grandes proporciones refleja:

- a) El alto grado de endeudamiento de sus clientes tradicionales (sobre todo, las corporaciones no financieras de EE.UU).
- b) La tendencia de estos clientes a recurrir al mercado de capitales, donde y hasta el momento, se recogen fondos a menor costo. Se percibe, así, un incremento del financiamiento directo vis a vis el financiamiento indirecto.
- c) La sucesión de malos negocios en que se han sumergido los principales bancos de EE.UU, comenzando por los préstamos al Tercer Mundo, las inversiones en el mercado inmobiliario con nulos resultados (inversiones que, además, llevaron a la quiebra a las instituciones de Ahorro y Préstamo) y el colapso del mercado de bonos (junk bonds).
- d) El carácter crecientemente no competitivo de la actividad bancaria estadounidense, cuyos costos operativos y financieros se han hecho paulatinamente más elevados que los de la competencia.

1.4) La distinta articulación de los modelos

El avance vertiginoso de las economías japonesa y alemana responde, sin duda, a múltiples razones. Se menciona, con frecuencia, la ausencia de compromisos en la carrera armamentista, tan característica del período de la guerra fría. Se recuerda, asimismo, que, en los hechos la guerra (1939-1945) sólo causó daño parcial sobre la base industrial de ambos países y que, en época de paz, recuperaron en menos de tres lustros sus eficientes maquinarias de producción. No faltan quienes traen a colación el Plan Marshall, que benefició a los alemanes, y modalidades más o menos semejantes que contribuyeron a la recuperación de Japón. No obstante, ninguna de estas menciones es razón suficiente para comprender el cambio de posición relativa de los dos principales derrotados en 1945.

Es posible que esta historia reciente, con resultados tan dispares, entre EE.UU por un lado y Japón-RFA, por el otro, no pueda comprenderse sin hacer referencia a la articulación diferenciada entre los dos modelos de acumulación: el anglosajón (especialmente desarticulado en la economía estadounidense después de la crisis del 30) y el germano-japonés, intensamente articulado. En época reciente varios autores han puesto el acento en este fenómeno, pero los primeros en enfatizarlo han sido Carrington y Edwards.

Expuesto simplifícadamente, la empresa norteamericana es una unidad individual. Esto vale incluso para las grandes corporaciones, aun para aquellas que logran cierto grado de integración vertical y/o horizontal. Porque aun integradas operan con frecuencia bajo una lógica de empresas individuales. Por el contrario, las empresas japonesas son parte de un grupo financiero (Zaibatsu, antes de la guerra; Keiretsu, en la actualidad) y operan dentro de una dinámica global.

Seis Keiretsu controlan, en la actualidad, el 30% de los activos totales de las corporaciones japonesas, tienen participación en los 10 principales bancos japoneses (que ocupan los principales lugares entre los bancos mundiales), son accionistas principales de las 7 compañías comercializadoras (trading) más grandes del mundo y controlan a las principales compañías aseguradoras de Japón. Ninguna de estas compañías actúa para maximizar su beneficio sino para maximizar el beneficio global, de forma que responden a una estrategia de conjunto, diseñada en un núcleo de decisión.

El resultado de este funcionamiento grupal marca una diferencia cualitativa con las empresas estadounidenses.

- a) Las empresas japonesas tienen acceso a flujos estables de financiamiento, sea de su matriz o del banco vinculado al grupo. Pueden, por consiguiente, absorber (o programar) pérdidas en el corto plazo, asumir comparativamente más riesgos que sus competidoras, invertir en I y D con resultados a largo plazo, etc. .
- b) Las empresas que forman parte de un Keiretsu se abastecen entre ellas, garantizando una parte estable de la demanda y de la oferta. Como fijadora de precios, actúan coordinadamente, con prácticas cartelizadas, sea para expulsar a un competidor, o para obtener altos beneficios.
- c) Un resultado notorio de esta actuación es que minimizan la duplicación de esfuerzos (en diseño, comercialización, avance tecnológico, etc.) y que presentan un frente común ante los competidores extranjeros. La relativamente baja presencia de inversión extranjera directa y de bienes importados en el mercado japonés proviene, sin duda, de prácticas proteccionistas selectivas pero también, y fundamentalmente, de una organización coordinada de producción, comercialización, financiamiento y pujanza tecnológica que deja poco espacio a los "outsiders".
- d) Esta articulación aceptada entre la industria, el comercio, los servicios y las finanzas, que potencia al máximo la rentabilidad y la acumulación globales, admite asimismo grados regulados de competencia entre los distintos grupos financieros, aunque siempre subordinada al desplazamiento del competidor extranjero.
- e) Esta forma de organizar la producción, que se expone aquí en forma simplificada, tiene su sustento en una política económica (financiera, monetaria, industrial, de comercio exterior, etc.) fuertemente intervencionista y que desde el MITI (Ministerio de Industria y Comercio) programa la expansión global de la industria japonesa.

Esta diferente concepción macroeconómica, que tiene derivaciones tangibles a nivel microeconómico, es una acabada demostración de intervención eficiente del Estado, de proteccionismo ante la competencia extranjera, de programación flexible de la actividad económica, que ha puesto efectivamente en jaque a la organización capitalista precedente, de cuño anglosajón. Un punto, sin duda, para la reflexión desde la perspectiva latinoamericana, tan dependiente de la prédica liberal, por la gravitación de la cultura económica estadounidense.

Bibliografía de esta parte

- 1) Charles H. Ferguson: "Computers and the coming of the U.S. Keiretsu"; Harvard Business Review, julio-agosto 1990.
- 2) Benjamin M. Friedman: "Financial fragility and the policy dilemma"; Challenge, julio-agosto 1990
- 3) R. Dan Brumbaugh and Robert E. Litan: "The banks are worse off than you think"; Challenge, enero-febrero 1990
- 4) George G. Kaufman: "Make FDIC insurance redundant"; Challenge, enero-febrero 1990
- 5) Peter Tarnoff: "America's new special relationships"; Foreign Affairs, 1990
- 6) Lawrence Klein: "The economics of turning sword into plowshares", Challenge, marzo-abril 1990
- 7) Fortune; The Banker; The Economist, Survey of Current Business, varios números
- 8) Economic Survey of Japan 1984/1985. Economic planning agency, Japanese Government, 1985
- 9) Investing in Japan. The Nomura Research Institute, Tokyo 1978
- 10) Peter Tasker: "Los japoneses de hoy", J. Vergara Editores, 1989
- 11) UNCTAD: "Los efectos del cambio tecnológico sobre las estructuras del comercio internacional, TD/B/1246; dic. 1989

II - LA POLITICA COMERCIAL DE EE.UU.

1) LA LEY DE 1988

La Ley Comercial de 1988 fue redactada al impulso de las circunstancias: un enorme déficit comercial se fue acumulando en EE.UU., en los últimos años, y la nueva ley, antes que pregonar un abierto proteccionismo, procura dotar al Ejecutivo de poderosos instrumentos de presión, sobre terceros países, para que se abran a los productos estadounidenses.

Es de notar que la ley se inscribe dentro de un marco general de creciente neoproteccionismo a nivel mundial. Más de 700 prácticas neoproteccionistas se pusieron en aplicación en la década de los 80 por parte de los países industrializados, afectando el comercio entre ellos y, sobre todo, el comercio entre los países del norte y del sur. Muchas de esas prácticas neoproteccionistas pueden entenderse como modalidades "desleales" de comercio y, en los hechos, la ley estadounidense de 1988 dota al Ejecutivo de instrumentos para la acción ante dichas prácticas "desleales" de terceros países. No obstante, la evidencia sugiere que EE.UU. ha recurrido con extrema frecuencia al mismo neoproteccionismo que condena en otros países del orbe.

En el texto de la ley se otorga, en primer lugar, al Presidente de EE.UU. mayores poderes para que impulse acuerdos de liberalización comercial -arancelarios y no arancelarios- que fomenten el intercambio de mercancías y servicios. Se trata, en verdad, de una apuesta coherente con lo que el Gobierno estadounidense ha planteado en el GATT.

En segundo lugar, la ley propende a la expansión de las exportaciones estadounidenses agilizando controles, autorizando abundantes recursos (aproximadamente 980 millones de dólares) para capacitar a los trabajadores y elevar la productividad de la mano de obra, etc. . La apuesta básica del legislador es, como decíamos, recuperar mercados para la producción de EE.UU. Durante los últimos lustros, como se documenta en otra parte de este trabajo, las mercancías de origen estadounidense han ido perdiendo participación en el mercado mundial, desplazadas por bienes de origen japonés, germano occidental, etc. .

En tercer lugar, la ley crea o refuerza, instrumentos de represalia contra países que, con sus disposiciones o prácticas restrictivas, limiten el acceso de las mercancías estadounidenses a sus mercados. La ley comercial de 1974 creó las disposiciones de la Sección 301. La ley de 1988 introduce enmiendas, haciendo más drástica la Sección 301. Asimismo, se crea la disposición Super 301 para que se identifique a los países que en 1989 y 1990 recurran a prácticas desleales de comercio, se promuevan negociaciones a los efectos de que

eliminen esas prácticas y, caso de que las negociaciones no prosperen, se apliquen represalias. Se trata, como es notorio, de disposiciones y resoluciones de carácter unilateral que pueden introducir severas distorsiones en el comercio internacional. Volveremos sobre este punto más adelante.

2) LAS BARRERAS NO TARIFARIAS

Conviene detenerse brevemente en las restricciones no tarifarias al comercio internacional. Nos parece de utilidad, en la medida que la información está disponible, no limitar la consideración de este punto al caso de EE.UU. sino, además, procurar una comparación con Japón y la CEE. La cuantificación de estas restricciones se encuentra en varios trabajos. Tomaremos aquí la cuantificación de Laird y Nogués, funcionarios del Banco Mundial, porque incluye un análisis comparativo de las prácticas de EE.UU., la CEE y Japón.

En este trabajo, para una muestra de 74 productos, seleccionados en atención al monto importado y al porcentaje del mercado que absorben en EE.UU., la CEE y Japón, se determina el porcentaje del comercio que estos tres países afectan en los flujos con los países subdesarrollados y con los países industrializados. Los países del tercer mundo escogidos son los de ALADI (se exceptúa Paraguay) más Costa Rica, Costa de Marfil, Jamaica, Marruecos, Nigeria, Filipinas y Yugoslavia.

PORCENTAJE DEL COMERCIO AFECTADO POR PRODUCTO. BARRERAS NO TARIFARIAS DE EE.UU., CEE Y JAPON.

EXPORTACIONES DE 17 PAISES EN DESARROLLO (*); 74 PRODUCTOS; 1988

<u>%</u> <u>COMERCIO AFECTADO</u>	<u>PRODUCTOS</u>		
	<u>CEE</u>	<u>JAPON</u>	<u>EE.UU.</u>
Entre 0 y 10%	14	0	5
Entre 10 y 20%	5	9	1
Entre 20 y 30%	14	2	1
Entre 30 y 50%	9	0	1
Entre 50 y 70%	4	3	2
Entre 70% y 90%	6	6	4
Entre 90 y 100%	10	12	8
TOTAL	62	32	22

(*) 10 de ALADI, excepto Paraguay, más Costa Rica, Costa de Marfil, Jamaica, Marruecos, Nigeria, Filipinas y Yugoslavia.

Nota: En las "barreras no tarifarias" se consideran restricciones cuantitativas, restricciones voluntarias a la exportación, el Acuerdo Multifibras y las sobretasas variables. Incluye todos los productos que importan la CEE, Japón y EE.UU. y que, sumados los 17 países, exceden 10 millones de dólares y que el porcentaje de comercio afectado en cualquiera de los tres mercados excede 5%.

Fuente: Elaborado con información de Sam Laird and Julio Nogués: "Trade policies and the highly indebted countries"; The World Bank Economic Review, Vol 3 N° 2, 1989.

La primera comprobación es que, sobre 74 productos, la CEE afecta con barreras no tarifarias a 62 provenientes de la muestra de países subdesarrollados, Japón afecta a 32 y EE.UU. afecta a 22. Es de notar, asimismo, que el porcentaje de comercio afectado supera el 50% para 20 productos en el caso de la CEE, para 21 en Japón y para 14 en EE.UU.

La segunda comprobación es que la CEE afecta, en 41 productos, un porcentaje mayor o igual de comercio cuando provienen de los países en desarrollo que cuando se exportan desde otros países industrializados. A la inversa, la política no tarifaria de la CEE afecta, en 25 productos, un porcentaje mayor o igual de comercio cuando se origina en otro país industrializado que cuando proviene de los en vías de desarrollo. En el caso de Japón la primera afectación alcanza a 21 productos y la segunda a 20. En el caso de EE.UU. a 17 y a 4, respectivamente.

En cuanto a las prácticas no tarifarias de EE.UU., es de notar que afectan el comercio originado en los países subdesarrollados, en más de un 60%, en los siguientes rubros: queso y cuajada, productos de algodón, tapicería y coberturas para piso, hierro y acero en sus diversas formas, azúcar y miel, tuercas y clavos de acero y cobre, textiles en sus diversas formas, alambre y productos de alambre. La afectación de comercio por prácticas restrictivas no tarifarias se acuerdan al margen del GATT o se aplican unilateralmente en violación de dicho acuerdo. Es de observar también que otros productos -por ejemplo, la carne bovina- que en el listado de Laird y Nogués aparecen como no sujetos a restricción, en los hechos pueden estar excluidos del mercado estadounidense. La carne bovina tiene impedido su ingreso cuando se origina la exportación en un país afectado por fiebre aftosa. En verdad, el límite entre las disposiciones sanitarias y las prácticas neoproteccionistas es ambiguo.

3) LA POLITICA RECIENTE DE EE.UU., EL SGP, EL ESTATUTO DE REPRESALIAS Y LAS INICIATIVAS EN CIERTAS AREAS

. Si bien es conocido, vale la pena una breve revisión del SGP que contempla el tratamiento preferencial, para ciertos productos. En 1984 las exportaciones de los países de ALADI hacia EE.UU. se beneficiaron de diversos planes preferenciales (SGP; 807/6) de los cuales el SGP amparó al 9.6% de

dichas exportaciones. En 1988, poniendo de manifiesto una cierta ampliación del Sistema, ese porcentaje alcanzaba al 14% de las exportaciones ALADI con ese destino. (*)

Con excepción de México (amplio uso del 807/6) el SGP es el recurso relevante para los países de ALADI. El Sistema está sujeto a una revisión anual, que realiza la USTR (representante comercial de EE.UU.) con vistas a nuevas inclusiones o exclusiones. La USTR tiene tres instrumentos para excluir de la preferencia: a) la cláusula de "necesidad competitiva" (queda fuera aquél producto del cual se exporte por más de 88:9 millones de dólares hacia EE.UU. así como aquél producto que se origina en un país y que signifique más de la mitad de lo que EE.UU. importa del mismo); b) la "graduación" (cuando un producto ha sido excluido en revisión anterior y no es redesignado porque, a juicio de la USTR, persiste el motivo de exclusión); c) cuando la USTR recibe una solicitud por parte de empresas o sindicatos y decide, de manera discrecional, la exclusión.

En la última revisión (abril 1990) se percibe un incremento sustancial del trato preferente otorgado a México (209 productos, previamente excluidos, fueron redesignados); se anunció que Brasil podría recibir un trato similar, como estímulo a la política del Presidente Collor.

En los hechos, en la última revisión, de los tres mecanismos de exclusión reseñados previamente, el primero afectó exportaciones por valor de 518 millones de dólares; el segundo redesignó una gran variedad de productos mexicanos y algunos peruanos, pero afectó productos de México, Brasil y Argentina; por el tercer mecanismo de exclusión la USTR negó el acceso al SGP de 7 productos de diversos países latinoamericanos.

(*) En el contexto de la Iniciativa para las Américas, correspondería indagar las ventajas y desventajas para América Latina de una zona de libre comercio con EE.UU. que, como es obvio sustituiría a un SGP que, si bien sometido a limitaciones, consiste en un beneficio sin contrapartida. Por otra parte, en el caso de que la zona de libre comercio se concrete entre algunas de las subregiones de América Latina y los EE.UU., correspondería preguntar qué tratamiento recibirían los restantes países de la región, no participantes del acuerdo con EE.UU. Se mantendría, como hasta el presente, el SGP para ellos?

Es de notar, además, que en mayo de 1990 la USTR publicó su V informe anual ("National Trade Estimate") que, entre otras cosas, recoge la opinión de empresas, grupos de intereses, embajadas y organismos internacionales. Se incluyen en ese informe demandas comerciales contra 35 países, 6 de ellos latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela). El informe incluye también algunas apreciaciones de interés:

- el costo para EE.UU. de las barreras comerciales o supuestas barreras comerciales de los países demandados;
 - la política en curso (y la que se ha comprometido a aplicar) del país demandado;
 - país por país se especifica qué espera EE.UU. de los países demandados;
 - en caso de que el país persista en sus prácticas, podría dar lugar a la aplicación de represalias según los estatutos Super 301 y Especial 301;
 - el V informe debe considerarse un fuerte instrumento de presión para extender las medidas liberalizadoras del comercio internacional. El instrumento de presión es el "poder de compra" negociado de EE.UU.
- Conviene, además, detenerse brevemente, en los estatutos Super 301 y Especial 301 que se refieren a lo que se denomina prácticas desleales de comercio (el Especial 301 abarca la protección a la propiedad intelectual).

Con anterioridad a la versión de abril de 1990 (y al informe de mayo) la USTR recibió varias decenas de demandas reclamando la aplicación del estatuto de represalias. En orden decreciente, las demandas se presentaron contra Corea del Sur (16), Japón (14), CEE (9), India (9), Taiwan (4), Brasil (4), Venezuela (3), Argentina (2), Colombia (2) y México (2). Como puede verse, el estatuto está orientado contra otros países industriales (Japón y CEE) y contra los nuevos países industriales (NPI).

Los principales demandantes contra países latinoamericanos fueron: PGP Industries, -química y vidrio- que se queja de las prácticas arancelarias de varios países, lo cual dificulta sus exportaciones; Sur Diamond growers - uvas secas, ciruelas y nueces- reclama contra el trato preferencial que se otorgan entre sí varios países de América Latina; Goody Products -cepillos de pelo, lentes de sol- alega que Brasil y Venezuela recurren a diversas prácticas para limitar sus ventas; National Oilseed Processors -oleaginosas- reclama contra Argentina, que estaría subsidiando sus exportaciones de soya; EMC Corporation -químicos- demanda a Brasil pues sus altos aranceles dificultarían las exportaciones hacia ese país; Automotive Parts and Accesories -autopartes- demanda a México por prácticas desleales.

- Veamos ahora la política comercial con respecto a ciertas áreas o productos especialmente sensibles para la región latinoamericana.

- Comencemos por la agricultura. La Ley de Seguridad Alimentaria de 1985 autoriza dos instrumentos de subsidio: el Programa de Promoción de Exportaciones (PPE) y el Programa de Asistencia a las Exportaciones (PAE). Además, el Gobierno de EE.UU. puede disponer de una suma de hasta 5000: de dólares para créditos destinados a fomentar las exportaciones agrícolas. Es notorio que estos tres instrumentos combinados han tenido efectos altamente perjudiciales para la región. Durante 1989 el Congreso asignó 566 millones de dólares para el PPE y 200 millones de dólares para el PAE. Durante el primer semestre de 1990 ha estado en consideración del Congreso la "Ley de Recursos Agrícolas y Alimentarios". Se ha propuesto la ampliación de recursos hasta 900 millones de dólares para el PPE y el Secretario de Agricultura, Clayton Yeutter, ha sugerido a los congresistas que no fijen límite al programa. Asimismo, está a consideración una modificación al PAE, que pasaría a denominarse "Programa de Asistencia a las Ventas" (PAV). El PPE con más recursos y el PAV se proponen incentivar las ventas externas de alimentos procesados y productos agrícolas con alto valor agregado.

La presión de los representantes de los estados sureños ha sido intensa en los últimos años para que se utilicen con más dinamismos los tres instrumentos que hemos reseñado (los dos programas y las líneas de crédito) con vistas a incentivar las exportaciones agrícolas.

Llama la atención que los instrumentos que plantean una competencia desleal a otros exportadores agrícolas se estén ampliando (PPE) o perfeccionando (PAV) mientras en el GATT está en discusión la liberalización del comercio agrícola. Se ha sugerido que la propuesta sobre agricultura que EE.UU. presentó en el GATT no es, en verdad, compatible con las normas internas que está ampliando o perfeccionando en la actualidad. Parecería tratarse de un caso de disparidad entre el discurso y la práctica.

- En acero las exportaciones hacia EE.UU. están sometidas a "restricciones voluntarias", un eufemismo para una evidente práctica restrictiva. Cuatro países de la región negociaron bilateralmente con EE.UU. Se trata de Brasil, México, Trinidad y Tobago y Venezuela. En el acuerdo previo se otorgó a estos países un porcentaje máximo del consumo total de acero en EE.UU. (1.35% para Brasil; 0.49% para México; 0.04% para Trinidad y Tobago y 0.21% para Venezuela). Los nuevos acuerdos, divulgados en abril de 1990 ampliaron esos porcentajes (de 1.8 a 2.1% para Brasil; 0.95 a 1.1% para México; 0.12 a 0.13% para T. y Tobago; y 0.33% para Venezuela).

Los nuevos acuerdos -que regirán hasta mediados del 92- incluyen cláusulas de intereses:

- los países exportadores no pueden subsidiar sus ventas externas de acero;
- las plantas siderúrgicas nacionales no pueden recibir asistencia de sus respectivos Gobiernos (salvo excepciones expresas); y
- los países exportadores se comprometen a acentuar la liberalización global de su comercio a cambio de mayor participación en el mercado de acero estadounidense.

Obsérvese que esta última cláusula encierra, en sí misma, una curiosa anomalía. El país importador recurre a una práctica restrictiva, que lesiona el libre comercio de acero, para presionar sobre el exportador para que liberalice, en términos genéricos, su comercio.

- En cuanto a los textiles continúa en aplicación el Acuerdo Multifibras (AMF), estatuto separado de las normas del GATT y perjudicial para los países exportadores. En marzo de 1990 -y, presumiblemente, como reacción ante la propuesta del Gobierno de EE.UU. en el GATT, presentada en febrero- el ATMI (American Textile Manufacturers Institute) defendió el AMF como instrumento conveniente para la industria textil de EE.UU. En abril, varios legisladores representantes de estados productores de bienes textiles, presentaron un proyecto de ley que autoriza un incremento de 1% en la cuota de importación de ciertos productos textiles y prendas de vestir y ningún incremento en la cuota para calzados. Si bien se considera poco probable que la iniciativa de ley prospere, puede tomarse como un indicador de la resistencia interna en EE.UU. ante las propuestas de liberalización del comercio textil.

- Con respecto al petróleo, antes de los acontecimientos en el Medio Oriente, cobró fuerza en el Congreso y en el Ejecutivo la idea de elevar el impuesto a los combustibles importados. La Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) estimó, en enero de 1990, que un impuesto de 5 dólares por barril importado permitiría recaudar 8.500 millones de dólares adicionales en el año fiscal 1991; el mismo impuesto para el barril nacional e importado elevaría la recaudación en 20.000 millones de dólares; por su parte un impuesto de 5% sobre el consumo general de energía llevaría la cifra de incremento a 14.200 millones de dólares.

Iniciativas de esta naturaleza sin duda afectarían las ventas de petróleo hacia EE.UU. Si este hecho es relevante, más lo es aún que, a la búsqueda de incrementar la carga tributaria estadounidense -necesaria para reducir el déficit fiscal- el Ejecutivo y el Congreso se inclinan menos por la imposición directa y más por la indirecta, sobre todo cuando esta podría tener sus principales efectos sobre el abastecedor externo.

Un análisis más detenido de la nueva imposición estadounidense que está en proceso, debería realizarse para determinar sus posibles implicaciones para el comercio.

4) EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE EE.UU. Y CANADA

El acuerdo de Libre Comercio entre EE.UU. y Canadá, que entró en vigencia el 10. de enero de 1989 es uno de los intentos de integración más ambiciosos desde que Europa decidió, hace varias décadas, impulsar la CEE.

En términos cuantitativos Canadá acentúa su relación con una economía diez veces mayor y EE.UU. lo hace con un vecino cuyo poder económico se juzga equivalente al del estado de California.

Es imposible incluir aquí una referencia detallada al acuerdo. No obstante, pretenderemos señalar los aspectos más relevantes. Ante todo, el acuerdo, que se firma mientras está en proceso la Ronda Uruguay del GATT, se refiere y regula los llamados "temas nuevos": propiedad intelectual, servicios e inversiones. Globo de ensayo bilateral que concreta lo que se pretende en el ámbito multilateral. Además, es un acuerdo de integración que se hace, en opinión de los signatarios, en plena compatibilidad con los presuntos resultados de la Ronda.

En sus puntos más relevantes el acuerdo contempla:

- a) Eliminación de todos los aranceles en 5 (al 20% anual) o 10 años (al 10% anual);
- b) La industria automovilística norteamericana obtiene trato preferencial en Canadá para Ford, Chrysler y General Motor, no extensivo a terceros. El efecto se hará sentir sobre algunas marcas japonesas y europeas con participación creciente en el mercado canadiense. A su vez, se aplica una exigencia de origen (50% de los costos manufactureros) para la exportación de automóviles desde Canadá hacia EE.UU.
- c) En materia de energía, que ha sido uno de los puntos más atacados por la oposición interna canadiense, se liberaliza plenamente el intercambio de hidrocarburos y Canadá se compromete a vender el hidrocarburo a "precio interno", con independencia del precio del mercado internacional. Esto quiere decir que la política de precios preferenciales en los hidrocarburos para fomentar el desarrollo canadiense, o bien no podrá seguir aplicándose o bien será extensiva a los Estados Unidos.
- d) En materia de inversiones, ambos países se comprometen a otorgar a los inversionistas de la otra parte un trato no menos favorable que el que reciben los respectivos nacionales; quedan prohibidas las normas (canadienses) que fijan mínimos de participación para el capital nacional en empresas de capital estadounidense; se admite la libre remesa de utilidades; varios requisitos (canadienses) para

el funcionamiento de las empresas extranjeras de EE.UU., se eliminan.

- e) En cuanto a las adquisiciones del sector público, ambas partes amplían la proporción de las compras de los respectivos Gobiernos librada a la competencia de los proveedores de uno y otro país. Para tal fin, se reduce el mínimo de las compras públicas, a las cuales pueden acceder abastecedores de ambos países, a 25.000 dólares. Canadá acepta introducir un sistema de licitación similar al de EE.UU.
- f) En materia de servicios el convenio incluye varias normas, entre ellas: los buques y las tripulaciones de Canadá pueden transportar carga en zonas costeras o en algunas interiores de EE.UU., salvo en zonas especificadas por la Jones Act de 1920; en lo que refiere a servicios financieros, los bancos, compañías de seguros y demás instituciones tendrán libre acceso al mercado del otro país, sin estar sometido a restricciones. El punto es de vital importancia para EE.UU. cuyos bancos comerciales han perdido vertiginosamente terreno en el mercado mundial.

Hay que decir que el Gobierno canadiense espera obtener una fuerte penetración comercial en el mercado vecino, procura convertir a Canadá en área prioritaria para los inversores de EE.UU. (inclinados, en los 80, hacia la CEE y Japón) y que el acuerdo establece, para el periodo de transición (hasta el 1o. de enero de 1998), cláusulas de salvaguardia que le permitirán frenar, si fuese necesario, la avalancha de productos estadounidenses. Aún así, el Acuerdo de Libre Comercio levantó gran resistencia en Canadá. No sólo a nivel parlamentario. También cuatro influyentes gobernadores (de Ontario, Minesota Prince Edward Island y Newfoundland) consideran inconveniente para Canadá los términos en que se firmó el acuerdo.

5. LA PROPUESTA DE ESTADOS UNIDOS EN EL GATT

La Ronda Uruguay del GATT parecería concluir sin un acuerdo (mediados de diciembre de 1990) en varios temas "sensibles" que afectan, muy especialmente, a los países exportadores de bienes agrícolas y textiles. En el tema agrícola, uno de los más arduos que enfrentaron los negociadores, la Ronda Uruguay presentó algunas novedades que es del caso considerar: en primer lugar, un grupo importante de países exportadores, que han sido reiteradamente afectados por la posición proteccionista y las prácticas de dumping de los países industrializados, formó el "grupo de Cairns" y llevó una propuesta concreta a la mesa de negociaciones. Estos catorce países pugnaron, durante las deliberaciones de la Ronda Uruguay, por una reducción progresiva y persistente de la protección y los subsidios al sector agrícola en los países industrializados.

La segunda novedad de importancia fue la flexibilización de la posición de Estados Unidos en el tema agrícola. En esta oportunidad los países industrializados no presentaron un bloque unido en el tema agrícola, en buena medida porque la

protección y el dumping de la CEE habían afectado las exportaciones de EE.UU. Mientras la Comunidad partió de una posición prácticamente inamovible en el tema agrícola (con inclinación al reparto del mercado entre los exportadores, con independencia de que esas exportaciones se generaran en cultivos eficientes o en subsidios estatales), EE.UU propuso la eliminación, en dos fases, y en un lapso de 10 años, de todos los subsidios que afectan directa o indirectamente al comercio agrícola y, en igual período, la remoción de los obstáculos a las importaciones.

Es de notar que durante 1990 -último año de negociaciones de la Ronda Uruguay- el Congreso de Estados Unidos tuvo a consideración diversas iniciativas que amplían o perfeccionan los propios subsidios internos a la producción y comercialización de bienes agrícolas, iniciativas que admiten dos posibles lecturas: por una parte, implican (como hemos visto) una clara contradicción entre los discursos de la delegación estadounidense en el GATT y las medidas de política interna que el Ejecutivo o el Congreso promueven; por la otra, pueden ser interpretadas como iniciativas orientadas a presionar a la Ronda Uruguay (y, en particular, a la CEE y Japón) para destrabar las deliberaciones.

Objetivamente, puede decirse que en la Ronda Uruguay, a diferencia de instancias anteriores, las posiciones de Estados Unidos y de los exportadores agrícolas eficientes (que se expresaron, en esta oportunidad, a través del "grupo de Cairns") fueron relativamente próximas, en contraste con la relativa inflexibilidad de la CEE y Japón.

La estrategia del gobierno de EE.UU parece haber sido ceder en el terreno agrícola, aproximándose a la posición de un grupo importante de países subdesarrollados, a cambio de obtener apoyo para los "nuevos temas" que, por primera vez, y a iniciativa de EE.UU, se plantearon en el seno del GATT. Una estrategia de este tipo queda sugerida, precisamente, por las palabras de la Representante Comercial de EE.UU, Carla Hills, a poco de llegar a Brasilia en los días previos al 26 de junio de 1990, cuando el Presidente Bush hizo pública su Iniciativa para las Américas (*)

Esto nos conduce a los "nuevos temas": propiedad intelectual, inversiones y servicios que, como se ha dicho, se introducen por primera vez en la agenda del GATT y sobre los cuales (o sobre alguno de ellos) caben serias dudas acerca de que sean competencia de ese organismo.

(*) Gazeta Mercantil 20/06/90.

- Propiedad intelectual (TRIP'S). El punto estaba con anterioridad en la órbita de la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) y la UNCTAD, donde el peso de los países desarrollados ha ido declinando. EE.UU. y otros países desarrollados lo sustrajeron de hecho de aquellas instituciones y trasladaron la discusión al GATT. La protección a la propiedad intelectual está directamente vinculada a la difusión de ciencia y tecnología. No es casual que el país con mayor estructura de investigación científica sea, precisamente, el que más presione para que se proteja la propiedad intelectual.

En el tema del "comercio de mercancías falsificadas", que implican sencillamente un acto de piratería, no han habido diferencias sustanciales entre los negociadores del norte y del sur. Estos últimos -y sobre todo los países subdesarrollados con una base industrial más extendida, como Brasil e India- han sido mucho más cautelosos con respecto a la protección genérica de la propiedad intelectual.

Uno de los argumentos que se ha esgrimido con insistencia para mantenerse la cautela es que el GATT es un instrumento para impulsar el libre comercio entre las naciones pero que la protección de la propiedad intelectual consolida las posiciones de monopolio o de oligopolio y, por lo tanto, restringe el comercio al subconjunto de países con mayor poder científico y tecnológico. Más que el fomento de la libre circulación de mercancías -que compete al GATT- se trata de normas de protección que consolidan y amplían las asimetrías en el mundo. Los países industrializados (aunque hay matices entre ellos) pretenden que se elaboren y se adopten normas genéricas de protección, a las cuales quedarían sujetos todos los signatarios del GATT.

Estas normas refieren a diversos aspectos:

- Varios productos y procesos no están amparados por protección, en la actualidad, pues han sido excluidos por normas nacionales; se pretende disminuir o eliminar esas exclusiones.
- Consideran que el concepto de innovación está definido en términos restrictivos, con lo cual quedan excluidos de la protección, avances científicos y técnicos que deberían estar amparados.
- Proponen, asimismo, disminuir las obligaciones en cuanto a la publicidad de las innovaciones y también con respecto a la explotación de las patentes.
- Presionan para que la protección cubra: patentes, marcas de fábrica o de comercio, derechos de autor, secretos comerciales, circuitos integrados, dibujos, diseños y modelos, indicaciones geográficas.

Desde el punto de vista de los países subdesarrollados pocas dudas caben que la propuesta de los industrializados en materia de propiedad intelectual, les dificultaría el acceso a nuevas tecnologías, elevaría el costo de las mismas cuando el titular del derecho esté dispuesto a comercializar su innovación y fomentaría aún más las estructuras oligopolísticas y monopolísticas que gravitan en el comercio mundial.

- Inversiones. El tema de las inversiones relacionadas con el comercio (TRIM'S) fue inicialmente impulsado por EE.UU. que, como vimos, lo incluyó en el acuerdo bilateral con Canadá. Más recientemente Japón, que se ha ido convirtiendo en un creciente exportador de capitales ha manifestado gran interés en este punto.

Japón ha hecho una propuesta para que se prohíban siete clases de TRIM'S: a) contenido nacional (los que exigen cierto porcentaje de contenido nacional en los productos que fabrican empresas extranjeras, los que disponen que ciertos componentes deben comprarse a productores nacionales, etc.); b) exportaciones (que un porcentaje de la producción de las inversiones extranjeras se destine al mercado externo); nivelación de comercio (que las importaciones que demandan los inversores extranjeros se compensen con exportaciones de productos finales); ventas en el mercado interno (disposiciones que restringen las exportaciones porque exigen que parte de la producción se destine al mercado interno); transferencia de tecnología (reglamentaciones que obliguen al inversor extranjero a contribuir al avance tecnológico del país receptor); disposiciones en materia de fabricación; y en materia de exclusividad.

Las prohibiciones que se incluyen en la propuesta de Japón tienen consecuencias claramente perjudiciales para los países que procuran desarrollarse: sea sobre la balanza comercial (por ejemplo, la industria automotriz a través de sus filiales incrementa sustancialmente las importaciones y, a menos que existan exigencias de exportación contribuyen a generar importantes déficits en la balanza de mercancías), sobre la expansión de la producción nacional (las empresas transnacionales desarrollan el comercio intrafirma y, sin disposiciones que se lo exijan, tienen tendencia a minimizar sus adquisiciones de productos del país receptor) y, como es obvio, sobre la transferencia de tecnología.

EE.UU. y la CEE tendrían una posición algo más flexible sobre el tema inversiones. No obstante, el acuerdo EE.UU.-Canadá sugiere que la posición estadounidense, sobre todo cuando se trata de flujos de inversión en una sola dirección (desde EE.UU. hacia un país receptor) y no en las dos direcciones (como ocurre con Japón y la CEE) persigue resultados no muy diferentes a la exigente propuesta japonesa.

Es posible que el cambio de posición relativa de EE.UU. -de exportador neto a importador neto de capitales- le induzca a impulsar acuerdos bilaterales o regionales con mayor énfasis que los multilaterales. El acuerdo con Canadá, la propuesta a México y, más recientemente, la Iniciativa para las Américas podrían ser indicios de esta posición más segmentada. Una propuesta similar a la que Japón propone con propósitos multilaterales podría ser impulsada con ventaja por EE.UU. en sus "zonas de influencia".

- Servicios. Una limitación para negociar este tema estriba en que no está claramente delimitado el espectro de servicios comprendidos y, además, que las estadísticas están insuficientemente desarrolladas en este campo. De hecho, si la negociación prospera, se corre el riesgo de que se asuman compromisos sin conocer con propiedad los efectos que dichos compromisos tendrían para las economías nacionales.

De los tres temas nuevos, el de servicios es el que más se aproxima a las atribuciones del GATT. Se trata, efectivamente, de transacciones internacionales de intangibles y correspondería al GATT procurar que dicha transacción se realicen con progresiva libertad. Desde el inicio de la Ronda Uruguay, sin embargo, los países industrializados se han opuesto a admitir el trato diferencial y más favorable para los países de menor desarrollo.

Los puntos en discusión refieren a la liberalización progresiva de los servicios (aunque no hay consenso acerca de qué liberalizar, a qué ritmo y al amparo de cuáles principios generales); el trato nacional (es decir que los exportadores de servicios reciban un trato no menos favorable que el que se dispensa al abastecedor nacional); acceso a los mercados (que los países industrializados presionan para que se eliminen las limitaciones al respecto); y la participación creciente de los países menos desarrollados en el comercio de servicios (aún cuando no hay precisión acerca de cómo se procesaría esa participación creciente).

En la discusión sobre servicios no debe descuidarse que ese sector es de los más dinámicos en la economía internacional, que ha estado sometido a una revolución tecnológica intensa y que la "terciarización" de la economía confiere a ciertos servicios una posición estratégica de alta gravitación.

En estos servicios estratégicos la posición de los países industrializados es claramente dominante. En servicios de informática, por ejemplo, para un mercado mundial estimado en 1987 en 86 mil: de dólares, EE.UU. controlaba el 50%, la CEE el 25%, Japón el 13.4% y el resto el 11.6%. Es posible que estas posiciones relativa se hayan modificado en beneficio de Japón, pero ello no modifica la esencia del control por parte de los países industrializados.

Un fenómeno similar se registra en servicios de información electrónica. En 1986 el mercado global se estimaba en 6 mil: de dólares. El 67% correspondía a EE.UU., el 16.5% a la CEE y el 16.5 a Japón. En telecomunicaciones (y hay que notar que una parte considerable de los nuevos servicios se comercializan a través de las telecomunicaciones), a mediados de la década pasada el mercado mundial se estimaba en 265 mil: de dólares. El 41.5% estaba en poder de empresas estadounidenses, el 15.8% de la CEE, el 8.3% de Japón y el 9.8% en empresas del resto del mundo.

El interés de EE.UU. en este tema, donde conserva fuerte gravitación a nivel mundial, es evidente desde comienzos de los años 80, cuando la Casa Blanca dio los primeros pasos para promover una ronda de negociaciones en el GATT.

Hechas las consideraciones anteriores sobre los "nuevos temas" corresponde decir que la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush y las propuestas del gobierno de EE.UU en el GATT no parecen ser, en verdad, dos fenómenos desligados. Mas bien, por el contrario, la Iniciativa surge cuando las negociaciones en la Ronda Uruguay están estancadas y la posibilidad de un fracaso se abre camino cada vez con más fuerza. Si esta interpretación es correcta, la Iniciativa para las Américas puede ser percibida, en primer lugar, como un instrumento de presión dirigido contra los demás países industrializados para que flexibilicen el comercio internacional o se atengan a las consecuencias que derivarían de una acentuación de los bloques comerciales.

Puede ser entendida, también, en segundo lugar, como una carta de negociación tendida hacia los países latinoamericanos a la búsqueda de apoyo para los "nuevos temas" que Estados Unidos promueve en el GATT. Y admite la interpretación, por último, de que, ante el fracaso en la Ronda se fomenten negociaciones, en espacios más limitados, para obtener resultados hemisféricos en lugar de resultados globales.

6. UNA APROXIMACION AL COMERCIO EE.UU - AMERICA LATINA

Se dice, con frecuencia, que la década de los años 80 constituye una "década perdida" para la región. Diversos indicadores avalan esta apreciación: desde la gravedad de la situación social hasta la evolución del producto bruto interno y, muy especialmente, de la inversión bruta fija.

En la década pasada es de notar que América Latina redujo su presencia internacional. Se entiende aquí por presencia internacional la participación de la región en los flujos de comercio internacional y en la inversión extranjera directa que canalizan los países industrializados.

1) El comercio internacional y los flujos América Latina -EEUU

El comercio internacional tuvo un comportamiento dinámico en la pasada década. Sobre todo en la segunda mitad de los 80 el comercio mundial se expandió a 4.4% en 1986, 6.1% en 1987, 9% en 1988 y a una cifra más moderada pero igualmente alta en 1989. El resultado muestra tres puntos porcentuales por encima del promedio de los años 70.

Este dinámico comportamiento comercial estuvo, fundamentalmente, concentrado en los países industrializados. Al ya conocido comportamiento netamente importador de los EE.UU en los años 80 (que se tradujo en un fuerte y persistente déficit comercial) cabe agregar que las importaciones japonesas se dinamizaron en los últimos años de la década pasada (17% en 1987, 8% en 1988) y también lo hicieron las de Canadá y algunos países de la CEE. En cuanto a las exportaciones, hacia finales de los 80 EE.UU registró un fuerte incremento, sumándose al agresivo comportamiento exportador de Japón, la RFA y los países del Sudeste Asiático. En este último caso, la participación de Corea, Taiwan, Singapur y Hong Kong en las exportaciones mundiales de productos no petroleros creció del 2% en 1975 al 4% en 1985 y al 6% estimado en 1990.

El conjunto de los países subdesarrollados, con excepción de los NIC'S asiáticos, perdió gravitación en el comercio mundial: sus importaciones estuvieron contenidas por la crisis de la deuda (cuyo impacto mayor se hizo sentir en América Latina) y los sucesivos planes de ajuste; sus exportaciones, si bien se dinamizaron aunque con resultado variable según los países, tuvieron un ritmo de crecimiento inferior al de la OCDE.

Tomando un período largo (1970-1988) las exportaciones de los 11 países de la ALADI se multiplicaron por 8.1 en dólares corrientes. Por encima de ese promedio estuvo México (19.6), Paraguay (17.2), Brasil (12.6) y Ecuador (10). Todos los demás estuvieron por debajo del promedio, incluidos Chile (6.6) y Uruguay (6.8). México y Ecuador deben su posición al incremento de las ventas de hidrocarburos, aunque el primero logró un fuerte dinamismo exportador en manufacturas y productos agrícolas en el segundo lustro de los 80, como veremos más adelante. En cuanto a Paraguay, sus exportaciones se orientan al mercado regional. Solo Brasil muestra un desempeño de persistente crecimiento exportador de manufacturas hacia la OCDE.

2) Algunas características del comercio entre EE.UU y América Latina

Pasemos, antes, a contemplar las cifras del comercio exterior de EE.UU para los años 80. Las exportaciones de EE.UU muestran una participación relativamente estable con la CEE, con Canadá (a pesar de que en 1989 ya estaba en vigencia el Acuerdo de Libre Comercio) y, presumiblemente, con Asia pues las cifras para 1988 y 1989 (ver cuadro), se refieren tan solo

a un grupo de países asiáticos. En contraste, se incrementa la participación de Japón y declina la de América Latina. Las importaciones, por su parte, muestran un comportamiento algo disímil. Debe notarse que en la década pasada EE.UU fue un gran absorbedor de mercancías del resto del mundo, en buena medida por su política cambiaria en la primera mitad de los 80 y en parte, también, por la paulatina pérdida de competitividad de algunas de sus ramas industriales. Entre 1976 y 1989 la CEE incrementa su participación en las importaciones de EE.UU en un 25.9% y Japón la incrementa en 58.4%. Canadá y América Latina la disminuyen.

En cuanto al comercio entre América Latina y EE.UU, una primera comprobación es que en la década pasada los países de América Latina destinaron aproximadamente un 35% de sus exportaciones a EE.UU. Por su parte EE.UU destinó a la región apenas un 15% de sus exportaciones totales. En cuanto a los países de la CEE, fueron receptores del 22% de nuestras ventas al exterior, pero significaron poco más del 2% de las exportaciones comunitarias. Con Japón los porcentajes han sido reducidos en ambas direcciones. Como es notorio, el grado de dependencia de la región con respecto al comercio con los países industrializados es sensiblemente superior a la gravitación que nuestros mercados tienen para los países desarrollados.

Una segunda comprobación se refiere a la composición de las exportaciones regionales hacia EE.UU. Esta sufrió importantes transformaciones en los años 80. Mientras los productos agrícolas mantienen una participación estable, las exportaciones de energía registran un marcado descenso y las de manufacturas un fuerte ascenso. La evidencia indica que el descenso del precio del petróleo, en la segunda mitad de los 80, dio paso a una exportación regional de bienes manufacturados hacia el mercado de EE.UU.

Una tercera comprobación es que los países de la región lograron desempeños diferentes en sus exportaciones hacia EE.UU. Desagregando entre productos agrícolas y manufactureros, puede comprobarse que Colombia, Chile y México aumentaron su participación en las ventas regionales (países ALADI) de bienes agrícolas; por su parte, solo Brasil y México lo hicieron en manufacturados. México, en particular, con el 50% de las exportaciones de ALADI hacia EE.UU, incrementó sustancialmente sus ventas agrícolas y manufactureras, sobre todo luego de la caída del precio del petróleo a mediados de los 80.

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE HACIA EE.UU

	1983	1986	1988
Bienes manufacturados	30.6	45.5	56.6
Productos agrícolas	15.4	20.6	15.5
Energía	48.3	27.3	22.0
Otros	5.7	6.7	5.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL

EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA HACIA EE.UU

(% Países de ALADI)

	Productos agrícolas		Productos manufacturados	
	1981	1988	1981	1988
Argentina	9.9	6.7	5.0	3.5
Bolivia	-	-	1.5	-
Brasil	42.3	34.2	21.3	23.7
Colombia	12.9	14.1	1.9	1.7
Chile	1.9	7.1	4.4	2.4
Ecuador	7.1	6.9	-	-
México	22.1	27.9	56.5	64.2
Paraguay	-	-	-	-
Perú	2.1	1.8	5.5	1.1
Uruguay	-	-	1.3	0.9
Venezuela	-	-	2.2	1.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Estudio Económico de EE.UU, 1988, CEPAL y Depto. de Comercio de los EE.UU

3) El comercio ALADI-EE.UU: algunos resultados

Para evaluar debidamente la Iniciativa del Presidente Bush es preciso considerar el balance comercial entre los once países de ALADI y los EE.UU. Es de notar que, a diferencia de décadas anteriores, cuando los países ALADI eran netamente compradores en su relación con EE.UU, en los ochenta, por exigencia del servicio de la deuda, se convirtieron en netamente vendedores, contribuyendo a agudizar el déficit de EE.UU.

El cuadro siguiente toma valores agregados para cuatro años (1985-1988) y muestra esta situación.

BALANCE COMERCIAL ALADI-EE.UU

(En millones de dólares) (1985-1988)

Período	Exportaciones de	Importaciones de	Resultado
1985-88	ALADI hacia EE.UU	ALADI desde EE.UU	para EE.UU
TOTAL	124.079	84.360	- 39.719
ARG	3.381	3.394	13
BOL	407	572	165
BRA	28.030	12.797	- 15.233
COL	6.666	6.116	- 550
CHI	4.109	3.072	- 1.037
ECU	5.055	2.293	- 2.762
MEX	50.762	37.369	- 13.393
PAR	48	237	189
PER	3.189	2.451	- 738
URU	596	294	- 302
VEN	21.836	15.765	- 6.071

Fuente: ALADI: Estructura y evolución del comercio regional 1985-89, junio 1990.

El cuadro muestra, con claridad, que con excepción de Argentina y de dos países pequeños (Bolivia y Paraguay), con limitaciones en su oferta exportable, el déficit comercial de EE.UU se registra con los otros ocho países. Se percibe también, que el 70% del déficit es atribuible a Brasil y México; pero el desbalance no es despreciable con Ecuador y Venezuela (exportadores de petróleo) y con Chile y Colombia.

Puede sugerirse que el Acuerdo de Libre Comercio entre México y EE.UU está destinado (al igual que el firmado previamente con Canadá) a corregir ese resultado desfavorable para EE.UU. Puede sugerirse, también, que la propuesta de crear una zona de libre comercio a escala hemisférica persigue, entre otros, un objetivo similar.

4) Las "transacciones cautivas"

Las exportaciones de EE.UU al resto del mundo presentan una peculiaridad. Como gran exportador de capitales a lo largo de muchas décadas, un alto porcentaje de las ventas al exterior corresponde a Empresas Transnacionales (ET). Entre mediados de los años 70 y mediados de los 80, un 75-85% de las exportaciones se realizaba por empresas que el Departamento de

Comercio catalogaba de compañías multinacionales (MNC). A su vez, una parte relevante de esas exportaciones se realizan como flujos intrafirma. Para el mismo período anterior las exportaciones desde matrices a filiales representaron el 35% de las exportaciones de las ET de EE.UU y entre un 26 y un 28% de las exportaciones totales de EE.UU.

Si desagregamos por sectores, la exportación de las ET manufactureras se vinculaban en un 42% a las ventas de la matriz a la filial. Las ramas con mayor comercio intrafirma fueron: maquinaria no eléctrica; máquinas de oficina y computación; vehículos automotores y equipos de transporte.

Otro aspecto de interés consiste en analizar las exportaciones intrafirma por zonas (1982).

	TOTAL DE X	% DE X POR ET	% DE X A LAS FILIALES EE.UU *	
			Sobre total de X ET	Sobre total de X de EE.UU
Países desarrollados	100	83.7	40.6	34.0
Países subdesarrollados	100	63.7	24.8	15.8
Países ALADI	100	65.3	35.0	22.9

Fuente: Elaborado con información del Survey of Current Business

(*) Comercio intrafirma, que es el más relevante, y adquisiciones de filiales estadounidenses en firmas de EE.UU distintas a la matriz

Las cifras indican que el comercio exportador controlado por las ET de EE.UU es mayor con los países desarrollados que con los países en desarrollo. Asimismo, las adquisiciones de las filiales en la matriz o en otro abastecedor estadounidense es porcentualmente mayor en la relación con los países desarrollados que con los en vías de desarrollo. No obstante, en el caso de los países de ALADI, el porcentaje es más cercano al de los países centrales.

Pasemos ahora a considerar las importaciones. El porcentaje de importaciones vinculado a las ET de EE.UU se ubicó en 46-58% entre mediados de los años 70 y mediados de los 80, es decir, porcentajes sensiblemente menores a los de las exportaciones. En cuanto a las importaciones intrafirma, representaron el 42.5% de las importaciones de las ET matrices y el 21.1% de las importaciones totales.

La información anterior conduce a pensar que una parte considerable del comercio de EE.UU se realizaba como "transacción cautiva", que poco tiene que ver con las condiciones de competitividad en las cuales debería inspirarse el libre comercio. La "transacción cautiva" implica un vínculo estable matriz-filial que encubre modalidades no suficientemente analizadas de proteccionismo y de fomento encubierto a las exportaciones.

En síntesis:

- En los años 80 América Latina pierde participación en las exportaciones e importaciones de EE.UU.
- En el comercio con EE.UU, un grupo reducido de países de ALADI ha logrado penetración, en los años 80, en sus exportaciones agrícolas (Colombia, Chile y México) y en sus exportaciones manufactureras (Brasil y México). México, en particular, parece amparado en un régimen preferencial, aun antes de los convenios para crear un área de libre comercio.
- El superávit comercial de los países de ALADI en su relación con EE.UU parecería que debe considerarse un elemento explicativo de la Iniciativa para las Américas.
- Una parte significativa del comercio de EE.UU con el resto del mundo se realiza como "transacción cautiva", regulado por las relaciones entre las matrices de las ET y sus filiales. Este fenómeno es más intenso en las exportaciones que en las importaciones.

BIBLIOGRAFIA

1. Stephen D. Cohen: "La ley comercial de los EE.UU., una iniciativa que abre mercados" (fotocopia), en Perspectiva Económica.
2. Sam Laird y Julio Nogués: "Trade policies and the highly indebted countries"; en The World Bank Economic Review, Vol 3, N° 2, 1989.
3. Fernando Castro Martínez: "El acuerdo de libre comercio entre EE.UU. y Canadá"; en Comercio Exterior Vol 39, N° 4, 1989.
4. Trade Newsletter, del SELA, varios números.
5. SELA, Capítulo 24, enero-marzo 1990.
6. Rent Jones: "Voluntary Export Restraints: Political Economy, History and the Role of the GATT", en Journal of World Trade, Vol 23, N° 3, 1989.
7. Peter Trarnoff: "America's new special relations", en Foreign Affairs, 1990.
8. CEPAL: "Los nuevos temas de la Ronda Uruguay del GATT: un intento de respuesta a las posiciones de los países industrializados", LC/R.867, febrero 1990.
9. CEPAL: "El comercio internacional de servicios en el área de la informática, la información electrónica y las telecomunicaciones", LC/R.669, noviembre 1988.
10. Department of State Bulletin: "U.S. - Canada free trade agreement", october 1989.
11. CEPAL: "Comercio internacional e inserción de América Latina". LC/R 822, diciembre 1989.

III. LA POLITICA TECNOLOGICA DE EE.UU

1) DE LA DESCENTRALIZACION A LA COORDINACION

En cuanto al desarrollo de la ciencia y la tecnología EE.UU presenta un modelo descentralizado donde la acción de diversos actores gravita, sobre fondos públicos y privados, con escasa coordinación. En este sentido, el modelo estadounidense se diferencia del de otros países desarrollados, que operan con diversos grados de centralización.

Es de notar, sin embargo, que cuando se observan las cifras de gasto en I y D según la fuente de financiamiento, el peso de los fondos gubernamentales es superior en EE.UU que en sus principales competidores. En efecto,

GASTOS EN I Y D (1983)

% según fuente

PAISES	GOBIERNO	EMPRESAS	UNIVERSIDADES E INSTITUC.
Japón	27	62	11
RFA	42	57	1
Francia	38	41	21
EE.UU	47	50	3

Fuente: Futurable, juillet-aout 1987.

Puede percibirse que el peso de los fondos gubernamentales es superior al de los otros tres países, al tiempo que el gasto de I y D que se origina en las empresas es superior relativamente en Japón y la RFA.

Otra característica a tomar en cuenta es el peso de la I y D militar en el gasto público del EE.UU.

Con datos para 1986 se comprueba que el 72% de los fondos públicos consagrados a I y D se canalizaba hacia la investigación militar. Salud, energía espacial y otros absorbían el 28% restante. Este es un fenómeno nuevo, que se inicia en los años 80. Entre 1965 y 1979 la asignación de los fondos públicos se distribuyó aproximadamente por partes iguales entre I y D militar y no militar. En los 80, no obstante, la investigación vinculada a la defensa nacional adquiere un predominio que la distancia, claramente, de la I y D con fines no militares.

Sin duda, el vuelco en los fondos públicos de los años 80 ha otorgado a EE.UU un claro predominio en armamentos, aeronáutica y tecnología del espacio. No obstante, en otros ámbitos los principales rivales en el terreno económico acortaron distancia o superaron a EE.UU en varias ramas industriales, mientras la Casa Blanca concentraba su estrategia en la pugna este-oeste. El cambio en la situación interna-

cional a fines de los años 80 debería conducir -como algunos indicios ya lo sugieren- a una redireccionalización de los fondos públicos en I y D.

Se ha sostenido (*) que la nueva relación entre el este y el oeste, y el fin de la guerra fría, liberará importantes recursos para EE.UU y la URSS. En este último país una reducción del gasto militar de 5% permitiría un incremento del 3% en el gasto interno de consumo. Bajo el supuesto de que el Presidente Gorbachov requiere, para sostener su política, atender al consumo postergado de los soviéticos, se vaticinan sucesivas rondas de reducciones en el gasto militar de las dos superpotencias. La URSS destina entre un 13 del PNB y un 16% al gasto militar y EE.UU entre un 6 y un 7%. Sucesivas rondas de reducción podrían liberar una enorme masa de recursos en ambas superpotencias.

Desde el punto de vista de la economía estadounidense esto permitiría reducir aún más el déficit fiscal y/o acentuar el gasto en Investigación y Desarrollo (muy dependiente de fondos públicos en EE.UU) y/o acelerar la reconversión de varias industrias con problemas de competitividad. Si este escenario se verifica, como supone el autor del modelo LINK, la economía de EE.UU podría recuperar cierta robustez en el concierto tripolar que se perfila desde la década pasada.

En términos más generales, los años 80 muestran también otros cambios de significación en EE.UU. En 1984 el Congreso estadounidense introdujo enmiendas a la ley anti-trust. Estas enmiendas permitieron la expansión de los centros de investigación colectiva. Dos ejemplos de estos centros son el MCC (Micro Electronic Research Corporation) y el SRC (Semiconductors Research Corporation). Ambos apoyan a las principales empresas en sus respectivos ámbitos; a su vez, las empresas con sus aportes a dichos centros procuran multiplicar el efecto de sus gastos y evitar los esfuerzos redundantes, un problema crónico en el modelo descentralizado de EE.UU.

También en los años 80 se registró una dinámica proliferación de centros universitarios especializados en alta tecnología y orientados hacia proyectos de interés para la industria. La modalidad más común consiste en el agrupamiento de varias empresas que, con sus aportes fomentan la investigación en una o varias universidades. Esta estrecha vinculación universidad-industria se ha ido extendiendo en telecomunicaciones, robótica, microelectrónica, biotecnología, etc. y ha reforzado la convicción de que es uno de los instrumentos más eficaces en la pugna con la CEE y Japón por el predominio tecnológico.

Algunas iniciativas recientes indican que esta política continua en aplicación. En los primeros meses del año 90 se han puesto a consideración del Congreso de EE.UU dos proyectos. El primero consiste en la creación, en tres universidades, de otros tantos centros de investigación sobre fundición de metales. La otra iniciativa sigue en la línea de la creación, en 1985, por el Fondo Nacional para la Ciencia, de

(*) Lawrence Klein, ver Challenge March-April 1990.

diez centros universitarios para la investigación ingenieril y consiste en la creación del Instituto Nacional de Normas y Tecnología con fondos por 100 millones de dólares en el primer año y 250 millones de dólares en el segundo. Dicho Instituto estaría destinado a la investigación, en conjunto con universidades, así como al aporte de capital de riesgo en consorcios industriales que operan en televisión de alta definición (HDTV), superconductividad y manufactura avanzada. Todos estos centros se crean con apoyo de fondos federales.

Si bien el modelo estadounidense en I y D continua caracterizándose por la descentralización, la información que antecede sugiere que se han dado pasos importantes a los efectos de disminuir los inconvenientes de la descoordinación. La poderosa estructura de investigación de EE.UU parecería que ha comenzado a afinar su funcionamiento para potenciar, vía la acción conjunta, un esfuerzo plagado de desperdicios cuando recae, tan solo, en el esfuerzo de la empresa individual.

La pregunta que queda pendiente es por qué una estructura de investigación tan poderosa, que no tiene parangón en otros países desarrollados (en cuanto a volumen de recursos, formación de cuadros técnicos, infraestructura universitaria, etc.) ha dado paso a que otros países (y Japón en primer lugar) avancen rápidamente y desplacen a los EE.UU en varias ramas manufactureras.

Una primera respuesta, apuntada antes, menciona la orientación hacia I y D militar que caracterizó a los años 80. Si bien esta prioridad militar puede haber sesgado el esfuerzo tecnológico global, parece insuficiente como única explicación. Una segunda hace referencia, como vimos anteriormente, a las distintas articulaciones sectoriales (industria-comercio-servicios-finanzas) de los modelos en pugna: alta articulación en Japón y relativa desarticulación en EE.UU. Una tercera, tiene en cuenta que la inversión fija en EE.UU, como porcentaje del producto, es aproximadamente la mitad que la japonesa y notoriamente inferior a la de los países de la CEE.

Si bien para evaluar con propiedad esta última explicación deberíamos desagregar la inversión fija total en ramas dinámicas y ramas tradicionales (pues bien podría ser que el guarismo muy deprimido de las tradicionales arrastren hacia abajo a la relación I/PNB), así como desglosar en maquinaria y equipo e inversión en construcción, puede sugerirse que el ritmo de incorporación de las innovaciones es relativamente inferior en EE.UU que en sus principales rivales industrializados, en tanto la relación I/PNB es sensiblemente inferior en aquel que en estos. (*)

(*) No obstante, es de notar que el crecimiento de la inversión, en 1988, fue especialmente dinámico en maquinaria y equipo y, particularmente, en equipo de alta tecnología. En EE.UU - fuertemente afectado, en 1987 por un derrumbe bursátil - entre 1986 y 1988 tres cuartas partes de la inversión en maquinaria y equipo debe atribuirse a equipos de alta tecnología (se define como tal a los equipos de computación, comunicaciones, científico e ingenieril y fotográfico). Este empuje parece haberse debilitado en 1990, con el inicio de un proceso recesivo.

2) LA COMPETITIVIDAD SISTEMICA

Como ha señalado Robert Gilpin estamos viviendo en "un mundo en el cual las ventajas comparativas, la competitividad internacional y la división del trabajo a escala internacional es el resultado, en gran medida, de la estrategia de las corporaciones y de las políticas nacionales en lugar de la dotación natural".

El tema del desarrollo tecnológico no puede abordarse sin una aproximación a la estrategia de las corporaciones y las políticas nacionales. Dieter Ernst y David O'Connor (a quienes se debe la cita de Gilpin) señalan que la cooperación interfirmas a sufrido modificaciones relevantes en los últimos tiempos. La cooperación táctica tradicional interfirma se ha caracterizado por los "join venture" y los "licensing agreement" cuya motivación principal ha sido la propiedad y el control. Una nueva forma de cooperación, de carácter estratégico, ha comenzado a ganar terreno, y por motivos diferentes: por el costo creciente de la investigación científica; el acceso al pequeño núcleo de personal altamente calificado en áreas de punta; el acceso, por consiguiente, al conocimiento; y, en definitiva el acceso a los mercados. "El propósito de consolidar a los oligopolios establecidos ha sido, posiblemente, la principal fuerza detrás de la ola de alianzas estratégicas que caracteriza al presente" (*).

El segundo gran cambio se refiere al tema de la competitividad. Por un lado, la competitividad no remite tan sólo a un problema de costos. Es también el resultado de los esfuerzos en comercialización (marketing), en respaldo financiero (instituciones e instrumentos nuevos), en diseño y en IyD endógenos. Por el otro, confronta, entre los países industrializados, a diversos sistemas educativos, distintas relaciones obrero-patronales, diferentes articulaciones entre el sector público y el privado, variadas relaciones entre empresas financieras y empresa no financieras, y a la infraestructura tecnológica de sistemas en competencia.

Esta competencia sistémica entre los países industrializados -que se origina en el reto japonés con una modalidad de desarrollo altamente protegida y articulada pero que ha suscitado rápida respuesta en la CEE y en menor medida en EE.UU- tiene varios canales de expresión que son de especial relevancia para los países de menor desarrollo relativo: a) la extensión de barreras no tarifarias simultáneamente con la prédica de libre comercio en materia arancelaria; b) una fuerte ingerencia gubernamental (intervencionismo de nuevo tipo) paralelamente con una prédica antiestadista; c) una fuerte ofensiva en el GATT con "nuevos temas", sobre todo en materia de inversión extranjera y de control a la propiedad intelectual; d) la creación de espacios relativa y parcialmente cerrados de zonas de influencia para preservar "ventajas

(*) La propuesta de Ch. Ferguson -a que hemos hecho referencia antes-, en el sentido de crear un keiretsu en informática vinculando a grandes empresas de EE.UU. y la CEE, se inscribe precisamente en esa dirección.

acordadas" que refuerzan la posición del núcleo en la competencia sistémica con los otros dos núcleos (piénsese en el acuerdo de libre comercio entre EE.UU. y Canadá y las condiciones que este último país otorgó en materia de hidrocarburos y de industria automotriz).

Ninguno de estos nuevos acontecimientos puede ser descuidado a la hora de evaluar el interés regional vis a vis las propuestas en organismos internacionales o regionales que realizan los países industrializados.

3) I y D Y LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

La política referida a la difusión de la nueva tecnología es un aspecto central para obtener y conservar la hegemonía. Un primer aspecto a considerar dice relación con el comportamiento de las ET. Hace varios años el Informe del Comité de Finanzas del Senado de EE.UU., referido al impacto de las ET, en el capítulo destinado a tecnología, comprobaba que:

- Las ET centralizan la I y D de la casa matriz; es excepcional que la investigación científica se traslade a un país receptor de IED
- Las ET financian los costos en I y D mediante contribuciones de la matriz y todas las filiales en el extranjero; por regla general, cuanto mayor es la proporción de las ventas de las ET que se realiza fuera de EE.UU., mayor es la participación de las filiales extranjeras
- "Técnicamente, toda la tecnología de la matriz está a disposición de las filiales. En la práctica, esto rara vez sucede. En general, las filiales tienen un menor grado de acceso a la tecnología desarrollada dentro de EE.UU"

Hay aquí, por consiguiente, una primera asimetría a consignar: la tecnología se desarrolla en el centro (matriz), se financia por aportes de toda la red (matriz y filiales extranjeras) y revierte a las filiales con acceso controlado. Este primer aspecto, como se ha señalado más de una vez, es de vital importancia para los países subdesarrollados receptores de IED.

En segundo lugar, las ET transfieren tecnología hacia el resto del mundo por dos canales básicos: la IED y la venta de licencias a terceros ajenos a las ET. La opción por uno u otro camino depende de una gran variedad de factores. La ET optará por la venta de licencias si:

- a) El mercado receptor es pequeño;
- b) Si no dispone de los recursos (o sus prioridades son otras) para realizar la inversión;

- c) Si el país receptor ha dictado normas que obstaculizan la IED;
- d) Si los gravámenes a las regalías son inferiores a los gravámenes a las utilidades;
- e) Si obtiene ventajas por un intercambio de licencias, etc. .

En principio, no es posible determinar a priori y con independencia de cada situación concreta, cual estrategia es más conveniente para la ET: instalación de una filial o venta de licencia. No obstante, cuando se opta por este último camino, un elemento a considerar es el precio de la licencia. Como diversos estudios lo sugieren el precio es de determinación imprecisa y sujeto a una negociación bilateral donde cada parte hará valer sus expectativas. Las transacciones en torno a las licencias son una zona oscura donde difícilmente se opera con "precios de mercado".

Ahora bien, la venta de licencias se realiza tanto a la filial como a terceros ajenos a la matriz. En el primer caso hablamos de una transferencia directa por licencia y en el segundo de una transferencia indirecta. "El conocimiento impreciso que poseemos -dice el citado Informe del Congreso de EE.UU- acerca del proceso de transferencia de tecnología sugiere que los pagos de regalías y derechos por transferencias directas pueda superar el valor de la tecnología en cuestión, mientras que los pagos por transferencias indirectas pueden ser inferiores al valor real, si bien no es posible determinar el grado de sesgo que puede presentarse en cada caso".

El párrafo anterior sugiere que cuando la licencia se vende a un tercero, ajeno a la matriz, hay un proceso de negociación al cabo del cual queda determinado su precio; pero cuando se trata de una licencia que se vende de matriz a filial dicho precio suele ser relativamente superior, con lo cual está en juego una transferencia, al interior de la red de la ET, desde la periferia hacia el centro. Hay aquí, nos parece, un aspecto de especial interés para los países receptores de IED y que, vía la adquisición de licencias, procuran adecuarse tecnológicamente.

Hasta aquí nos hemos ocupado del comportamiento de las ET en materia tecnológica. Permitásenos ahora, en tercer lugar, decir algo sobre la política de EE.UU en materia de desarrollo endógeno de tecnología por parte de los países subdesarrollados.

La evidencia sugiere que es preciso diferenciar entre esfuerzos endógenos en ramas tradicionales y en ramas de punta. Los ejemplos de Brasil y la India son ilustrativos al respecto. La presión ha sido intensa, en informática y desarrollo nuclear con fines pacíficos, para que se desaceleren los programas o sencillamente se desmantelen; la resistencia para admitir, en ramas de punta, un tratamiento diferencial y preferente (como el que se obtuvo, luego de las negociaciones en UNCTAD, para el sector manufacturero tradicional) se ha mantenido hasta la fecha; el criterio de la "industria infantil" no se ha querido extender a las ramas de punta. Es

en este marco que es preciso abordar las negociaciones actuales en la Ronda Uruguay del GATT y las negociaciones entre América Latina y EE.UU.

4) INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (IED)

Los años 80 muestran un importante dinamismo de la IED cuyas cifras globales, para el conjunto de los países de la OCDE, indican un crecimiento superior al de la producción y el comercio de manufacturas. El dinamismo de la IED es particularmente intenso desde 1985, luego de la retracción de 1981-1983. Entre 1980 y 1987 la IED creció a una tasa de 16% anual. En el lustro previo lo había hecho al 11% anual.

Este dinamismo de la IED presenta algunas características de interés. Primero, el incremento en la IED se concentró fundamentalmente en los países centrales. Segundo, Japón asumió un fuerte protagonismo como exportador de capitales. Tercero, EE.UU se convirtió en el principal importador de capitales de la economía mundial: en 1977 el 6% de los activos manufactureros en EE.UU estaban en poder de extranjeros y, en 1986, el porcentaje se había elevado a 12%.

Con frecuencia se alega que el comportamiento de la IED con respecto a las economías de menor desarrollo se explica por la ausencia de estímulos, la restricciones al libre movimiento de capitales y las regulaciones internas (compra nacional, exigencia de un porcentaje de exportaciones, etc.). La evidencia sugiere que otras razones, de fuerte peso, gravitaron en la década pasada para explicar el desempeño de la IED. Entre esas razones, cabe mencionar. Primero, el dinamismo de la demanda interna en EE.UJ, CEE y Japón; segundo, el atractivo de Europa 92; tercero, el temor al proteccionismo, inspirado en el fuerte desequilibrio comercial de EE.UU, que condujo a ganar posiciones en ese mercado desde adentro; cuarto, la depreciación del dólar, desde 1985, que hizo más atractiva la inversión en nuevas plantas y su adquisición de empresas para japoneses y europeos.

En contraste, América Latina estuvo sacudida en los 80 por la crisis de la deuda, el enlentecimiento (o el resultado negativo) en el PBI y la demanda interna, la limitación para importar derivada de la escasez de divisas que impuso el servicio de la deuda, y los sucesivos y desestabilizantes planes de ajuste que hicieron de la región un terreno inseguro para la IED.

En cuanto a la IED de origen estadounidense debe notarse que, entre 1982 y 1989, crece la participación en Japón y la CEE, mientras que en Canadá y América Latina presentan una tendencia declinante. En 1982 Japón y la CEE representaban el 39% de la IED de EE.UU; en 1989 el porcentaje se había elevado a 45%.

5) ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA IED DE EE.UU EN AMERICA LATINA

En la segunda mitad de los años 80 la IED de EE.UU presentó algunas características de interés.

En primer lugar, entre 1986 y 1989 la IED se concentró aún más en el sector manufacturero y, en menor medida, en los

servicios. La inversión en petróleo perdió significativamente participación.

IED DE EE.UU EN AMERICA LATINA (*)

SECTORES	1986	1987	1988	1989
Petróleo	14.7	12.9	9.1	7.4
Manufacturero	57.7	58.7	62.4	66.1
Servicios(**)	16.2	17.7	18.2	18.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

(*) Sudamérica más México.

(**) Comprende comercio mayorista, bancos y otras instalaciones financieras, servicios en general.

Fuente: Elaborado a partir del Survey of Current Business, varios números

En segundo lugar, la IED se concentró en Brasil y México. Estos dos países representaban en 1986 el 56.8% de la IED de EE.UU; en 1989 significaban el 71%. Nótese que se trata de los dos mercados más grandes de la región y, además, los únicos dos países que, a su vez, aumentaron su participación en las exportaciones manufactureras hacia EE.UU.

IED DE EE.UU POR PAISES

PAIS	1986	1989
Argentina	11.9	8.6
Brasil	37.9	47.9
México	18.9	23.1
Colombia	13.5	6.2
Venezuela	8.1	5.0

Fuente: Elaborado a partir del Survey of Current Business, varios números

En síntesis:

- En los años 80 América Latina se ha convertido en una región de menor atractivo relativo para la IED de los EE.UU. Este país orienta predominantemente su IED en dirección nortee-norte y los flujos hacia la región latinoamericana son relativamente decrecientes.
- El comportamiento de la IED de EE.UU es compatible con la expansión de la demanda interna en el norte y los reiterados problemas de crecimiento que América Latina registra en los años 80

- La IED de EE.UU se concentró aún más en Brasil y México, que en 1989 absorbía el 71% de la misma, y en el sector manufacturero (casi el 70% de la IED total)

6) EL BALANCE TECNOLÓGICO DE CUATRO PAISES DE AMÉRICA LATINA

Sin perjuicio de varios esfuerzos de amplia relevancia la relación en CyT con los países industrializados, y con EE.UU. en particular, ha sido un tema relativamente menos considerado en la región. Sin embargo, su importancia es incuestionable y debería merecer una atención prioritaria.

- a) La información disponible para cuatro países de la región (Argentina, Brasil, Colombia y México), con respecto al comercio de productos de alto contenido tecnológico, sugiere que los dos países de mayor base industrial de la región -Brasil y México- registraban ciertos avances en su balance en el período 1970-85. Los otros dos mantenían un fuerte déficit en productos ALTEC significando, presumiblemente, lo que ocurre en el resto de los países de la región.

Para 1985 Brasil, muy marcadamente, había logrado un balance superavitario en productos ALTEC y México registraba un balance levemente superavitario. No es posible aventurar opinión sobre las consecuencias para ambas economías de las graves dificultades económicas que atravesaron en el período 1986-90. El resultado favorable hasta 1985, para ambos, se apoya en la relación ALTEC con la región y, en menor medida, en la relación con el resto del mundo.

Desagregando por productos se comprueba que Brasil había logrado superávit en materiales plásticos, motores y turbinas, máquinas de oficina y computadoras (desde 1980), aparatos de telecomunicaciones (también desde 1980). México, por su parte, había logrado superávit en motores y turbinas y en productos químicos inorgánicos (desde 1980). No es posible determinar cuánto del esfuerzo de ambos países es atribuible a inversión extranjera directa y cuánto a inversión nacional (pública o privada). Tampoco, cuánto es atribuible a transferencia de tecnología y cuánto del esfuerzo endógeno de estas naciones.

La información precedente parecería corroborar la opinión de Jorge Katz: "No se ha incorporado todavía la noción que países como Brasil, Corea, España o Argentina (para nombrar sólo a unos pocos de los países semindustrializados que parecen estar comprometidos en esa clase de esfuerzos) están ahora exportando bienes industriales sofisticados (...) importantes cambios estructurales en la capacidad tecnológica doméstica han estado teniendo lugar por algún tiempo, cambios que las herramientas tradicionales de análisis no han podido captar o entender".

BALANCE DEL COMERCIO DE PRODUCTOS ALTEC (+)
EN 4 PAISES DE AMERICA LATINA
 Millones de dólares

AÑO	ARGENTINA			BRASIL			COLOMBIA			MEXICO		
	X	M	SALDO*	X	M	SALDO*	X	M	SALDO*	X	M	SALDO*
1970	49	200	-75.7	44	467	90.6	12	147	92.0	116	419	-72.3
1975	111	487	-77.2	362	1798	-79.9	34	257	-86.7	253	817	-69.1
1980	215	1959	-89.0	1107	2801	-60.5	57	621	-90.8	479	2520	-81.0
1983	200	890	-77.6	1356	1636	-17.2	50	705	-93.0	1099	1173	-6.4
1985	249	814	-69.4	1914	1514	26.4	68	584	-88.4	2281	2217	2.9

(+) ALTEC: Alto Contenido Tecnológico.

(*) Saldo Comercial de productos ALTEC, en relación con las importaciones de productos ALTEC (X-M/M).

Fuente: Industrialización y Desarrollo Tecnológico; CEPAL/ONUDI; mayo 1989.

BALANCE DEL COMERCIO DESAGREGADO DE PRODUCTOS ALTEC (+);
4 PAISES LATINOAMERICANOS - SALDO (X-M/M)

PRODUCTOS	PAIS	ARGENTINA			BRASIL			COLOMBIA			MEXICO		
		1970	1980	1985	1970	1980	1985	1970	1980	1985	1970	1980	1985
- Productos químicos inorgánicos		-85.0	-77.4	-62.8	-96.1	-92.8	-46.9	-80.0	-89.3	-88.8	-	16.4	21.7
- Materiales plásticos		-86.7	-95.5	-68.1	-100.0	-67.2	111.1	-83.3	-93.8	-80.7	-96.0	-95.9	-65.7
- Productos farmacéuticos med.		-47.8	-71.7	-80.3	-83.3	-74.8	-48.8	-86.7	-77.5	-72.3	-31.0	-59.4	-73.4
- Motores y turbinas		-85.7	-79.2	-77.1	-97.6	-3.1	81.5	-100.0	-86.6	-97.5	-82.2	-87.8	306.6
- Máquinas de oficina y comp.		-46.2	-77.6	-28.0	-56.8	32.9	7.8	-100.0	-91.8	-100.0	-94.1	-86.9	-59.8
- Aparatos de telecomunicaciones		-96.4	-98.7	-98.7	-91.8	4.1	240.5	-100.0	-99.8	-99.7	-67.8	-76.4	-86.4
- Aeronaves		-100.0	-96.8	-59.1	-100.0	-85.8	-16.9	-100.0	-91.9	-95.6	-87.3	-94.7	-54.3
- Instrumentos científicos y profes.		-90.0	-93.6	-93.7	-100.0	-82.6	-63.5	-87.5	-85.6	-93.8	-96.9	-94.0	-86.8
TOTAL		-75.7	-89.0	-69.4	-90.6	-60.5	26.4	-92.0	-90.8	-88.4	-72.3	-81.0	2.9

(+) ALTEC: Alto Contenido Tecnológico.

Fuente: Industrialización y desarrollo tecnológico; CEPAL/ONUDI; mayo 1989.

7) COSTOS, PROTECCION E "INDUSTRIA INFANTIL"

Ahora bien, hecha la comprobación de que algunos países de la región han tenido un creciente papel en el terreno de la exportación de productos ALTEC, varios aspectos deben ser considerados.

- Ante todo, el esfuerzo en Investigación y Desarrollo que realizan los países de América Latina. Es sabido que la región destina un porcentaje de su PBI a IyD sensiblemente menor al que canalizan los países industrializados e, incluso, al que vuelcan otros subdesarrollados (Sudeste asiático, India, etc.). Ello se debe a varias razones: primero, porque los programas gubernamentales de CyT han sido débiles, escasamente financiados, y con frecuencia mal organizados en muchos países de la región; segundo porque en América Latina como a señalado Teitel, el cambio tecnológico es un subproducto de la actividad manufacturera en lugar de una explícita asignación a programas de IyD; tercero, porque los salarios de los científicos significan un alto porcentaje de los recursos computados a IyD y, en América Latina, dichos salarios son muy inferiores a los que pagan en los países industrializados; cuarto, porque es posible (el punto debería ser indagado con más profundidad, que las economías de escala en IyD se alcancen más rápidamente en los países semiindustrializados de América Latina que en otros países de Asia y Africa.
- Un punto de interés, vinculado a la segunda causa, dice relación con los motivos que llevan a incorporar tecnología en una firma latinoamericana. El análisis tradicional vincula la incorporación de nueva tecnología a la reducción de costos. La evidencia empírica sugiere, sin embargo, que en América Latina las empresas han prestado sólo una consideración limitada a la reducción de costos desde que el objetivo principal es producir bajo protección. Los esfuerzos tecnológicos se orientan entonces al uso de diferentes materias primas, la adaptación de diseños, la adaptación al tamaño de planta, etc. . Lo dicho sugiere una actitud pasiva respecto a la C y T. Si bien esta tendencia ha sido predominante, hay que decir también, que en los últimos cuatro o cinco lustros los países más industrializados de América Latina no sólo han adquirido y modificado tecnología en el exterior sino que también han desarrollado a nivel local nuevos productos y procesos.

De lo dicho no debería concluirse que la protección, en sus diversas formas, ha conspirado contra el avance tecnológico de la región. De hecho, sin alguna modalidad de protección es impensable que los países de menor desarrollo relativo alcancen cierto avance en tecnología endógena. La preocupación, en lo que a protección se refiere, va dirigida a dos aspectos, que emanan de la evidencia empírica regional: por un lado, la protección muy elevada, y hasta redundante, que caracterizó a muchas economías latinoamericanas en las últimas décadas; por el otro, el carácter indefinido de la protección que se aparta del concepto de "industria infantil", que debe ser transitoriamente protegida para que paulatinamente se asiente en el mercado.

- Martín Bell, B. Ross-Tarson y R. Westphal han indagado en el tema de la "industria infantil". Contra la creencia generalizada en este campo -que en un breve período las empresas alcanzan los niveles de competitividad internacional y que ese proceso se desenvuelve de manera pasiva y casi automática- los autores sugieren que el período necesario para que se consolide una "industria infantil" es muy variable y, además, que esto es resultado de un esfuerzo explícito para orientar el cambio tecnológico. La industria textil algodonera de Japón requirió de dos o tres décadas para madurar; la industria automovilística de Japón entre tres y seis décadas; y la industria textil de Corea del Sur aproximadamente cuatro décadas. En los casos considerados el período ha sido relativamente largo porque para alcanzar niveles de competitividad aceptables en el mercado internacional no sólo hay que incrementar la eficiencia de la "industria infantil" sino hacerlo a un ritmo superior al de las empresas ya maduras que operan a escala internacional. Para que ello sea posible, los instrumentos de promoción a la "industria infantil" no puede permanecer incambiables por décadas (como parece haber ocurrido en algunos países de América Latina) sino que deben irse adaptando pari passu con las condiciones internas e internacionales que enfrenta la industria objeto de estímulo. Otros ejemplos se suelen citar, en Brasil y Corea del Sur, de maduración rápida de "industrias infantiles". En Brasil, las plantas siderúrgicas de Usiminas y Rosario se suelen mencionar como ejemplos de rápida respuesta luego de invertir en licencias, servicios de consultoría y equipos especializados. Nótese, sin embargo, que se trata de un sector tradicional, de tecnología difundida y de relativa homogeneidad en el producto.

Esta breve revisión permite extraer algunas apreciaciones preliminares:

- a) Algunos países de la región han logrado avances en el desarrollo y comercialización de productos de alta tecnología, avances que muestran ciertas particularidades.
- b) La relación entre incorporación de nueva tecnología y reducción de costos parece haber sido más débil en América Latina que en los países industrializados.
- c) Entre otros factores, una concepción estática de la protección parece haber contribuido a que la incorporación de nueva tecnología sea, predominantemente, un subproducto de la actividad industrial regular y, en menor medida, parte esencial de la estrategia de una empresa para reducir costos y competir.
- d) El concepto de "industria infantil", que debe ser respaldada en sus primeras etapas, continúa teniendo validez y es elemento de extrema relevancia en una estrategia de expansión industrial y desarrollo tecnológico; el período de maduración de una "industria infantil" puede ser prolongada pero, en cualquier caso, parecería que se requiere una adaptación dinámica de los instrumentos de estímulo.

BIBLIOGRAFIA (CyT)

1. Jean Marc Siroën: "Vers la restauration du leadership américain?", en Futurible, N° 116, décembre 1987.
2. Jean-Claude Derian: "La haute technologie américaine: ressorts et strategies", en Futuribles, N° 112, juillet-août 1987.
3. Jean-Jacques Salomon: "Le gaulois, le cow-boy, et le samourai", C.P.E., Ministère de la recherche et de la technologie", 1986.
4. Informe del Comité de Finanzas del Senado, EE.UU. "Impacto de las empresas multinacionales". Ed. Periferia 1975.
5. Sanjaya Lall: Building industrial competitiveness in developing countries"; OCDE, 1990.
6. Jorge Katz: "Domestic technological innovations and dynamic comparative advantage", en Journal of Development Economics North-Holland, 1984.
7. G. Dosi y L. Soete: "Technical Change and International Trade", en Technical Change and Economic Theory, London 1988.
8. Laura Tyson: "Making Policy for National Competitiveness in a Changing World", en Cooperation and Competition in the Global Economy, Camb. Mags. 1988
9. Simon Teitel: "Technological creation in semi-industrial economies", en Journal of Development Economics, North-Holland, 1984.
10. Martin Bell, Bruce Ross-Larson y Larry Westphal: "Assessing the performance of infant industries", en Journal of Development Economics, Norte Holland, 1984.
11. Dieter Ernest y David O'Connor: "Technology and global competition, the challenge for newly industrialising economies", Development Centre, OECD, 1989.
12. Industrialización y Desarrollo Tecnológico, CEPAL/ONUDI, varios números.

IV - LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS DEL PRESIDENTE BUSH

Puede suponerse que, a partir de la Iniciativa para las Américas, se iniciará una etapa prolongada y difícil de negociaciones entre América Latina y EE.UU. Los resultados de la Ronda Uruguay del GATT, cuyos avances han sido escasos en los temas cruciales, sin duda condicionarán en buena medida el rumbo de esas negociaciones. Desde ya, sin embargo, es preciso hacer algunas consideraciones:

- El primer aspecto, de referencia general, dice relación con el carácter no excluyente que la Iniciativa debería tener para los países de América Latina. Ejemplos hay (Israel, algunos países de la Cuenca del Caribe) de negociaciones y de acuerdos comerciales, preferentes o recíprocos, que se han signado con más de uno de los polos industrializados. En este sentido, las negociaciones con EE.UU no deberían inhibir las aproximaciones de la región hacia la CEE y Japón. En los hechos, rondas paralelas de negociaciones, con más de uno de los polos industrializados otorgaría a la región una capacidad de maniobra de que carece en la actualidad
- El segundo aspecto está vinculado a la integración regional. Como es sabido, en los últimos lustros se han ido desarrollando aproximaciones subregionales, de carácter estratégico, entre grupos de países de la región. Preservar la integración regional y/o subregional, al tiempo que impulsar las negociaciones con EE.UU, es uno de los grandes retos que enfrentan los países de América Latina. En principio, desarrollar esas negociaciones entre el grupo de países que procura integrarse, por un lado, y EE.UU, por el otro, puede ser el camino más adecuado. Pero quedan pendientes varios problemas sustantivos:
 - a) ¿Cómo diferenciar el ámbito de la integración subregional del ámbito de las relaciones entre la subregión y EE.UU?
 - b) ¿Qué es lo que debe preservar la subregión para consolidar su proceso integrador y qué es lo que puede conceder en las negociaciones con EE.UU?
 - c) ¿Cómo ordenar, en tres estadios, lo específico de la subregión, lo característico de un proceso convergente con los demás países latinoamericanos, y lo que incumbe a las relaciones de nuevo tipo con EE.UU?

Una primera respuesta a estas preguntas, expuesta a título tentativo, indica que los esfuerzos subregionales deben estar orientados a generar espacios de acumulación altamente competitivos con el resto del mundo; que las relaciones intersubregionales deben procurar el avance en una complementación competitiva; y que el nuevo vínculo con EE.UU debe ser aprovechado para impulsar la adecuación tecnológica de América Latina y el fomento del intercambio de productos de alta tecnología. En esta dimensión, esas relaciones de nuevo tipo entre América Latina y EE.UU debería tener, como objetivo prioritario, el relanzamiento tecnológico simultáneo del Norte y del Sur del hemisferio.

- El tercer aspecto está relacionado con las condiciones de debilidad con que ingresa América Latina a las negociaciones con EE.UU. Esta debilidad tiene varias manifestaciones. Ante todo, la "década perdida" de los años 80; la transferencia neta, entre 1982 y 1989, de aproximadamente 200 mil millones de dólares hacia los países desarrollados; y los desequilibrios crónicos - acentuados por aquella transferencia- que aquejan a la mayoría de los países de la región.

Una actitud prudente aconsejaría dilatar esas medidas unilaterales hasta que las negociaciones con EE.UU estén en pleno desarrollo, a la búsqueda de obtener concesiones que respondan al interés regional.

1. LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS Y LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

Uno de los puntos centrales, como es sabido, de la Iniciativa del Presidente Bush se refiere a la liberalización del comercio. Varios aspectos deben ser considerados aquí:

- El análisis convencional permite demostrar, tomando al conjunto de países de América Latina y el Caribe, que una propuesta de libre comercio tiene distinta repercusión para los países de la región. Algunos países están amparados por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), lanzada por el Presidente Reagan, por el cual ciertos productos tienen acceso al mercado de EE.UU libres de impuesto; en julio de 1990 el Presidente Bush anunció que un régimen similar (aún no especificado) entraría en aplicación para cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú); otros países disponen tan solo del SGP, cuyas normas son más restrictivas que el régimen ICC. Por consiguiente, la propuesta de crear una zona de libre comercio (ZLC) tiene implicaciones diversas para distintos grupos de países. Es quizás por esta razón que la propia iniciativa Bush ha sugerido negociaciones con grupos de países, lo cual otorgaría más viabilidad a dicha negociación. Este hecho refuerza la idea que ni el camino bilateral ni el sendero de negociación global, en nombre de toda América Latina y el Caribe, deberían transitarse. La negociación debería llevarse a cabo por grupos de países y una de las formas de negociación posible sería, precisamente, en atención al régimen comercial que los ampara.
- Un segundo punto a considerar se relaciona con la experiencia regional en materia de regímenes de preferencia. Es un hecho que tanto el SGP como la ICC han arrojado resultados, hasta la fecha, que están lejos de la expectativa que suscitaron al inicio. El nivel de exigencias para ingresar a ambos sistemas, el porcentaje del comercio transado al amparo de estos regímenes y el uso reiterado de los mismos para presionar a los países beneficiarios e incidir en sus políticas comerciales, no otorgan a ambos instrumentos un balance positivo como antecedentes. No obstante, también hay que considerar que el SGP y la ICC son concesiones de carácter no recíproco y que la propuesta de ZLC, lanzada por el Presidente Bush, implicaría una negociación sobre bases distintas, en tanto se trataría de un régimen de

concesiones recíprocas. Asimismo, puede sugerirse que la región a través de los organismos multinacionales pertinentes, debería actualizar una evaluación de los regímenes preferenciales, con el propósito de no repetir una experiencia que puede juzgarse limitativa.

- El tercer aspecto está vinculado, en términos globales, con el objeto de negociación. Sin duda, no se trata de negociar rebajas arancelarias. Como es sabido, y en concordancia con negociaciones previas en el GATT, EE.UU mantiene una política de bajos aranceles. Al respecto, si bien los niveles arancelarios de América Latina son disímiles, debe recordarse que a pesar de las reducciones decretadas en los años 80, la región mantiene aranceles superiores a los de EE.UU. Por lo tanto, un acuerdo de mutuas reducciones arancelarias, que en el límite conduzca al arancel cero, significaría otorgar mucho a cambio de poco. El punto realmente en discusión -y netamente irritativo para el Congreso de EE.UU y los sectores empresariales involucrados- se refiere a las restricciones no arancelarias de EE.UU, es decir las diversas modalidades neoproteccionistas que limitan las exportaciones de la región hacia EE.UU. Es útil recordar que, según se ha podido detectar, los países industrializados han aplicado en los años 80 unos 700 instrumentos neoproteccionistas, con diverso grado de sofisticación. Puede sugerirse que, desde ya, y con independencia del curso que tomen las deliberaciones en torno a la Iniciativa para las Américas, los países de América Latina, apelando a los organismos multinacionales competentes, deberían detallar con precisión (recogiendo la experiencia propia y la de países extrarregionales) los diversos instrumentos neoproteccionistas que se han aplicado en el último lustro.

- El cuarto tema se refiere a las asimetrías comerciales. Como ha quedado dicho, una parte significativa del comercio de EE.UU con América Latina transita por el cauce de las "transacciones cautivas". Entre una cuarta y una quinta parte de las exportaciones y las importaciones de EE.UU con la región se realiza como comercio intrafirma. Sin duda, la creación de una ZLC entre un país, por un lado, cuyas ET operan a escala mundial y regional, y un conjunto de países, por el otro, que carece de ET relevantes, plantea una diferencia en el punto de partida que puede derivar en importantes distorsiones. Máxime si, como puede inferirse de los planteos de EE.UU en el GATT y del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá, se pretende que los países de la región desmantelen progresivamente sus normas de compra nacional, nivelación de comercio, etc. Hay que tener en cuenta que el comercio intrafirma no está necesariamente regulado por las "condiciones del mercado" (volúmenes transados, fijación del precio) y puede escapar a las condiciones globales de competitividad. En los hechos, y bajo condiciones de ZLC, las ventas de América Latina hacia EE.UU estarían sometidas a esas condiciones de competitividad (con otros países de la región y, sobre todo, con la producción estadounidense) pero una parte no despreciable de las ventas de EE.UU hacia América Latina escaparía a las mismas exigencias de competitividad.

Sin duda, no es de imaginar que se proponga la eliminación del comercio intrafirma. Pero un acuerdo equitativo debería contemplar al menos dos aspectos: normas de regulación para el comercio matriz-filial (en el entendido que significa una

distorsión dentro de un régimen de libre comercio) y disposiciones que tendieran a compensar a los países de América Latina por la asimetría. A nivel tentativo puede sugerirse que cada país de América Latina -y en atención al comercio intrafirma a que esté sometido- disponga de un porcentaje similar, en el valor de sus exportaciones, de tolerancia con respecto a los instrumentos de promoción exportadora (reintegros, prefinanciación, precios promocionales, etc.).

- El quinto tema se vincula con el comercio de los productos ALTEC. Este tema tiene, sin duda, distinta relevancia para los países de la región, puesto que el comercio de ALTEC se asocia a los países semiindustrializados. No obstante, tan solo la observación de los flujos internacionales del comercio, el dinamismo diferencial de esos flujos según la inteligencia incorporada y las tendencias que se perfilan para la década de los 90, alcanzan para comprender que los productos con alta tecnología son la clave para cualquier negociación de ZLC entre América Latina y EEUU.

Puede sugerirse que varios objetivos deberían perseguir los países de la región con respecto a la dinamización de las exportaciones ALTEC. Mencionaremos aquellos que consideramos más relevantes:

- * la consolidación de los productos de alta tecnología que se producen en la región requiere cierto grado de protección transitoria en el mercado local y, eventualmente, en el mercado subregional o regional; en tal sentido el criterio de trato diferencial y preferente, no debería ser ajeno a la negociación con EEUU.

- * las disparidades regionales en la producción de ALTEC deberían reducirse, por acuerdos regionales o subregionales que involucren a países semiindustrializados y a países de menor desarrollo relativo; estos últimos podrían quizás encontrar un espacio a través de la especialización de partes o bienes finales de ciertos ALTEC; acuerdos de esta naturaleza, debidamente amparados, deberían ser contemplados en la negociación con EEUU.

- El sexto tema se vincula al concepto de competitividad sistémica; los países de la región no pueden negociar una ZLC con EEUU sin contemplar las nuevas exigencias que plantea la competitividad; por una parte, requerirán avanzar sustancialmente en comercialización, control de calidad, diseño, etc. de sus productos; por la otra, estarán sometidos a la necesidad de hacer más competitivos sus sistemas de producción: avances en el terreno educativo y en la capacitación de su mano de obra, nuevas relaciones entre capital y trabajo, reducción de sus costos indirectos de producción, etc.

En tal sentido, una correcta evaluación de las reformas que se han comenzado a aplicar (o se han anunciado) en algunos países de América Latina, parece imprescindible. En particular, nos referimos a aquellas reformas (rebajas unilaterales de aranceles, privatizaciones de empresas del Estado, liberalización de los mercados financieros, etc.) que, siendo compartidas por varios Gobiernos de la región, han sido impulsadas desde tiempo atrás por algunos organismos internacio-

nales y los sucesivos gobiernos estadounidenses. Como ha ocurrido en ocasiones anteriores (por ejemplo, con planes de ajuste y de estabilización) el carácter genérico que asumen estas reformas -que al parecer sirven por igual en Brasil, en Argentina y en El Salvador- y el ritmo a que se pretende introducir las, no parece guardar, en todo caso, la debida correlación con el concepto de competitividad sistémica de que están urgidas las economías latinoamericanas.

Un plan tan exigente, como lo es crear una ZLC con EEUU, obliga a ser mucho más estricto en cuanto a las reformas concretas -que, sin duda, no serán idénticas para cada país- que requieren los grupos de países involucrados en la eventual negociación con EEUU. Difícil sería negar que los países industrializados, en la búsqueda de la competitividad sistémica, han impulsado formas de regulación y de intervención gubernamental de nuevo tipo. Difícil sería negar, asimismo, que los países de la región -si se proponen negociar como iguales y rechazan toda forma de paternalismo encubierto- están urgidos de dar paso a nuevas formas de acción estatal y gubernamental (para impulsar controles de calidad, avances en diseño, modalidades de comercialización, transformaciones en sus sistemas educativos, estímulos a la I y D, etc.) que los proyecte hacia una presencia estable y pujante en el comercio internacional.

2) LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS Y LA PROMOCION DE INVERSIONES

En la iniciativa del presidente Bush el tema de las inversiones ha sido considerado en un marco limitado. Se trata, hasta donde se ha divulgado, de un fondo administrado por el BID, y de un nuevo programa de financiamiento que se canalizaría por el mismo organismo. Los fondos anunciados son, como se sabe, escasos y, además, otros países industrializados (sobre todo la CEE) no han dado muestras de receptividad ante la convocatoria.

El tema de las inversiones toca, en verdad, aspectos bastante más complejos:

- Ante todo, es un hecho que tanto América Latina (desde la crisis de la deuda) como EEUU (por razones estructurales más profundas) tienen una relación Inv./Prod. relativamente baja. En ambos casos la relación se ubica en torno al 17% del PNB, muy por debajo de la relación en las zonas dinámicas del mundo (sudeste asiático, Japón, CEE). Parece poco probable que el modesto fondo de inversiones propuesto por el presidente Bush contribuya de manera sustantiva, a modificar la relación Inv./Prod. en América Latina. Queda por indagar si dicha aproximación podría estimular, de manera significativa, las inversiones extranjeras en América Latina. Dos aspectos deben ser abordados aquí:

* Ante el declive de la IED en América Latina la Iniciativa del Presidente Bush presume que los flujos se dinamizarían con medidas que desregulen la inversión y liberalicen la economía; en rigor estricto, la evidencia empírica no avala, al menos de manera concluyente, esa presunción; los principales mercados que atraen IED (Japón, CEE, Sudeste Asiático) difícilmente pueden considerarse espacios de desregulación y

liberalización, aún cuando han dado pasos, por lo general tibios, en esa dirección; algunos ejemplos recientes (por ejemplo Nueva Zelanda, en la segunda mitad de los ochenta) parecen sugerir precisamente lo contrario; la experiencia regional es variada al respecto.

- * La IED ha continuado fluyendo a los grandes mercados de la región (Brasil, México) y se ha reducido relativamente en los otros; la liberalización y desregulación mexicana, procesada en los años ochenta, no fue acompañada por Brasil (al menos hasta el inicio del gobierno Collor, en 1990); no obstante, Brasil fue el primer receptor de IED estadounidense; el tamaño y el dinamismo del mercado interno, según la evidencia disponible, parecería que siguen siendo los principales imanes para la IED.

Los elementos anteriores llevan a pensar que los países de la región deberían ser extremadamente cautelosos, tanto en las eventuales negociaciones con EEUU como en el marco del GATT, con respecto a las propuestas destinadas a eliminar los TRIMS y a generalizar las desregulaciones, pues acentuarían sus desequilibrios externos, afectarían a la producción nacional y debilitarían ciertos acuerdos subregionales a cambio de un incierto (e improbable) incremento en la IED.

- El tema de la IED está directamente vinculado a la transferencia de tecnología y al comportamiento de las ET. Dos aspectos son de interés aquí. Por un lado, el hecho que la tecnología se desarrolle en la matriz pero se financie con recursos de toda la red de filiales, deberían llamar a reflexión. También el hecho de que el pago de royalties, en un circuito cerrado matriz-filial, poco tiene que ver con la acción libre de la fuerza del mercado.

La propuesta de los países industrializados en el GATT, referida a la protección de la propiedad intelectual, se vincula, precisamente, a la preservación de las innovaciones para el reducido núcleo de países y de empresas que los generan. Dos situaciones deben diferenciarse aquí: por un lado, el compromiso, que debe ser asumido, de combatir las mercancías "piratas"; por el otro, la extrema cautela en cuanto a generalizar la protección en las condiciones que pretenden los países industrializados. Hacerlo, tendería a consolidar las posiciones monopólicas u oligopólicas que existen en la actualidad, lo cual tendría serias consecuencias para los países semiindustrializados.

En el marco de una negociación entre EEUU y grupos de países latinoamericanos el tema de la propiedad intelectual estará presente, como de hecho lo estuvo en el acuerdo de Libre Comercio entre EEUU y Canadá. Si, como se anuncia, la iniciativa para las Américas pretende ser de beneficio para todo el hemisferio, el tema del desarrollo tecnológico de América Latina debería recibir la máxima prioridad. En tal sentido, los países de la región no deberían asumir compromisos de protección a la propiedad intelectual -más allá de lo que existe en la actualidad- sin negociar, a su vez,

mayor transparencia para el circuito cerrado matriz-filial en el tema de la transferencia tecnológica y los pagos (royalties) que conlleva, así como diversas formas de fomento (en EEUU y en América Latina) para que los ET procuren cierta descentralización, hacia las filiales que operan en la región, de la investigación científica.

- En este sentido, debe tomarse en cuenta que la innovación proviene cada vez menos del inventor individual y del esfuerzo aislado de una empresa. Se trata, en realidad, de esfuerzos conjuntos, que han ido conduciendo hacia "alianzas estratégicas" entre grupos de empresas y gobiernos. En la CEE hay varios ejemplos al respecto y la tendencia, en EEUU, marcha hacia el refuerzo de la acción conjunta de empresas, universidades y gobierno.

En algunas áreas a determinar debería explorarse la posibilidad del esfuerzo conjunto, entre EEUU y grupos de países latinoamericanos, con vistas a desarrollar un movimiento sinérgico que aglutine fondos públicos, fondos de empresas y masa crítica universitaria. Se trataría de estimular la I y D en la región, con el propósito de desarrollar programas de punta que contribuyan a disminuir la brecha tecnológica entre EEUU y América Latina y permitan una sostenida ganancia de competitividad para los productos ALTEC regionales.

Una propuesta latinoamericana de "alianzas estratégicas" debería ser precedida de una correcta evaluación de la potencialidad tecnológica de la región, de los actores regionales (públicos y privados) que tienen cierto papel protagónico en el desarrollo de diversas tecnologías y de la posibilidad real de dichos actores (en términos económicos, financieros, de recursos humanos) para absorber con celeridad las innovaciones.

3) LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS Y EL PAPEL DE LA ALADI

La subregionalización de América Latina y, más recientemente, la Iniciativa del Presidente Bush, han puesto a ALADI ante nuevas realidades. Ambos fenómenos no parecen ser coyunturales y transitorios sino piezas estratégicas, para los países que las impulsan, que contribuirán a conformar la América Latina de los años 90. ALADI puede cumplir un papel relevante en esta nueva realidad.

Debe tomarse en cuenta que, cada vez con más claridad, se irán perfilando tres ámbitos de negociación tanto en las relaciones intrarregionales como en las relaciones de la región con EE.UU: el ámbito bilateral, el subregional y el regional. Está por verse, todavía, qué compete a cada uno. En lo que respecta a ALADI, y en referencia a las negociaciones con EE.UU puede sugerirse que esta institución debería cumplir un doble papel: por una parte, una tarea de estudio y apoyo, en sectores que son de su competencia, al servicio de los once gobiernos de la región; por la otra, un papel protagónico en las negociaciones con EE.UU. Puesto que todo indica que la

negociación se realizará entre EE.UU y grupos de países de la región, ALADI podría proponer cuales son los componentes de la negociación que deberían reservarse para una organización de carácter regional y en coordinación con otros organismos regionales como el SELA.

En primer lugar, ALADI debería procurar un examen exhaustivo del SGP y de sus resultados. Dicha revisión sería de gran utilidad en las negociaciones que apenas se inician con EE.UU. Ayudaría a comprender, además, las etapas que se deben cumplir para transitar de un sistema de preferencias no recíprocas a una eventual ZLC.

En segundo lugar, ALADI debería realizar, a la mayor brevedad, un análisis pormenorizado de los diversos instrumentos neoproteccionistas que afectan las exportaciones regionales hacia el resto del mundo. Este análisis debería abordar, de manera prioritaria, las barreras no arancelarias que aplica EE.UU pero, asimismo, aquellas que son de uso frecuente en la CEE y Japón. Sería de extrema utilidad contar con esa información en las negociaciones con EE.UU.

En tercer lugar, hemos visto que los flujos comerciales entre América Latina y EE.UU están afectados por "transacciones cautivas" que se realizan al interior de las ET. ALADI debería cuantificar la relevancia del comercio intrafirma, desagregando por países y por sectores, y sugerir los instrumentos compensatorios al comercio "cautivo" que debería proponer la región. Aquí, además, hay un ámbito de negociación donde ALADI puede cumplir un papel relevante.

En cuarto lugar, ALADI debería tener un papel relevante en la negociación de los productos ALTEC. Se trata, sin duda, de la franja más dinámica del comercio internacional y, a la vez, de uno de los temas presumiblemente más difíciles en la negociación con EE.UU. Hay, aquí, doble tarea a realizar: la negociación intrarregional, que permita a los países de menor desarrollo relativo de América Latina impulsar la producción y el comercio de productos ALTEC y, simultáneamente, la negociación de la región con EE.UU. Procurar un trato diferencial y preferente en este terreno debería ser un objetivo prioritario.

En quinto lugar, ALADI debería convertirse en una institución de apoyo para elevar la competitividad sistémica de los países, o grupos de países, de la región. Esto abarca dos aspectos: por una parte, el incentivo a una más eficiente penetración de los productos de América Latina en el mercado de EE.UU (diseño, control de calidad, marketing, etc.) y, por la otra, la contribución a que los sistemas de producción regionales se vuelvan más competitivos (capacitación de la mano de obra, transformación de las relaciones capital-trabajo, etc.). En la tarea de apoyo ALADI debería coordinar con organismos internacionales, regionales y nacionales a los efectos de que la "competitividad sistémica" se convierta en objetivo prioritario de una región que se propone negociar una ZLC con EE.UU.

En sexto lugar, ALADI debería tener un papel activo en las negociaciones con respecto a las regulaciones de la IED. Es preciso, ante todo, cuantificar el impacto que tendrían ciertas desregulaciones para la región. Por ejemplo ¿cuál sería el impacto sobre la balanza comercial de los países de la región si se eliminara la exigencia de que la IED compensara sus demandas de importación con exportaciones de productos intermedios o finales? Es preciso, además, imaginar los escenarios de negociación: ¿qué obtendría la región a cambio de ciertas desregulaciones a la IED?

En séptimo lugar, ALADI debería ser el instrumento regional para negociar, en beneficio de todo el hemisferio, el avance tecnológico conjunto de América Latina con EE.UU. La suerte de la exportación de productos ALTEC latinoamericanos podría estar estrechamente ligada a esta negociación. En tal sentido, las propuestas en el GATT sobre protección de la propiedad intelectual, propuestas que resurgirán en el diálogo América Latina-EE.UU, deben ser percibidas como normas que tienden a consolidar la estructura oligopólica vigente en materia de ciencia y tecnología, de la cual los países de la región están excluidos.

En octavo lugar, ALADI debería asumir la tarea de detectar algunas áreas de punta en donde EE.UU y América Latina (o grupos de países de la región) podrían explorar la realización de alianzas estratégicas, a los efectos de comprometer fondos públicos, fondos de empresas privadas y masa crítica universitaria. Este estímulo conjunto a la I y D en América Latina contribuiría a reducir la brecha tecnológica entre la región y los países desarrollados.

Estas ocho sugerencias se presentan de manera tentativa con el propósito de ofrecer un programa de trabajo ambicioso ante una propuesta no menos ambiciosa, de transformación de las relaciones hemisféricas. Se trata de apartar a América Latina de la realidad crítica de los años 80 y proyectarla hacia el crecimiento y la madurez productiva en la década de los 90.

ANEXO 1

EL TRATAMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA

El tema de la deuda externa regional ha sido abundantemente considerado desde la crisis mexicana de agosto de 1982. No se hará aquí un repaso exhaustivo del problema de la deuda, sino que nos limitaremos a señalar los principales elementos, desde el punto de vista de los intereses de la región.

- a) La deuda externa de los países latinoamericanos ha tenido un efecto regresivo sobre la inversión pública y privada. La evidencia indica que en los años ochenta la relación entre inversión y producto declinó en los países del Tercer Mundo altamente endeudados, comprometiendo la producción futura de esa muestra de países.

15 países altamente endeudados (en porcentajes del PBI)

	1975/79	1980	1982	1984	1985	1986	1987	1988
Inv./Prod.	26.8	24.6	21.5	16.6	17.1	17.8	17.1	17.2
Consumo/Prod.	75.4	76.1	78.9	77.8	77.5	79.5	79.0	75.0
		1981	1982	1983	1984			
Inv. Púb./Prod.		9.2	10.0	6.4	5.7			
Inv. Priv./Prod.		13.8	11.9	9.6	10.3			

Nota: Los 15 países son los de ALADI (excepto Paraguay) y Filipinas, Yugoslavia, Costa de Marfil, Nigeria, Marruecos.
Fuente: World Economic Outlook, abril 1989, IMF y para 1982 Anuario Estadístico de CEPAL - 1989

Las cifras anteriores indican el resultado más visible de las políticas de ajuste. La drástica transferencia que el servicio de la deuda ha implicado para los países altamente endeudados condujo a la obtención de sustanciales excedentes en las balanzas comerciales, a los efectos de munirse de las divisas necesarias. Como se esperaba, el superávit comercial se tradujo en una reducción del grado de absorción con respecto al PBI. No obstante, y contra lo esperado, la reducción en el grado de absorción se obtuvo por un descenso en la relación inversión/producto y no por un declive en la relación consumo/producto. Percíbese que la relación consumo/producto no solamente se mantiene, sino que se incrementa en los años ochenta.

Las razones que explican la crisis de la inversión pública son comprensibles y han sido tratadas incluso en documentos del FMI. Sometidos los gobiernos a la necesidad de controlar el desempeño fiscal, los cortes en el gasto público afectaron más

a la inversión (proyectos detenidos o postergados) que al gasto corriente, por lo general de comportamiento más rígido. En cuanto a la inversión privada, la evidencia sugiere que fuertes desincentivos operaron, aunque con diversa intensidad según los países, en la década pasada. Cabe mencionar, entre otros:

- La evolución errática de la demanda interna, sometida a procesos de "stop and go", en parte inducida por la política económica de corto plazo, acuciada por presiones desequilibrantes
 - La evolución inestable de la demanda externa, donde el proteccionismo de los países industrializados contribuyó a postergar decisiones de inversión
 - El problema no resuelto, en algunos países de la región, del endeudamiento interno del sector empresarial
 - La incertidumbre acerca de la política arancelaria y no arancelaria de protección de mercados, luego de la experiencia liberalizadora no edificante de los años setenta en algunos países del Cono Sur, y como consecuencia de la fuerte presión a que ha estado sometida la región para que se abatan unilateralmente las barreras al comercio
 - La extensión de ciertas prácticas especulativas de alta rentabilidad, en algunos países de la región, vinculadas a drásticas variaciones cambiarias, a títulos públicos indexados, etc. que distrajeron recursos y energías para la inversión fija.
 - La distorsión, en varios países de América Latina, de las instituciones y los instrumentos destinados a financiar la inversión
 - El comportamiento de la inversión extranjera directa (IED) de los países industrializados que tendió a concentrarse en los flujos norte-norte y a reducir los flujos norte-sur
- b) Desde mediados de la década pasada se ha puesto en práctica la capitalización de la deuda externa. Algunos países (Chile, México, Brasil, Argentina) han hecho uso interno de la capitalización procurando dinamizar las inversiones. El mecanismo consiste en la adquisición de títulos de deuda en el mercado secundario y postular, ante la autoridad monetaria del país deudor, con un proyecto de inversión. Si el proyecto es aceptado (la modalidad difiere entre países de América latina: licitación, aprobación previa del proyecto, etc.) la autoridad monetaria absorbe un porcentaje del descuento y concede recursos en moneda nacional (emisión o títulos, según los países) (*) por un valor superior al del título adquirido en el mercado secundario.

Es de notar que, en un período base (1985-1988) los títulos de deuda de todos los países latinoamericanos tuvieron un pronunciado descenso de valor, descenso que continuó posteriormente. Este descenso se explica por las crecientes dificultades que enfrentaron los países deudores (o la gran

(*) Sólo Uruguay ha concedido recursos en moneda extranjera.

mayoría de ellos) para hacer frente al servicio de la deuda, por las suspensiones totales o parciales de pagos por parte de un gran número de países deudores y por el convencimiento de que la deuda no podrá ser servida sin acuerdos de reducción o condonación parcial entre deudores y acreedores.

COTIZACION EN EL MERCADO SECUNDARIO DE LOS TITULOS DE DEUDA
(en porcentajes del valor nominal)

PAIS	1985	1986(1)	1987(1)	1988	1989(1)	1990(2)
ARG	62.5			28.5	13.0	12.75
BRA	78.0			59.5	22.0	22.2
CHI	66.0			60.0	59.0	
COL	82.0			66.5	64	65.0
ECU	67.5			31.0	14	-
MEX	81.0			51.5	364	3.0
PER	47.5			6.0	6.0	4.5
VEN	82.0			54.0	34	46.25
PROMEDIO REGION		64.2	46.5	37.7	28.0	

Fuente: Shearson, Sehman, Brothier LTG y Merrill Lynch.

(1) CEPAL

(2) Ambito Financiero - 14/9/90

Un análisis más detallado de la capitalización de la deuda externa excede los propósitos de este trabajo. Conviene puntualizar, sin embargo, que no todos los bancos acreedores (sobretudo de EE.UU, altamente comprometidos en la región) han estado dispuestos a desprenderse de títulos a valor de mercado que suele ubicarse por debajo del 50% del valor nominal. Además, la capitalización de deuda, a la cual pueden recurrir tanto inversores nacionales como extranjeros, no ha tenido un impacto global expansivo sobre la inversión regional y no hay indicios que sugieran que lo tendrá en el futuro. Por último, tampoco ha contribuido a reducir de manera significativa la deuda latinoamericana, la cual ha transitado por nuevos convenios entre acreedores y deudores a los cuales nos referiremos más adelante.

- c) Como es sabido la posición del Gobierno de los EE.UU, durante el mandato del Presidente R. Reagan, fue desfavorable en este tema para la región. La posición oficial consistió en considerar a la deuda como un problema estrictamente financiero, no político, y sin vinculación con la política comercial del norte (proteccionismo) que afectaba a la región. Los diversos foros regionales que procuraron aunar criterios en el tema de la deuda, fueron con frecuencia neutralizados por la diplomacia (y a veces con posiciones que excedían el terreno diplomático) estadounidense.

Más recientemente, el llamado Plan Brady originó dos transformaciones en el tema de la deuda que son de interés para la región: la primera, que se excluya de los acuerdos e renegociación la cláusula según la cual los países deudores no pueden adquirir libremente, en el mercado secundario, títulos de su

propia deuda; la segunda, que se excluya asimismo la cláusula que obliga al deudor a negociar exclusivamente con el Comité Representativo de Bancos (cartel de acreedores) y que se le habilite a acuerdos bilaterales o con grupos de acreedores. El Plan Brady estaba inspirado en la idea de que la deuda regional debía ser sometida a algún tipo de descuento.

La primera negociación realizada en este marco fue entre México y sus acreedores. Hay que notar que México y EE.UU han impulsado una relación de nuevo tipo, preferente, a la búsqueda de un entendimiento más estrecho entre ambos países. El acuerdo se anunció en julio de 1989 y abarcó un monto de 48 mil 400 millones de dólares de largo y mediano plazo. Los bancos tenían, según el acuerdo, tres opciones: cambiar deuda mexicana por bonos a 30 años, con 35% de descuento (en el mercado el descuento es superior al 50%), a una tasa de 0.81% sobre libor; cambiar deuda mexicana por bonos a 30 años, sin descuento, pero a tasa fija de 6.25% anual; proporcionar "fondos frescos" en los próximos cuatro años por un monto equivalente al 25% de la exposición de cada banco como máximo.

Los bancos han tenido ciertas resistencias a incorporarse al nuevo convenio con México y, sobretodo, a ponerlo en aplicación. No obstante, los acreedores que ingresaron al acuerdo hicieron las siguientes opciones: el 41% de la deuda reconvertida se volcó hacia bonos con descuento de 35% (primera opción); el 47% hacia bonos al 6.25% (segunda opción); y el 12% por otorgar "fondos frescos".

Con la firma del convenio mexicano se ingresó en la etapa del "descuento regulado", visto que el mercado secundario mostraba una tendencia marcadamente declinante en el valor de los títulos de deuda. El "descuento regulado" abre una nueva etapa de negociación entre América Latina y sus acreedores que debe ser aprovechada al máximo por la región. En este sentido cobran especial relevancia las propuestas elaboradas por el SELA y por la CEPAL.

Con posterioridad al acuerdo mexicano, Costa Rica, Venezuela y Uruguay acordaron con los bancos acreedores. Venezuela y Uruguay ofrecieron diversas alternativas a los bancos acreedores. En general, se acordó la recompra de deuda externa a 16 centavos por dólar, en el caso de Costa Rica, a 45 centavos en el caso de Venezuela y a 56 centavos en el de Uruguay.

En cuanto a los bonos cupón cero, con amortización a 30 años, la tasa predominante fue 6.25% y, en la negociación uruguaya, se fijó en 6.75%. Los fondos frescos se pactaron a Libor más un porcentaje que osciló entre 0.81 (México) y 1% (Uruguay). Un balance somero indica que la negociación más ventajosa para el deudor fue la de Costa Rica. Hay que notar, además, que Uruguay, el único pagador puntual -desde 1982 a la fecha- en la lista de cuatro que acordaron en el marco del Plan Brady, obtuvo las condiciones más exigentes.

A N E X O I I

POSICION RELATIVA DE EE.UU.

CUADRO 1

PRODUCTO NACIONAL BRUTO - MILES DE MILLONES DE DOLARES - 1989

EE.UU.	5234.0
JAPON	2834.0
RFA	1203.0
FRANCIA	957.4
CEE*	4343.2

(*) Ocho países: RFA, Francia, G. Bretaña, Italia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca.

CUADRO 2

FLUJOS DE INVERSION DIRECTA EN LOS PAISES DE LA OCDE
MILES DE MILLONES DE DOLARES

<u>Principales exportadores de Capital</u>	<u>Acumulado 1961-88</u>	<u>1988</u>
EE.UU.	302.4	20.4
G. BRETANA	183.0	26.6
JAPON	113.2	34.2
RFA	75.0	10.4
FRANCIA	57.1	12.8
<u>Principales importadores de Capital</u>	<u>Acumulado 1961-88</u>	<u>1988</u>
EE.UU.	276.2	42.2
G. BRETANA	98.8	12.7
FRANCIA	43.8	6.7
AUSTRALIA	37.0	4.8
HOLANDA	30.9	3.2

CUADRO 3

INVERSION Y AHORRO COMO PORCENTAJES DEL PNB

	<u>Inversión</u> (Promedio de últimos 5 años)	<u>Ahorro</u> (1989)
JAPON	35.6	34.4
SUDESTE ASIAT. (*)	29.2	47.2
MALASIA	28.4	35.0
TAILANDIA	23.5	30.1
EUROPA OCC.	21.9	22.3
INDONESIA	21.2	21.5
INDIA	20.0	32.2
EE.UU.	17.0	13.9

(*) Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur.

CUADRO 4

MERCADO DE CAPITALES - MILES DE MILLONES DE DOLARES

	<u>Tamaño del Mercado</u>	<u>Tasa de Crecimiento 1984-1989</u>
JAPON	3428.0	46.80
EE.UU.	3067.0	13.48
G. BRETAGA	838.1	27.77
RFA	368.7	36.03
FRANCIA	364.8	54.75
TAIWAN	155.4	88.77
COREA SUR	122.7	86.64
HONG KONG	86.9	26.84
MALASIA	46.5	15.48
MEXICO	41.2	59.32
BRASIL	26.8	8.88

CUADRO 5

PARTICIPACION EN EL COMERCIO MUNDIAL - PORCENTAJES

	<u>Exportaciones</u>		<u>Importaciones</u>	
	<u>1980</u>	<u>1988</u>	<u>1980</u>	<u>1988</u>
EE.UU.	12.2	11.2	13.6	18.1
RFA	10.5	12.9	10.0	9.7
JAPON	7.0	10.1	7.5	6.4
FRANCIA	6.3	6.5	7.2	6.8
G. BRETAGA	6.0	5.8	6.1	6.6
ITALIA	4.2	5.1	5.3	5.3

CUADRO 6

INVESTIGACION Y DESARROLLO EN PAISES SELECCIONADOS DE OCDE

(Millones de dólares y %)

RUBRO	ESTADOS UNIDOS			JAPON			GRAN	RFA	FRANCIA	URSS	
	1980	1985	1987	1975	1980	1985	BRETANA	1987	1987	1986	
- Gasto en investigación y desarrollo	62592	107436	118792	1556.0	27797	48169	62353	12878	31642	29499	43138
- % del ingreso nacional	2.57	3.02	3.33	2.11	2.35	3.19	3.29	2.7	3.13	2.62	5.02
- % financiado con fondos públicos	47.1	47.7	48.2	27.5	25.8	19.4	19.9	38.5	37.7	43.7	48.2

Fuente: Science and Technology Agency, Japan.

CUADRO 7

BALANZA DE PAGOS TECNOLÓGICA EN PAISES SELECCIONADOS DE OCDE
(Millones de dólares)

AÑOS	ESTADOS UNIDOS		JAPÓN		GRAN BRETAÑA		RFA		FRANCIA		ITALIA	
	I	E	I	E	I	E	I	E	I	E	I	E
1975	4008	473	233	592	589	578	264	679	394	472	90	482
1980	6617	762	644	966	779	672	430	1925	668	823	232	662
1985	16669	6215	982	1229	848	692	614	1206	894	1064	144	546
1987	22281	8877	1490	1958	980	908	1881	2443	1348	1732	301	788

Fuente: OCDE: Science and Technology Indicators, 1989.

I: Ingresos

E: Egresos

CUADRO 8

NIVELES COMPARATIVOS DE PRODUCTIVIDAD LABORAL EN LAS
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS DE EU Y JAPON

Japón = 100 en c/año

	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1985</u>
Alimentos	235	213	302
Textiles	186	162	168
Vestimenta	143	193	262
Madera y Forestación	240	199	176
Pulpa y Papel	188	167	165
Impresión y Publicación	109	139	139
Químicos	264	127	87
Cueros y productos de cuero	93	159	199
Hierro y Acero	216	87	84
Maquinaria no eléctrica	250	164	229
Maquinaria eléctrica	940	143	86
Vehículos automotores	148	136	134
Manufactura TOTAL	227	155	142

Fuente: Japan Productivity Center

CUADRO 9

GANANCIAS O PERIDAS DE LA PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES A LOS MERCADOS MUNDIALES, POR RAMAS, 1979-1985

PAISES	RAMAS CON PERDIDA DE PARTICIPACION	RAMAS CON GANANCIA DE PARTICIPACION		
C E E (diez países)	Artículos eléctricos	-4.39	Cuero y calzado	5.45
	Vehículos automotores	-4.25	Madera y mobiliario	4.86
	Productos del caucho y plásticos	-2.53	Textiles y prendas vestir	3.87
	Maquinaria agrícola industrial	-2.49	Productos minerales no metálicos	2.47
	Equipo de transporte (otros)	-2.27	Alimentos bebidas y tabaco	2.03
	Equipo de oficina	-2.23	Papel e imprenta	1.25
	Otras manufacturas	-0.84	Metales no ferrosos y ferrosos	1.23
	Productos metálicos (excep. maq. y eq. de trans.)	-0.65	Productos químicos	0.51
	Otros productos manufacturados	-2.86	Equipo de transporte (otros)	5.45
	Textiles y prendas de vestir	-1.41	Productos del caucho y plásticos	3.63
EE.UU.	Metales ferrosos y no ferrosos	-1.29	Equipo de oficina; precisión y óptica	3.30
	Vehículos automotores	-0.86	Papel e imprenta	0.68
	Alimentos bebidas y tabaco	-0.52	Artículos eléctricos	0.66
	Madera y mobiliario	-0.46	Cuero y calzado	0.52
	Minerales no metálicos	-0.36		
	Productos metálicos (excep. maq. y eq. de trans.)	-0.24		
	Productos químicos	-0.01		
	Maquinaria agrícola industrial	-0.01		
	Alimentos bebidas y tabaco	-0.0	Artículos eléctricos	11.66
	JAPON		Vehículos automotores	9.40
		Equipo de oficina; precisión y óptica	5.47	
		Maquinaria agrícola industrial	5.26	
		Otros productos manufacturados	5.24	
		Minerales no metálicos	3.17	
		Productos del caucho y plásticos	3.04	
		Equipos de transporte (otros)	2.71	
		Textiles y prendas de vestir	2.02	
		Productos metálicos (excep. maq. y eq. de trans.)	1.75	
		Metales ferrosos y no ferrosos	1.63	
		Productos químicos	1.35	
		Papel e imprenta	0.78	
		Cuero y calzado	0.42	
	Madera y mobiliario	0.18		

Fuente: European Economy, Annual Economic Report 1987-88.

CUADRO 10

EMPRESAS MANUFACTURERAS (ET) - 118 MAS GRANDES
Miles de Millones de Dólares

PAIS	Nº ET	1982		1989		
		Ingreso Ventas	%	Nº ET	Ingreso Ventas	%
EE.UU.	50	910.3	49.1	43	1110.8	40.7
JAPON	14	169.7	9.2	20	465.4	17.0
G.B. (*)	9	165.2	8.9	11	288.7	10.6
RFA	13	162.5	8.8	12	264.3	9.6
FRANCIA	7	89.7	4.8	10	178.0	6.5
ITALIA	4	74.3	4.0	5	136.1	5.0
RESTO	21	281.9	15.2	17	288.1	10.5
TOTAL	118	1853.6	100.0	118	2731.4	100.0

(*) Incluye Royal Dutch/Shell y Unilever de capitales conjuntos británicos y holandeses.

Fuente: Elaborado con información de Clairmont y Cavanach, Com. Exterior Vol. 36 Nº 4, abril 1986 y Fortune, July 30, 1990.

CUADRO 11

EMPRESAS MANUFACTURERAS (ET) - 50 MAS GRANDES
Miles de Millones de Dólares

PAIS	Nº ET	1985		1989		
		Ingreso Ventas	%	Nº ET	Ingreso Ventas	%
EE.UU.	21	720.9	53.9	17	777.0	42.0
JAPON	5	79.0	5.9	10	331.8	17.9
G.B. (*)	4	170.3	12.7	5	215.7	11.7
RFA	6	98.6	7.4	6	180.7	9.8
FRANCIA	2	39.4	2.9	4	97.7	5.3
ITALIA	3	65.5	4.9	3	112.8	6.1
OTROS	9	161.7	12.1	5	132.5	7.2
					1848.2	

Fuente: Fortune August 4, 1986 y July 30, 1990.

CUADRO 12.

BANCOS COMERCIALES - 50 MAS GRANDES - POR RANGOS SEGUN ACTIVOS
1989 - Miles de Millones de Dólares

<u>1º N° BANCOS</u>	<u>PRIMEROS 20</u>	<u>PRIMEROS 30</u>	<u>PRIMEROS 40</u>	<u>PRIMEROS 50</u>
EE.UU. (*)	1	1	2	3
JAPON	14	17	20	22
G. BRET.	1	2	2	4
RFA	1	2	5	7
FRANCIA	3	6	6	6
OTROS	-	2	5	8
TOTAL	20	30	40	50

(*) Los tres bancos son Citicorp (Lugar 11), Chase (38) y Bankamerica (45).

CUADRO 13.

<u>2º PAIS</u>	<u>Nº BANCOS 50 MAYORES</u>	<u>BILLONES DE ACTIVOS</u>	<u>%</u>	<u>MILES DE MILLONES INGRESO NETO</u>	<u>%</u>
EE.UU.	3	436.8	4.8	936	3.8
JAPON	22	5065.0	55.9	14139	58.1
G. BRET.	4	587.3	6.5	-252	-1.0
RFA	7	874.4	9.7	1842	7.6
FRANCIA	6	1152.0	12.7	3290	13.7
OTROS	8	938.2	10.4	4123	17.1
TOTAL	50	9053.7	100.0	24078	100.0

Fuente: Elaborado con datos de Fortune, July 30, 1990.

CUADRO 14

Flujos anuales comerciales de JAPON por zonas geográficas (Exportaciones)

ZONAS GEOGRAFICAS	1976 %	1980 %	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %	1988 %
TOTAL.....	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Estados Unidos	23.3	24.2	26.2	29.1	35.2	37.2	38.5	36.5	33.8
CEE (*)	10.8	12.8	12.3	12.6	11.4	11.4	14.7	16.4	17.7
Oriente Medio (**)	10.8	11.1	12.2	11.7	8.4	6.9	4.7	4.0	3.6
Sudeste Asiático	20.9	23.8	23.0	23.5	21.6	18.9	20.0	23.1	25.9
América Latina	7.5	6.9	6.5	4.3	5.0	4.8	4.5	3.8	3.5
Africa	8.8	6.2	5.0	4.1	2.8	2.0	1.7	2.1	1.8
Países de economía planificada (***)	7.0	7.1	6.1	6.1	6.2	9.2	6.7	5.2	5.2

Fuente: Elaborado con información de The Summary Report: Trade of Japan.

(*) 1975-80, nueve países; 1981-85, diez países; 1986 en adelante, doce países.

(**) Incluye Libia, Egipto, Sudan, Etiopía, Djibouti, Somalia.

(***) Incluye China.

CUADRO 15

Flujos anuales comerciales de JAPON por zonas geográficas (Importaciones)

ZONAS GEOGRAFICAS	1976 %	1980 %	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %	1988 %
TOTAL.....	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Estados Unidos	64799 18.2	140528 17.4	131931 18.3	126393 19.5	136503 19.7	129539 19.9	126408 23.0	149515 21.1	187354 22.4
CEE (*)	5.6	5.6	5.7	6.4	6.8	6.9	11.1	11.8	12.8
Oriente Medio (**)	28.9	31.7	28.6	26.7	24.2	23.1	14.6	13.5	10.5
Sudeste Asiático	20.7	22.6	22.7	22.1	23.4	23.4	23.3	25.8	25.5
América Latina	3.8	4.1	4.8	5.1	5.3	4.8	4.9	4.3	4.4
Africa	3.2	3.2	2.8	2.6	2.0	2.2	2.8	2.5	2.1
Países de economía planificada (***)	4.4	4.7	5.6	5.5	5.8	6.5	6.5	7.1	7.4

Fuente: Elaborado con información de The Summary Report: Trade of Japan.

(*) 1975-80, nueve países; 1981-85, diez países; 1986 en adelante, doce países.

(**) Incluye Libia, Egipto, Sudan, Etiopía, Djibouti, Somalia.

(***) Incluye China.

CUADRO 16

Flujos anuales comerciales de ESTADOS UNIDOS por zonas geográficas (Exportaciones)

ZONAS GEOGRAFICAS	1976 %	1978 %	1980 %	1981 %	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %	1988 %	1989 %
TOTAL.....	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	114745	142054	224269	237085	211198	201820	219900	214424	227158.5	254121.9	322426.4	363982.8
Comunidades Europeas (1)	21.7 14.9	22.4 15.6	23.8 16.7	21.7 15.1	22.2 15.0	21.7 14.5	21.1 14.3	21.1 14.3		15.0 15.5	23.5 15.3	23.8 15.5
Canada	20.5	22.0	18.6	19.4	18.6	22.1	24.1	25.1	24.4	23.5	22.2	21.6
Japón	8.3	9.1	9.7	9.2	9.8	10.8	10.6	10.3	11.8	11.1	11.7	12.2
América Latina (2)	14.7 6.7	15.5 9.4	17.3 10.8	18.1 11.6	15.7 9.6	12.7 7.1	13.5 8.3	14.4 9.2	13.9 8.5	13.9 8.7	13.7 9.2	0.0 9.0
Asia	n.a.	16.5	16.6	16.6	18.9	19.1	17.7	16.4	16.6	17.7	13.5 *	13.1 *

Fuente: Elaborado con información de Survey of Current Business, varios números.

(1) : Alemania Federal, Francia, Italia e Inglaterra

(2) : Brasil, Mexico y Venezuela

(*) : China, Hong Kong, Korea, Arabia Saudita, Singapur y Taiwan.

CUADRO 17

Flujos anuales comerciales de ESTADOS UNIDOS por zonas geográficas (Importaciones)

ZONAS GEOGRAFICAS	1976 %	1978 %	1980 %	1981 %	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %	1988 %	1989 %
TOTAL.....	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	124228	176001	249750	265063	247642	268900	332422	338863	365437.7	406241	440952.3	472976.6
Comunidades Europeas (1)	14.3 11.9	16.5 14.0	14.4 12.4	15.6 13.3	17.1 14.4	16.8 14.0	17.4 14.4	18.5 15.4	0.0 16.8	0.0 16.3	19.3 15.5	18.0 14.4
Canada	21.5	19.2	17.2	18.2	19.6	20.8	20.3	21.0	18.7	17.5	18.5	18.6
Japón	12.5	13.9	12.5	14.2	15.2	15.9	18.1	19.4	22.4	20.8	20.3	19.8
América Latina (2)	13.9 5.8	13.1 7.1	15.0 8.7	15.4 9.0	15.9 10.1	16.2 10.2	15.1 9.8	14.5 9.7	12.0 8.0	12.0 8.3	12.0 8.6	0.0 9.0
Asia	n.a.	20.3	20.0	20.9	19.3	19.4	19.4	17.9	19.7	22.1	17.5 *	17.3 *

Fuente: Elaborado con información de Survey of Current Business, varios números.

(1) : Alemania Federal, Francia, Italia e Inglaterra
(2) : Brasil, Mexico y Venezuela

(*) : China, Hong Kong, Korea, Arabia Saudita, Singapur y Taiwan.

CUADRO 18

Cuadro Comparativo
Inversión Extranjera Directa (IED) de ESTADOS UNIDOS en el extranjero
(Acumulado al final de cada año)

ZONAS GEOGRAFICAS	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %	1988 %	1989 %
INVERSION TOTAL Y REGIONAL								
TOTAL.....	100	100	100	100	100	100	100	100
	207203							
Regional 11 países de A.L.A.D.I.	11.8	11.0	10.9	9.7	9.3	8.5	8.2	8.2
Canadá	20.9	21.4	22	20.4	19.5	18.9	18.7	17.9
Japón	3.1	3.7	3.7	4	4.4	4.8	5.2	5.2
Sudeste Asiático 8 países (*)	5.5	5.9	6.7	6.2	5.6	5.1	5.4	5.2
CEE 12 países	35.8	35.1	33.9	36.4	37.9	39	38.7	40.2
Otros...	22.9	22.9	22.8	23.3	23.3	23.7	23.8	23.3

Fuente: Elaborado con información de Survey of Current Business, agosto 1987 y 1989, y junio 1990.

(*): Hong Kong, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapore, Corea del Sur, Taiwán y Tailandia.

CUADRO 19

Inversión Extranjera Directa (IED) de JAPON (flujos anuales)

ZONAS GEOGRAFICAS	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Acumulado 1951-1988
TOTAL...	100	100	100	100	100	100	100	100
América Latina	19.5	23.1	22.6	21.4	21.2	14.4	13.7	16.9
E.U. y Canadá	37.7	33.2	34.9	45.0	46.8	46.0	47.5	40.3
Europa Occidental	11.4	12.2	19.1	15.8	15.5	19.7	19.4	16.2
Asia	18.0	22.7	16.0	11.7	10.4	14.6	11.8	17.3
Otros	13.4	8.9	7.4	6.1	6.0	5.2	7.5	9.3

Fuente: Ministry of Finance, Japón.