

EL ALCA

Acuerdos, confrontaciones y proyectos de sociedad

*Enrique Arceo**

La XVIII Reunión Ministerial de Comercio celebrada en Miami culminó con una declaración destinada a “proporcionar orientación para la fase final de las negociaciones del ALCA” y apenas constituye, como indica el *New York Times*¹, un vago esqueleto destinado a posibilitar la prosecución de las negociaciones. Es este un hecho no menor si se tiene en cuenta que las negociaciones comenzaron en 1994 y que el ALCA es uno de los ejes de la política hemisférica de los Estados Unidos y plantea dos interrogantes. El primero está referido a las posibilidades de progreso de las negociaciones si las partes mantienen las posiciones que han desencadenado la crisis del esquema previo. El segundo es si, en caso de que este progreso tenga lugar, el tratado será, desde la óptica de los sectores populares latinoamericanos, sustancialmente distinto al resultante de la propuesta norteamericana original.

A fin de aportar elementos para responder a estas preguntas en este trabajo se examinan, en primer lugar, los objetivos y las modalidades de negociación modificados en Miami, la confrontación de intereses que origina los cambios y los puntos de acuerdo sobre la base de los cuales se pretenden continuar las negociaciones. Luego se indagará si la visión común que sirve de sustento al acuerdo refleja adecuadamente las transformaciones sobrevenidas en las relaciones centro-periferia durante el último cuarto de siglo, evaluándose finalmente, en una última parte, el impacto que sobre los sectores mayoritarios de América latina tendría un acuerdo “exitoso” en los términos resultantes de la declaración de Miami.

* Abogado, Doctor en Economía de la Universidad de París. Miembro del Instituto de Estudios y Formación de la CTA. Docente de la UBA.

El autor agradece los comentarios de Martin Schorr, que han permitido mejorar significativamente el texto. Las opiniones vertidas en el mismo son exclusiva responsabilidad del autor.

¹ Romero, Simon, US and Brazil end talks, *The New York Times*, 21 de noviembre 2003.

I. Las confrontaciones y la reunión de Miami.

I.1. *Los dos componentes del ALCA en la propuesta estadounidense.* El ALCA, tal como fue planteado por los Estados Unidos tomando como referencia el NAFTA (sigla inglesas del tratado de libre comercio de América del Norte suscrito entre Estados Unidos, Canadá y México) pretendía conformar un área de libre comercio dentro de una concepción en que éste implica no sólo la libre circulación de las mercancías, sino también el acceso por parte de las empresas, los prestadores individuales de servicios y los capitales del área, a la totalidad de los mercados de bienes y servicios en las mismas condiciones que los nacionales. La noción norteamericana de libre comercio incluye también la existencia de normas comunes de regulación de la competencia a fin de asegurar la lealtad de ésta, así como la garantía absoluta para los capitales de no ser afectados, sin la correspondiente indemnización, por la acción, incluso legítima, de los Estados y el derecho de accionar contra éstos ante tribunales arbitrales.

El tratado no considera, en cambio, en el modelo impulsado por los Estados Unidos, posibilidad alguna de movilidad de la mano de obra entre los estados. Los servicios deben ser prestados por empresas que se radican en el país o a través de las fronteras, como en el caso del telediagnóstico, la educación a distancia, la ejecución de tareas contables o jurídicas o la realización de operaciones financieras o bancarias entre clientes y entidades radicados en distintos países. Tampoco prevé autoridad política alguna y el acuerdo debía concretarse en un texto único donde los estados

asumirían idénticos derechos y obligaciones.

La normativa que plasma esta concepción conforma, por su naturaleza misma, dos cuerpos diferenciados. El primero está relacionado con la eliminación, en un plazo planteado originalmente en diez años, de los aranceles aduaneros dentro de la región, es decir, la implantación del libre comercio, e incluye un conjunto de normas relativas a aranceles, medidas no arancelarias, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas de emergencia, barreras técnicas al comercio, procedimiento aduanero, etcétera.

El segundo constituye un verdadero texto constitucional articulado en torno de los principios de garantía absoluta a la inversión, trato nacional a los inversores, cláusula de la nación más favorecida y transparencia y su objeto es definir las condiciones de funcionamiento del mercado único y garantizar los derechos del capital eliminando cualquier norma o acción que pueda distorsionar el funcionamiento de los mercados. Este cuerpo incluye una gran cantidad de temas: compras del sector público, inversión, comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros, política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado, entrada temporal de personas de negocios, propiedad intelectual, revisión y resolución de controversias en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias, procedimiento para solución de controversias, etcétera.

Este segundo cuerpo se superpone con las materias que regula la Organización Mundial del Comercio. El NAFTA sirvió de base a muchas de las disposiciones de esa institución, pero Estados Unidos no pudo lograr allí sino

una recepción parcial de los principios consagrados en ese tratado. El cuerpo constitucional planteado en las discusiones del ALCA va entonces más allá de las disposiciones de la Organización Internacional del Comercio y es intención expresa de los Estados Unidos obtener en este terreno un avance suplementario en relación con el NAFTA que sirva de referencia para la profundización de la normativa de la Organización Mundial del Comercio en el marco de la nueva ronda de negociaciones dispuesta en Doha.

I.II. *Las confrontaciones y su lógica.*

Los conflictos que traban las negociaciones pueden comprenderse aceptando que, tal como manifiestan los propios actores, ninguno de los países que intervienen impugna la visión hegemónica vigente acerca de las ventajas recíprocas del libre comercio, pero que todos procuran, en el marco de ella, preservar en el mayor grado posible su interés nacional, entendido éste como la obtención de las condiciones más favorables para la acumulación del capital en la economía local.

En este marco cada país tiene interés en asegurar la entrada más rápida y amplia posible de sus productos en el mercado de los demás a fin de minimizar los efectos destructivos de la apertura sobre su propia estructura productiva, lo cual hace fundamentalmente, pero no exclusivamente, al primer cuerpo de normas.

La situación es más compleja en relación con el segundo cuerpo de normas. Éstas reflejan básicamente el interés de los Estados Unidos en su carácter de exportador de servicios e inversor, pero también de sostén de un modo de funcionamiento del capitalismo que procura imponer en nivel

mundial y, en primer lugar, en su patio trasero.

Los países latinoamericanos, en caso de aceptar la propuesta estadounidense, deberían, a cambio del derecho mayormente teórico a que sus empresas participen, por ejemplo, en las compras del sector estatal norteamericano, excluido el militar, abrir el acceso a los mercados de servicios, en especial los financieros, perdiendo gran parte del manejo del crédito y la política monetaria; ampliar el reconocimiento de los derechos de la propiedad intelectual; someter las compras del Estado a licitación dentro del área; renunciar a imponer condiciones de desempeño a los inversores, asegurar la libre transferencia de los capitales, etc. Esto puede ser visto como el precio necesario para atraer inversiones y para que sus exportaciones de mercancías accedan al mercado norteamericano, pero pone claramente de manifiesto las relaciones sustancialmente asimétricas que subyacen la igualdad jurídica de las partes en el tratado.

Estado Unidos, independientemente de la concepción que enarbola respecto del papel que debe desempeñar el mercado, carece de interés en la preservación jurídica de su libertad de acción en el terreno económico y social y en la conservación de un cierto ámbito privilegiado de acumulación para el capital nacional porque utiliza instrumentos que no quedan prohibidos por el proyecto de tratado y que están fuera del alcance de los países latinoamericanos (subsidios directos a los agricultores, gastos en investigación, desarrollo y en defensa que sirven de apoyo al crecimiento de los sectores estratégicos, etc.) y porque los capitales latinoamericanos carecen de toda posibilidad de expandirse

en los Estados Unidos incrementando de manera decisiva su presencia en áreas estratégicas.

Por lo tanto los gobiernos latinoamericanos tienen interés en limitar sus concesiones en este terreno, salvo convencimiento de que, tal como sostiene la visión hegemónica, es irrelevante la nacionalidad del capital y la utilización de políticas activas para estimular y orientar el crecimiento, y que es imposible imprimir a la salud o la educación un carácter no mercantil.

A ello se agrega, en la óptica de algunos gobiernos latinoamericanos, una segunda razón para la resistencia a las normas constitucionales. Aun aceptando enteramente la visión hegemónica, están interesados, puesto que las barreras norteamericanas son nulas o muy bajas para una amplia gama de productos y por lo tanto el área de libre comercio no ofrece en relación con los mismos ventajas competitivas particulares frente a países ajenos a ella, en no verse privados en mayor medida que sus competidores extra área -tal como ocurriría si el ALCA establece "reglas constitucionales" más estrictas que la OMC- de los instrumentos con que cuenta el Estado para favorecer a las empresas locales en su lucha competitiva.

Estas líneas de confrontación de intereses no separan a Estados Unidos y los países latinoamericanos en dos bloques. El gobierno chileno plantea, por ejemplo, la necesidad de avanzar en el ALCA más allá de la OMC, lo cual es coherente con el modelo de especialización que promueve, centrado sobre el aprovechamiento de ventajas naturales en buena medida específicas, aprovechamiento que requiere, básicamente, un crecimiento extensivo de sus mercados. Pero también apoyan la posición de los Es-

tados Unidos además de Chile, países como México o los centroamericanos, que al igual que ese país, ya han firmado, o están en tren de hacerlo, tratados en virtud de los cuales aceptaron las condiciones propuestas por los Estados Unidos sin discutir las eventuales asimetrías que ellos involucraban y que se ven situados, con el desarrollo de las discusiones, en un papel difícil ante su propia opinión pública.

Esta oposición de intereses explica el giro que adopta el desarrollo de las negociaciones a partir, fundamentalmente, de los cambios sobrevenidos en los gobiernos de la Argentina y el Brasil, cambios que en sí mismos no son independientes del fracaso del consenso de Washington que sirvió de sustento ideológico a la propuesta de desregulación total norteamericana y del consiguiente desplazamiento de los sectores políticos que fueron, en esos países, sus ejecutores incondicionales. Estos factores actúan además, en mayor o menor medida, en el resto de la región, donde se desarrolla un creciente activismo contra el ALCA, consecuencia del deterioro de las condiciones económicas y sociales que enfrentan los sectores populares luego de más de una década de apertura comercial y financiera; del conocimiento del alcance e implicancias de las negociaciones y de la difusión de los resultados del NAFTA en México, sobre todo en relación con la agricultura de los pueblos originarios. Este activismo impide a muchos gobiernos seguir ignorando, bajo el pretexto de la inevitabilidad de la marcha hacia el libre comercio y la desregulación total, las muy fuertes asimetrías implícitas, aun aceptadas esas metas, en la propuesta norteamericana.

I.III. *El desarrollo de las confrontaciones.* En las reuniones previas a Miami realizadas el presente año el MERCOSUR rechazó, en lo referente al acceso a los mercados de mercancías, la pretensión de Estados Unidos de trasladar al ALCA las disposiciones del NAFTA en materia de agricultura, donde Estados Unidos no asumía compromisos en relación con los subsidios a sus productores agrarios.

Estos subsidios, que no son subsidios a la exportación, sobre los que sí asumían los EUA compromisos respecto de su eliminación, constituyen el grueso de los fondos aportados a los productores agrarios estadounidenses² y el poder ejecutivo tiene mandato por parte de la Legislatura estadounidense de no afectarlos³. Los países latinoamericanos reclamaron también una modificación de la legislación estadounidense en materia de legislación *antidumping*, que se sujeta a las disposiciones de la OMC y del NAFTA, pero constituye un elemento utilizado de manera altamente arbitraria por la administración para controlar las importaciones en sectores con fuerte capacidad de *lobby* y respecto de la cual el poder ejecutivo de EUA tiene también mandato expreso de preservarla.

La respuesta a estas demandas por parte de Estados Unidos fue, ante la imposibilidad de proseguir las negociaciones si mantenía su posición original, proponer que las disposiciones en relación con la agricultura y las medidas *antidumping* quedasen sometidas a las resoluciones de la OMC e introducir la posibilidad, dadas las mani-

festaciones del CARICOM y de Venezuela de que no estarían en condiciones de poner en vigencia las disposiciones del tratado en la fecha prevista, que algunos países posterguen por algún tiempo la aplicación de ciertos capítulos.

Esta propuesta implicaba, en los hechos, avanzar en la liberalización comercial en la industria, donde Estados Unidos cuenta con indudables ventajas; retener el arma de la legislación *antidumping*, no innovar en materia de política agrícola y obtener concesiones sustanciales en garantías a la inversión, propiedad intelectual y, sobre todo, de acceso a los mercados de servicios, que son sus objetivos fundamentales en las negociaciones.

El conflicto se vio además agravado porque Estados Unidos, al igual que los restantes países, efectuaron, en violación del compromiso asumido al definirse la metodología a seguir en las negociaciones, una propuesta de reducción arancelaria diferencial en relación con los distintos países. Este hecho y los aproximadamente 7000 corchetes subsistentes en el texto borrador del ALCA⁴ permitieron que el MERCOSUR sostuviera que las negociaciones entraron en un *impasse* resultado, entre otros factores, del hecho de que en 1994, cuando comienza el proceso de discusión del ALCA, no existía otro foro multilateral para debatir el amplio espectro de temas que involucra el ALCA y que en la actualidad, con la ronda de Doha, se negocian los mismos temas en forma simultánea, por lo cual sugiere una nueva metodología de negociación.

² Enrique Arceo, ALCA, Neoliberalismo y Nuevo Pacto Colonial, Secretaría de Relaciones Internacionales de la CTA e Instituto de Estudios y Formación de la CTA, 2002, 2da edición, pag 100 y ss

³ HR 3009 EAS, Sección 2102 (10), reciprocal trade in agriculture.

⁴ Cada corchete consigna una posición diferente respecto de una determinada cuestión

Las discusiones deberían proseguir, sostiene, por tres vías paralelas. La primera sería la OMC, donde la agenda incluiría medidas *antidumping* y derechos compensatorios, servicios, inversiones, compras gubernamentales, políticas de competencia y propiedad intelectual. La segunda, la negociación directa entre países o grupo de países (en el caso del MERCOSUR una negociación 4+1) sobre acceso a los mercados de bienes agrícolas e industriales y algunos puntos sobre servicios e inversiones. La tercera vía sería la discusión, en el cuadro de las actuales negociaciones sobre el ALCA, de un convenio marco para los acuerdos bilaterales y el comercio hemisférico en relación con el acceso al mercado de bienes, subsidios a la exportación, política de competencia, solución de controversias, temas institucionales, cooperación entre los países y fondos de compensación (tema este último ausente en la agenda de EUA).

Esta propuesta implicaba una combinación de negociaciones bilaterales y multilaterales en lo que constituye el ámbito tradicional de un acuerdo de libre comercio (el primer cuerpo de normas); un rechazo de la remisión, por parte de los Estados Unidos, de las negociaciones agrícolas a la OMC, junto con la exigencia de que ese país ofrezca compensaciones por la no apertura de su mercado agrícola hasta tanto la misma se efectivice, y colocar al conjunto de los países de la región, en el aspecto constitucional, en las mismas condiciones que los restantes países del mundo.

La respuesta de los Estados Unidos fue bastante áspera. Ratificó su negativa a discutir los problemas agrícolas

en otro ámbito que la OMC; indicó que en la OMC, en relación con los servicios, se discutirá el acceso a los mercados, pero no las reglas que resultan imprescindibles para su efectivización en el marco de un acuerdo de libre comercio; que la propiedad intelectual era objeto de una discusión en esa organización sin que fuera clara la fecha de su conclusión; que no hay certeza de que se inicien discusiones en torno de inversiones y que no existe mandato sobre compras gubernamentales, de manera que es imposible trasladar a la OMC los problemas que se excluyen del ALCA, indicando que, en realidad, los países del MERCOSUR procuran establecer un cerrojo sobre reformas que no desean asumir.⁶

Se trataba de una situación similar a la planteada en Cancún, donde los países menos desarrollados consideraron totalmente insuficientes las concesiones hechas por EUA, el Japón y la Unión Europea en materia de acceso a sus mercados agrícolas y de reducción de las subvenciones y bloquearon, a su vez, el avance de las negociaciones en relación con el acceso a los mercados de servicios, inversiones, protección a la propiedad intelectual, etcétera.

El progreso de la agenda multilateral de liberalización, tanto en el nivel global como en el regional, requiere que los países menos desarrollados abran y desregulen sectores altamente sensibles desde el punto de vista del empleo, la distribución del ingreso y la capacidad de control nacional, a cambio de lo cual a una parte de ellos, que compiten con los países centrales en actividades como la agrícola, altamente protegidas por éstos, les reclama un desmantelamiento similar de

⁶ Informe ALCA nº 11, julio-agosto de 2003. Consultora Económica Social Integrada-CESI

las medidas limitativas del comercio. Pero, a su vez, el otorgamiento por parte de los países centrales de concesiones suficientemente atractivas para los países periféricos exigiría medidas que no sólo afectarían las coaliciones de poder sobre las que se asientan sus gobiernos, sino que son además susceptibles de alterar de manera apreciable las relaciones de fuerza entre ellos. Estados Unidos considera su sector agrario -en el que es ampliamente excedentario- clave para su posición competitiva en la economía mundial, en la que conservaría, estima, aun suprimido todo tipo de subsidio, una posición central como productor de alimentos y materias primas; Europa y el Japón temen en cambio devenir altamente dependientes en materia alimentaria.

I. IV. El acuerdo de Miami. La situación planteada determinaba, por consiguiente, que las negociaciones relativas al ALCA no avanzasen hasta la terminación de la Ronda de Doha, sea cual fuere la fecha de su finalización y que su eventual fracaso terminara con las discusiones relativas al área de libre comercio. El acuerdo de Miami es un intento de salvar las negociaciones mediante la aceptación, por parte de los Estados Unidos, de la posibilidad de un tratado que supondría, al menos en lo inmediato y en relación con algunos países, un avance sólo parcial en las metas fijadas al comenzar el proceso y, por parte del MERCOSUR y sus aliados, la anuencia a una negociación que incluye, aunque con alcances a determinar, todos los puntos de la agenda planteada originalmente por los Estados Unidos.

El acuerdo de Miami establece, en efecto, que se desarrollará “un conjunto común y equilibrado de dere-

chos y obligaciones que sean aplicables a todos los países”, pudiendo los que así lo decidan acordar beneficios y obligaciones adicionales a través de negociaciones plurilaterales y que “las negociaciones sobre el conjunto común de derechos y obligaciones incluirán disposiciones en cada una de las siguientes áreas de negociación: acceso a los mercados; agricultura; servicios; inversión; compras del sector público; propiedad intelectual; política de competencia; subsidios, *anti-dumping* y derechos compensatorios; y solución de controversias.” Se dispone además que el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) deberá elevar una propuesta sobre el proceso para finalizar el Acuerdo y que las negociaciones sobre acceso a los mercados se deberán llevar a cabo a un ritmo que lleve a la conclusión de dichas negociaciones a más tardar el 30 de septiembre de 2004.

Este acuerdo supone, implícitamente, que las negociaciones no adoptarán necesariamente una forma plurilateral en lo que hace al acceso a los mercados aceptando así la propuesta de negociaciones bilaterales del MERCOSUR. Estados Unidos renuncia a su negativa a discutir los temas relativos a agricultura y medidas *anti-dumping* y el MERCOSUR a debatir sólo en la OMC lo relativo a servicios, inversiones, compras gubernamentales, políticas de competencia y propiedad intelectual.

Los ejes de la discusión serán entonces, de aquí en más, fundamentalmente, el alcance de las disposiciones comunes, que recogen enteramente, en cuanto a los temas que deben cubrir, la agenda planteada por los Estados Unidos para dar forma a una nueva normativa constitucional y, por otra, las relativas al acceso a los

mercados, que es la única que tiene fecha precisa de finalización. Una posibilidad es que el único acuerdo posible sea que las disposiciones referentes a agricultura, medidas *antidumping*, servicios, inversiones, compras gubernamentales, políticas de competencia y propiedad intelectual tengan un elevado grado de generalidad e imprecisión y remitan a la normativa que finalmente adopte la OMC. Las negociaciones podrían en este caso fracasar por no incluir los puntos fundamentales de las demandas de Estados Unidos y el MERCOSUR, apertura de los servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual en un caso, modificación de la política estadounidense en materia de agricultura y medidas *anti-dumping* en el otro.

El problema es que el nuevo esquema de negociaciones procura desbarbarlas permitiendo la remisión a ámbitos distintos de aspectos que están en los hechos íntimamente relacionados. Es evidente que las concesiones otorgadas por los países latinoamericanos en el cuerpo constitucional serán más o menos relevantes en la medida que obtengan contrapartidas importantes en las discusiones referentes al acceso a los mercados y que es, a su vez, la magnitud de las concesiones susceptibles de ser obtenidas en relación con el cuerpo constitucional, lo que puede justificar, en la óptica de los Estados Unidos, intentar liberalizaciones, al menos puntuales, en materia de política agraria. Pero incluso si esto resultara importante en la óptica del poder ejecutivo norteamericano será de difícil concreción en tiempo oportuno atento las condiciones que le ha impuesto el Congreso y la proximidad de las elecciones en ese país. Se trata de un sendero particularmen-

te angosto, que probablemente terminará en un despeñadero si los países del MERCOSUR son firmes en el reclamo no ya de condiciones de equivalencia y simetría, sino, simplemente, de condiciones que no sean la mera aceptación de una cierta relación de fuerzas.

El acuerdo plantea entonces dos discusiones. La primera está relacionada con la que se despliega en las negociaciones y hace referencia a las condiciones que permitirían eventualmente nivelar el campo de juego. La segunda surge de interrogarse sobre la exactitud de la afirmación por los 34 países de que "un ALCA comprehensivo y equilibrado...fomentará con mayor eficacia el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración a través de la liberalización del comercio" (punto 5) y de cuestionar, por lo tanto, si debe jugarse el partido que reclaman el gran capital de EUA y sectores decisivos de las clases dominantes locales. Esta última es lógicamente la prioritaria.

II.-Libre comercio, exportaciones y crecimiento en la visión hegemónica y en los hechos.

II.1 *La visión hegemónica.* Esta visión se asienta sobre la premisa de que, en las nuevas condiciones imperantes en la economía mundial, el crecimiento de los países periféricos depende de su apertura económica y financiera, y de la consiguiente expansión de sus exportaciones. Esta afirmación no es una consecuencia de la teoría de las ventajas comparativas, fundamento tradicional del libre comercio. La misma sólo demuestra, en

rigor, que el libre cambio optimiza la asignación de los recursos en el nivel mundial, pero no establece una relación directa e inmediata entre libre comercio y crecimiento. Es el resultado de una amalgama de preceptos generales sobre la superioridad de la asignación de los recursos cuando no existe interferencia de los estados, con una descripción que pretende ser reflejo de las transformaciones que ha experimentado la economía mundial en el último medio siglo.

Se trata, en cierto sentido, de una vuelta al modelo de desarrollo hacia afuera dominante hasta los años treinta del siglo XX con la diferencia fundamental de que la expansión capitalista del siglo XIX y comienzos del XX está basada sobre flujos de comercio complementarios (productos primarios *versus* manufacturas), mientras que la actual se sustenta sobre un comercio intrarramas posibilitado por la caída en los costos de transporte, de las comunicaciones y del procesamiento de datos.

El hecho de que la nueva división del trabajo tenga lugar dentro de la industria manufacturera sirve para que la visión dominante deje de lado buena parte de los argumentos que sustentaron en la periferia las políticas de industrialización orientadas hacia el mercado interno: deterioro de los términos del intercambio, incapacidad del sector exportador para generar empleo suficiente e incorporar tecnología, etc. Es más, este hecho se ha transformado en un poderoso elemento de crítica hacia las políticas mercadointernistas. Se afirma que la especialización industrial conforme con las ventajas comparativas exige, en general, menos capital por obrero que las actividades sustitutivas de importaciones más complejas y permite un mayor crecimiento del empleo, espe-

cialmente del no calificado, lo cual posibilita reducir más rápidamente la pobreza y aumentar la igualdad en la distribución del ingreso.

Se impone así, nuevamente, una visión lineal del desarrollo. Los países industrializados establecen -si se deja actuar libremente al mercado- la senda que recorre el resto de los países. A medida que el capital se torna más abundante en un país periférico y la mano de obra no calificada relativamente más escasa, la producción, se sostiene, se desplaza espontáneamente hacia actividades más complejas e intensivas en capital, que exigen mayores niveles de calificación y posibilitan retribuciones más elevadas; la movilidad del capital hacia los países donde éste es más escaso posibilita que este proceso tenga lugar en lapsos históricos excepcionalmente breves, llevando a una rápida convergencia en los niveles de ingresos del centro y la periferia.

La aceptación del nuevo paradigma supone en la periferia un drástico cambio de óptica. El subdesarrollo era caracterizado, en cuanto a la causa básica de su reproducción, por la ausencia de un sistema industrial integrado. Esta ausencia es consecuencia, se afirmaba, del libre comercio y de la consecuente inserción de la periferia, en virtud de la supremacía industrial del centro, en una división del trabajo que la limita a la producción y exportación de alimentos y materias primas, mientras que los sistemas industriales de los países centrales permiten a éstos generar nuevas necesidades y nuevas formas de satisfacerlas y reemplazar las materias primas o alimentos importados a medida que su sistema industrial adquiere la capacidad de producir sustitutos a un costo menor. Esto condiciona la elasticidad ingreso de las mercancías que

producen los países centrales y periféricos, y determina un persistente deterioro de los términos del intercambio de estos últimos

A ello se agrega, se sostenía, el hecho de que la dinámica del sector exportador resulta en la mayoría de los casos insuficiente para absorber la totalidad de la mano de obra y tiende a reducirse a medida que el recurso sobre el que se basa pasa a ser plenamente explotado y que el desplazamiento de la mano de obra excedente a las actividades industriales es bloqueado por la supremacía industrial del centro. En la mayoría de las actividades, en sus fases iniciales, los bajos salarios y los costos de transporte no bastan para compensar las diferencias de productividad resultantes de las economías internas y externas generadas por el pleno desarrollo del sistema industrial en el centro. El subdesarrollo tiende así a perpetuarse y se impone la protección de la industria hasta la conformación de un sistema industrial suficientemente desarrollado como para poder acceder con sus productos al mercado mundial.

Esta caracterización es ahora impugnada sosteniendo que las transformaciones sobrevenidas posibilitan desarrollar las distintas fases de un proceso productivo allí donde sus costos son menores y que han desaparecido las trabas para el crecimiento industrial de la periferia. Las capacidades tecnológicas se diseminan rápidamente; los distintos países pueden incorporarse a la producción para el mercado mundial sin necesidad de tener que desarrollar sistemas industriales o industrias más o menos integradas, ni enfrentar problemas de de economías internas o de falta de economías externas, pues tiende a conformarse, a través del comercio,

un único sistema industrial.

En el seno de éste los segmentos menos intensivos en trabajo calificado y capital de cada proceso productivo tienden a desplazarse a la periferia y, dentro de ella, las producciones cambian rápidamente de localización. A medida que los salarios de los países que realizan una determinada producción se elevan como consecuencia del aumento de la productividad posibilitado por el desarrollo de nuevas capacidades industriales, la producción se desplaza hacia países de menores salarios y se incorporan actividades más complejas. En este contexto, dado el rápido crecimiento de las exportaciones y la entrada de capitales, el estrangulamiento externo derivado, en la época del crecimiento industrial orientado hacia el mercado interno, de la necesidad de importar bienes intermedios y de capital, desaparece, así como el deterioro de los términos del intercambio que, en caso de haber existido, se afirma, estaba originado por la escasa elasticidad ingreso característica de los alimentos y las materias primas naturales.

Aceptadas estas premisas, el debate sobre las políticas para acelerar el desarrollo de la periferia gira en torno de si los países industrializados aplican honestamente las reglas del juego referidas al libre cambio; el tipo de política estatal que puede favorecer una entrada más importante de capitales externos y la necesidad o no de aplicar políticas económicas activas para orientar el crecimiento, apoyar la penetración del capital local en los mercados internacionales y lograr su transnacionalización. Son las discusiones que subyacen los distintos enfoques sobre la forma de encarar las negociaciones relativas al ALCA .

II.II. *Caída del crecimiento y aumento de la desigualdad.* La visión dominante no logra sin embargo demostrar, en los reiterados ejercicios econométricos que pretenden servirle de sustento, la existencia de una relación causal entre el mayor crecimiento de las exportaciones y el mayor crecimiento del producto. Lo que demuestran los datos es que los países que más crecen son también los que presentan un crecimiento más rápido de las exportaciones, lo cual es sustancialmente distinto⁶. Se basa además sobre una descripción errónea del crecimiento del Sudeste asiático (que atribuye al resultado del juego de las leyes de mercado en el marco del libre comercio) y en un análisis parcial de las consecuencias de la internacionalización de los procesos productivos, arribando a conclusiones respecto de una convergencia de ingresos que no reflejan la realidad.

En relación con esto último es posible verificar que los países periféricos, tomados como unidad, han experimentado tasas de crecimiento más altas que las del centro⁷ (**cuadro N° 1**), pero ello es así sólo en razón de la excepcional rapidez de la expansión de

China. La mayor tasa de crecimiento del producto de los países periféricos no es, sin embargo, consecuencia de una aceleración de su crecimiento, sino de una *desaceleración* menor que la experimentada por los países centrales. La tasa de crecimiento del producto *per cápita*, a precios de 1995, entre 1960 y 1973, de los países de altos ingresos de la OCDE, fue del 4.2% anual y la de los países de medianos y bajos ingresos del 3,2% anual.⁸ El crecimiento en el período 1975-2000 fue un 47% y un 9% menor, respectivamente, si comparamos estos datos con los de la base utilizada, cuyas categorías tienen una composición similar.

La existencia de una convergencia "se prueba" habitualmente con los datos sobre la evolución de los ingresos *per cápita* del centro y de la periferia, sin precisar el rol decisivo de China ni el hecho nada banal que esa pretendida convergencia es resultado de distintos ritmos de caída en la tasa de crecimiento del producto *per cápita*. Sin embargo centro y periferia (países de altos o bajos ingresos, desarrollados o en desarrollo, etc.) son unidades de análisis útiles para otras in-

⁶ Rodrik, Dani, "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence" (with Francisco Rodríguez), *Macroeconomics Annual 2000*, eds. Ben Bernanke and Kenneth S. Rogoff, MIT Press for NBER, Cambridge, MA, 2001

⁷ Los datos provienen de una base de datos confeccionada por el autor que abarca el período 1975-2000 y consta de 108 países. No incluye, por falta de disponibilidad de datos, fundamentalmente a los ex países socialistas, salvo Hungría y China, pero engloba a más del noventa por ciento de la población correspondiente, en 1975, a los países capitalistas. Los datos sobre el PIB, salvo indicación en contrario están tomados a precios nacionales constantes de 1995 y han sido convertidos a dólares constantes utilizando la tasa de cambio de cada moneda con el dólar en ese año; luego se ha aplicado el coeficiente que lleva esa tasa de cambio a paridad de poder compra. El PIB de cada país aparece así calculado en dólares de 1995 y a precios mundiales, pues el mencionado coeficiente define una tasa de cambio que permite comprar en cualquier país, con una determinada cantidad de moneda local, la misma cantidad de bienes que en Nueva York. La cifras resultantes reflejan, en consecuencia el volumen de bienes y servicios disponibles en cada país (o por habitante del mismo) y su cambio en el tiempo.

⁸ Banco Mundial, *World Development Indicators*

Cuadro N° 1. Tasa anual acumulativa de crecimiento del producto *per cápita* evaluado en dólares constantes de 1995 y coeficiente de conversión a paridad de poder de compra del mismo año. Datos correspondientes a 108 países

	1975/80	1981-1990	1991-2000	1975-2000
Mundo	1.9%	1.6%	2.0%	1.8%
Centro	2.6%	2.3%	1.8%	2.2%
Periferia	2.7%	2.2%	3.8%	2.9%
Periferia, excep. China	2.2%	1.1%	2.1%	1.7%

Nota: Los datos correspondientes a cada agrupamiento, sobre los cuales se calculan las tasas de crecimiento, se han obtenido sumando el producto de los países que lo integran y dividiendo el resultado por la población total del grupo.

Fuente, elaboración propia sobre Banco Mundial, *World Development Indicators*

dagaciones. El procedimiento utilizado para obtener estos datos (ver nota **cuadro N° 1**), que es el normalmente empleado por el Banco Mundial para sus análisis, deja de lado la evolución relativa de los productos *per cápita* de las naciones y la de los distintos estratos de ingresos en que puede dividirse la población mundial, que son las unidades de análisis relevantes para evaluar si existe convergencia. El hecho de que se aproximen o alejen los ingresos *per capita* de dos grupos de países nada nos dice sobre la evolución del ingreso *per cápita* relativo de las naciones, que son las unidades de análisis clásicas de la economía internacional, ni sobre la evolución de los ingresos relativos de distintos estratos de la población total, puesto que si se acepta que la desigualdad dentro de los países del centro y de la periferia puede haber variado, una aproximación en los ingresos *per cápita* de uno

y otro grupo no indica necesariamente una mayor igualdad en los ingresos de la población.

Las medidas relevantes de la convergencia son estas dos y se verifica que la desigualdad en el ingreso *per cápita de los países* ha aumentado: el Gini correspondiente pasó, como consecuencia de que las naciones pobres crecieron relativamente menos que las más ricas, de 45.2 en 1978 a 54 en 1998. En cuanto a la distribución del ingreso de la población mundial, un estudio que distribuyó a ésta, sobre la base de datos de las encuestas de hogares, en deciles de ingresos, verificó un significativo aumento del Gini entre 1986 y 1993⁹. Ambos resultados son independientes del hecho de que se considere o no a China

En resumen, el acelerado proceso de apertura económica y financiera ha estado ligado con un incremento de la desigualdad en la población mundial y

⁹ Milanovic, Branko (2002), *Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Surveys*- World Bank Policy Research Working Paper 2876.

Cuadro N° 2. Participación en el PIB mundial, evaluado en dólares constantes de 1995 y coeficiente de conversión a PPP del mismo año. Datos referentes a 108 países

	1975	1980	1990	2000
Mundo	100	100	100	100
Centro	72.2	70.7	67.9	61.4
Periferia	27.8	29.3	32.1	38.6
América periférica	9.5	10.3	8.4	8.3
América andina	1.9	1.9	1.6	1.4
Caribe	0.1	0.1	0.1	0.1
Cono sur	5.1	5.6	4.4	4.4
México y Centroamérica	2.4	2.8	2.4	2.4
Asia y Oceanía	11.0	11.9	17.0	24.0
Asia del este y Pacífico	2.4	2.8	3.4	3.7
Sud Asia	4.4	4.4	5.6	6.6
China	3.2	3.5	6.1	11.3
Tigres	1.0	1.2	1.9	2.5
Euráfrica	7.3	7.1	6.7	6.3
Africa sub sahariana	2.6	2.5	2.1	1.9
Asia y Europa central	1.5	1.4	1.6	1.5
Oriente Medio y norte de África	3.2	3.2	3.0	3.0
Periferia, excepto China	24.6	25.8	26.0	27.3

Nota: Los datos de "mundo" sobre la base de los cuales se obtuvieron los porcentajes se calcularon al igual que el total de cada uno de los agrupamientos, sumando el producto de los países que lo integran.

Fuente: elaboración propia sobre Banco Mundial, *World Development Indicators*

entre las naciones y, para la mayor parte de los países periféricos, con una menor tasa de crecimiento del ingreso *per cápita* tanto respecto de períodos anteriores como en relación con el centro, no obstante la notoria desaceleración en el crecimiento que este último ha experimentado

II. III *El desarrollo desigual de las regiones.* El segundo hecho a destacar son las marcadas diferencias en la evolución de la participación en el pro-

ducto mundial de las distintas regiones periféricas. La periferia en su conjunto ha aumentado su participación en el volumen de la producción mundial en más de diez puntos, pero este incremento se concentra en Asia y Oceanía periféricas. La periferia de América y de lo que hemos denominado Euráfrica reducen su participación en más de dos puntos (**cuadro N° 2**).

Las áreas geográficas periféricas que más han crecido no sólo están

Cuadro N° 3. Producto *per cápita* a paridad de poder de compra y dólares constantes de 1995 del mundo, el centro, el total de la periferia y las distintas regiones periféricas como porcentaje del producto *per cápita* de los países centrales

	1975	1980	1990	2000
Mundo	29,6	28,6	26,5	27,1
Centro	100	100	100	100
Periferia	10,5	10,5	10,4	12,5
América periférica	31,5	32,1	23,6	23,2
América andina	29,3	23,9	19,8	17,7
Caribe	25,5	22,5	18,7	17,4
Cono sur	33,8	35,0	25,3	25,7
México y Centroamérica	29,2	31,2	23,7	23,6
Asia y Oceanía	5,6	5,8	7,6	11,0
Asia del este y Pacífico	10,3	11,4	12,6	13,6
Sud Asia	5,7	5,3	5,9	6,9
China	3,5	3,8	6,3	12,4
Tigres	24,2	28,8	44,0	58,5
Euráfrica	18,5	16,6	13,0	11,7
Africa sub sahariana	12,1	10,6	7,5	6,1
Asia y Europa central	30,3	28,0	27,5	27,1
Oriente Medio y norte de África	24,6	22,4	17,4	16,8
Periferia, excepto China	14,1	13,9	12,2	12,6

Nota: Los datos absolutos sobre la base de los cuales se obtuvieron los porcentajes se calcularon, para cada agrupamiento, sumando el producto de los países y dividiendo el resultado por el total de la población.

Fuente: elaboración propia sobre Banco Mundial, *World Development Indicators*

fuertemente concentradas desde el punto de vista espacial, sin que además son las que tenían en 1975 un producto *per cápita* más bajo, excepción hecha de los Tigres (Corea, Taiwán, Hong-Kong y Singapur), cuyo proceso de crecimiento se acelera desde comienzos de los años sesenta, pero que poseían entonces, tanto

en el caso de Taiwán, como, sobre todo, el de Corea, (Hong Kong y Singapur son ciudades estados que desempeñaron históricamente en rol de articuladores de los flujos comerciales y financieros de la región) un ingreso *per cápita* marcadamente reducido¹⁰ (**cuadro N° 3**).

¹⁰ El producto *per cápita* de Corea se ubicaba, en 1962, en el puesto 99 sobre un total de 129 países, entre los de Sudán y Mauritania; el de Taiwán en el puesto 85, entre Zaire y Congo, PR. Wade, Robert, *Governing the Market*, Princeton University Press, USA, 1990.

Estos hechos marcan un proceso de rearticulación de la periferia con el centro que genera, como los ocurridos en fases anteriores, nuevos desarrollos, marcadamente desiguales, en el seno de la misma y que remite, en cuanto a su origen, desenvolvimiento y consecuencias, a factores más complejos que los invocados por la visión hegemónica y a los que es necesario hacer rápidamente referencia para comprender las implicancias que ha tenido para América latina la apertura comercial y financiera que pretende profundizarse con el ALCA

II.IV. *Circunstancias y políticas de los ganadores "tempranos"*. La visión dominante se apoya en buena parte, en cuanto a su sustento empírico, sobre las rápidas transformaciones que experimentan los países del sudeste asiático desde comienzos de los años sesenta. Sin embargo el crecimiento de los "tigres" y, en especial, de Taiwán y Corea (Hong Kong y Singapur desempeñaron siempre en la región funciones de centros financieros y comerciales, y revisten el carácter de ciudades estados) no puede ser comprendido sin tener en cuenta algunos hechos fundamentales. Se trata de dos países que han estado bajo una larga ocupación japonesa, la cual, sobre todo en los años treinta, procuró implementar, frente al derrumbe del comercio mundial, un proceso de sustitución de importaciones en escala imperial para posibilitar la inversión de sus capitales y ampliar la

base industrial necesaria para sus metas bélicas. Esto deja como herencia una cierta experiencia industrial, que incluye la producción de acero y química pesada, así como una industria textil no despreciable¹²; un sistema financiero complejo y un Estado con un sólido control burocrático sobre el conjunto de la población y de las actividades.

Ambos países revisten, además, una gran importancia en la guerra fría, lo cual se tradujo en una ayuda masiva de los Estados Unidos (entre 1946 y 1978 la ayuda económica y militar a Corea del Sur y Taiwán alcanzó a 600 y 425 dólares *per cápita* respectivamente)¹³ que posibilitó financiar los fuertes déficits comerciales que experimentan hasta fines de los años setenta; en la apertura del mercado estadounidense para sus exportaciones y en la aceptación de políticas económicas para su crecimiento que incluyen, en ambos casos, una activa participación de empresas estatales (muchas de las cuales son el resultado de la expropiación de la propiedad japonesa); una detallada planificación; la utilización de tasas de cambios múltiples, el control estatal del crédito; políticas arancelarias protectoras; fuertes subsidios a la exportación; todos los instrumentos de condicionamiento de la inversión actualmente prohibidos por la Organización Mundial del Trabajo y un severo control de las inversiones extranjeras.

En ambos países se realiza una profunda reforma agraria que posibilita el

¹² Kohli, Atul, Where Do High-Growth Political Economies Come From?. The Japanese Lineage of Korea's "Developmental State", en Woo-Cumings, Meredith, (ed) *The Developmental State*, Cornell University Press, USA, 1999, pag. 119

¹³ Cumings, Bruce, The origins and development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, product Cycles, and political Consequences, en F.C Deyo, ed, *The political Economy of New Asian Industrialism*, NY 1987, pag 67, citado en Arrighi Giovanni, The African Crisis, *World Systemic and Regional Aspects*, *New Left Review* 15, mayo-junio 2002, pag 31

rápido crecimiento de la producción agrícola, elimina el poder de los terratenientes, sienta las bases de una repartición relativamente igualitaria del ingreso y se afianza una burocracia estatal seleccionada en función de sus méritos, fuertemente influida por la disciplina militar, y que considera al crecimiento económico y la expansión de las exportaciones manufactureras por el capital local como un factor clave, en países carentes de abundantes recursos naturales, para la defensa de la autonomía nacional y la superación de las consecuencias del colonialismo.

Hay además una escasa activación de los sectores populares, reforzada por el férreo control de cualquier intento de organización autónoma; en Taiwán hasta avanzada la década de los noventa y en Corea hasta 1987, están prohibidas las huelgas y la negociación colectiva, así como existe una débil separación entre sociedad y estado, la que, junto con la ausencia de riesgo de que los sectores populares accedan a participar en el control de éste y la existencia de una común ideología nacionalista, anticomunista y favorable a la gran empresa, facilita la estrecha articulación entre el capital y la burocracia estatal, conservando, no obstante, esta última la necesaria autonomía para operar como comité de gestión de los intereses del capital en su conjunto¹⁴.

El crecimiento está lejos, en consecuencia, de ser en estos países resultado de la mera acción del mercado. Surge de una estrategia deliberada de industrialización tras la verificación de que, en condiciones de libre co-

mercio, pese al bajo nivel de salarios, los costos hacían imposible la competencia y la decisión de otorgar a las actividades consideradas prioritarias en cada momento la protección, el subsidio, el crédito, etc. necesarios para su desarrollo, quedando sujetas las medidas de estímulo al estricto cumplimiento de las normas de desempeño que se fijan como meta bajo la atenta vigilancia de la burocracia, pero también de los empresarios, interesados en el uso eficiente de los recursos escasos asignados a las actividades y empresas seleccionadas.

Esta selección es realizada tras cuidadosos estudios prospectivos y está referida a actividades orientadas tanto a la sustitución de importaciones como a la exportación, ya que en países carentes de un sector exportador asentado sobre los recursos naturales las importaciones de insumos y bienes de capital necesitan tener como contrapartida la exportación de bienes industriales, la que desde mediados de los sesenta deviene el eje de la expansión, sustentada sobre tasas de inversión que se sitúan, a partir de mediados de los setenta, en alrededor del 30% del PIB.

Se trata de un proceso que tiene múltiples similitudes con el crecimiento japonés de posguerra, que le sirve en buena parte de modelo y que poco tiene que ver con la remisión que efectúa el modelo hegemónico a un crecimiento impulsado y orientado por el mercado. El caso chino presenta, por su parte, en varios aspectos, características que no son demasiado diferentes, pero que se inscriben en el marco de un inmenso país, extrema-

¹⁴ Pempel, T.J, The developmental regime in a changing world economy en Woo-Cumings, Meredith (ed) *The developmental State* (2002), Cornell University Press; Amsden Alice H, Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía, (1992), Grupo Editorial Norma, Colombia, Amsden, Alice H., The rise of "the rest". *Challenges to the west from late-industrializing economies*, (2001), Oxford University Press, New York.

Cuadro N°4. Variación en el volumen de la producción manufacturera mundial y de las exportaciones de productos agrícolas, de productos de las industrias extractivas y de manufacturas, índice 1950 = 100 y tasas anuales acumulativas de crecimiento en las décadas 1951-60, 1961-70, 1971-80, 1981-90 y 1991-2000.

	Productos agrícolas	Productos de las ind. extractivas	Manufacturas	Producción manufacturera
Índice 1950	100	100	100	100
Índice 1960	161,9	217,4	231,3	166,9
Crecimiento anual 1951-1960	4,9%	8,1%	8,7%	5,3%
Índice 1970	238,1	434,8	625,0	240,9
Crecimiento anual 1961-1970	3,9%	7,2%	10,5%	3,7%
Índice 1980	335,7	513,5	1244,4	284,4
Crecimiento anual 1971-1980	3,5%	1,7%	7,1%	1,7%
Índice 1990	390,4	564,4	2141,9	314,5
Crecimiento anual 1981-1990	1,5%	1,0%	5,6%	1,0%
Índice 2000	581,2	845,8	4256,4	341,9
Crecimiento anual 1991-2000	4,1%	4,1%	7,1%	0,8%

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Organización Mundial del Comercio

damente pobre, que dispone de tecnología atómica y espacial, y que ha seguido un camino marcadamente distinto, como es el de un régimen comunista que mantiene un firme control político, que evoluciona, según afirman sus dirigentes, hacia un socialismo de mercado y que recurre a la inversión directa extranjera en una medida que no hicieron los tigres.

II. V. *El capital transnacional y la internacionalización de los procesos productivos.* La expansión de Corea y Taiwán se inscribe hasta la década de

los setenta, en que entra en crisis el modelo de acumulación dominante en nivel mundial, en el marco de una tendencia al crecimiento más rápido de las exportaciones de manufacturas que las de los restantes productos y la producción industrial, tendencia que tiene su motor fundamental en la progresiva apertura de las economías centrales y en el desarrollo del comercio de productos industriales entre éstas.

A partir de la crisis cambian las modalidades de expansión del comercio mundial. Desciende la tasa de creci-

Cuadro N° 5. Participación en las exportaciones munciales (%)

	1953	1973	2002
Centro	63.8	70.8	65.4
América latina	10.5	4.7	5.6
México	0.7	0.4	2.6
Brasil	1.8	1.1	1.0
Argentina	1.3	0.6	0.4
Africa	6.5	4.8	2.2
Medio Oriente	2.7	4.1	3.9
Asia excl. Japón	11.6	8.5	19.2
China	1.2	1.0	5.2
India	1.3	0.5	0.8
Tigres, Malasia y Tailandia	2.7	3.4	9.6
Resto de Asia	6.3	3.6	3.6

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Organización Mundial del Comercio

miento de las exportaciones de manufacturas, pero lo hacen en mayor medida las de los restantes productos y las diferencias en las tasas de crecimiento son suficientemente significativas como para que el aumento en volumen de las exportaciones de manufacturas sea, entre 1975 y 2000, 2,6 veces superior al de las exportaciones de productos agrícolas y 2,3 las de las industrias extractivas, diferencia que se amplía, aun cuando se mide el crecimiento a precios corrientes. A su vez se acelera notoriamente el crecimiento de las exportaciones de manufacturas respecto del de la producción industrial y llega, en la década de los noventa, a ser más de ocho veces superior.

Se trata del pasaje, en un contexto de muy rápida apertura de las economías, de una división norte-sur basa-

da sobre el intercambio de productos primarios por productos industriales, a otra cuyo eje es el intercambio de productos industriales que incorporan distintas proporciones de capital, trabajo calificado y trabajo no calificado¹⁵, con una fuerte modificación del peso relativo en el comercio internacional de las distintas regiones: caída de la participación del centro, incremento de la periferia exportadora de manufacturas intensivas en mano de obra, fuerte caída de las regiones con exportaciones basadas sobre los recursos naturales. (**cuadro N°5**)

Este cambio es resultado de la presión competitiva de los países menos desarrollados del Asia, pero también y fundamentalmente del hecho de que, ante la caída de la tasa de ganancia en el centro, las grandes empresas procuraron mejorar su posición com-

¹⁵ Los productos básicos no energéticos reducen su participación en las exportaciones de productos no energéticos de los países en desarrollo del 50% en 1980 a menos del 20% en 1998. UNCTAD, *Trade and development report*, 2002, Ginebra, 2002, pág 82.

petitiva y aumentar sus beneficios a través del desplazamiento hacia países de bajos salarios de los segmentos de la producción más intensivos en trabajo no calificado.

El descenso en los costos del transporte y de los relacionados con las comunicaciones, y la transferencia y procesamiento de datos posibilitan ahora el control unificado de procesos productivos cuyas distintas fases se realizan en emplazamientos geográficos diferentes y ello es facilitado por el apoyo que brindan los Estados Unidos, como respuesta al deterioro de su posición hegemónica¹⁶ a la liberalización comercial y la desregulación financiera. Esta nueva capacidad del capital transnacional genera múltiples consecuencias.

Las empresas que la adquieren obtienen una decisiva ventaja competitiva, lo cual obliga a las restantes fracciones del capital productivo a fusionarse con ellas, insertarse en redes bajo su control o desaparecer. Se asiste, en consecuencia, a una notoria aceleración del proceso de concentración y centralización del capital en nivel mundial y al surgimiento de un capital transnacionalizado que si bien mantiene, la mayoría de las veces, ligazones con su Estado de origen -al cual reclaman apoyo para su expansión- pugna por un mercado mundial unificado donde los estados nacionales no puedan interferir en su búsqueda del máximo beneficio. Este es el factor determinante de las características que asumen diversos procesos regionales de integración y de los principios que orientan la constitución y el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio.

A su vez la capacidad del gran capital transnacional para radicar sus inversiones en el lugar más conveniente desde el punto de vista de sus costos le otorga una nueva capacidad de negociación tanto frente a los estados, a los que obliga, a fin de atraerlo, a desregular los mercados, disminuir los impuestos e imponer políticas de reducción de los costos laborales, como frente a la clase obrera, cuyos distintos segmentos nacionales son puestos en competencia a través del libre comercio y constantemente sometidos al chantaje de un retiro de la inversión y la consiguiente desocupación.

El resultado es una tendencia a la caída de los salarios reales y a la concentración del ingreso en manos del capital más concentrado. El **cuadro N° 6** es elocuente al respecto. Los salarios en el centro permanecen prácticamente estancados, su crecimiento se concentra básicamente sobre los países de la Unión Europea de menores ingresos relativos y es parte del proceso de convergencia asegurado por la movilidad de la mano de obra y por la ayuda prestada a los mismos para neutralizar el impacto de la liberalización comercial y acelerar su desarrollo, factores ambos que estarían ausentes en el caso del ALCA.

Los salarios en los países primarios y en los mineros se desploman, lo que es fundamentalmente consecuencia de la evolución del precio de los productos que exportan. En los países periféricos industrializados, que son aquellos con un cierto desarrollo industrial pero que no tienen entre sus exportaciones una proporción importante de manufacturas, y a los cuales

¹⁶ Enrique Arceo, *ALCA, Neoliberalismo y Nuevo Pacto Colonial*, Secretaría de Relaciones Internacionales de la CTA e Instituto de Estudios y Formación de la CTA, 2002, 2da edición, págs 45-61

Cuadro N° 6. Índice de los salarios reales en la manufactura. Por tipo de países¹⁷ y América latina. 1980 =100.

	60 países		
	1980	1990	1997
Mundo	100	114,1	135,2
Centro	100	105,8	109,2
Periferia industrializada	100	96,6	100,7
Periferia exp. manufacturas	100	121,1	148,6
Periferia exp. manif. excep.			
China. Corea y Taiwan	100	94,6	88,5
Periferia minera	100	57,4	43,2
Periferia primaria	100	108,7	171,8
P. primaria excep. Indonesia	100	83,0	101,1

Fuente: OIT. *Keys Indicators of the Labour Market*, 2001-2002

pertenecen buena parte de los latinoamericanos, los salarios permanecen estancados (luego de 1997 tienden a caer) en el marco de tasas de crecimiento de esos países muy reducidas. Pero lo significativo es que también caen los salarios de los países exportadores de manufacturas salvo, básicamente, Indonesia (que es un país primario que a lo largo de los ochenta deviene exportador de manufacturas), China, Corea y Taiwán.

Estos dos últimos países efectúan exportaciones que compiten con productos fabricados en el centro (generalmente en el tramo más bajo de la gama de calidad y precios de cada

uno de esos productos) y se sitúan en el margen de costos de esos países, presionando sobre sus salarios, mientras los propios aumentan, aunque en menor medida que la productividad. China -e Indonesia hasta la crisis de 1997, de cuyos efectos aún no se ha recuperado-, tiende, en cambio, a ubicarse en el margen de un amplio conjunto de países que producen, básicamente, productos industriales que ya no fabrica el centro, si bien tiende a empezar a presionar también, en algunos rubros, sobre Corea y Taiwán. Sus salarios crecen aceleradamente a partir de un nivel muy bajo y sus costos en dólares tienden a ser man-

¹⁷ Se consideraron industrializados los países donde, en 1990 o el año más próximo para el cual se dispuso de datos, el valor agregado por la industria manufacturera supera el 20% del PIB; o en los que, a falta de ese dato, el valor agregado por la industria supera el 30% del PIB; si tampoco se dispone de ese dato se requiere que el empleo en la industria supere el 25% del empleo total. Exportadores de manufacturas son aquellos en que, en 1990, más del 50% de las exportaciones provienen de la industria manufacturera, cualquiera sea la participación de la industria manufacturera en el PIB. Exportadores de petróleo o minerales son aquellos donde estos productos representan más del 70% de las exportaciones en 1990, cualquiera sea la participación de la industria manufacturera en el PIB. Primarios: son los países que no entran en las tres categorías previas e incluyen, por lo tanto, a los paraísos fiscales y/o turísticos, que para algunos efectos serán distinguidos de los restantes.



Hermes, dios griego de la Elocuencia, el Comercio y los Ladrones
(Pequeño Larousse Ilustrado, 1987)

tenidos por un muy fuerte crecimiento de la productividad y devaluaciones cuyo impacto no recae sobre los trabajadores de la industria sino sobre otros sectores. Ello no obstante sus empresas han comenzado a invertir en otros países, como Vietnam, con sueldos aún más bajos, a fin de preservar sus mercados y protegerse de la competencia de nuevos ingresantes, para los cuales los salarios chinos constituyen algo así como un piso al cual se ven obligados a llegar e incluso atravesar en la medida en que no posean diferenciales de productividad que compensen salarios más elevados.

Debe indicarse finalmente que la segmentación internacional de la producción no está acompañada, al menos cuando tiene lugar en el marco de redes transnacionales, de una diseminación de las capacidades tecnológicas. La nueva división internacional del trabajo tiende a asemejarse, conforme a la acertada imagen de Arrighi, a la existente entre los músculos y el cerebro.¹⁸ La fragmentación de los procesos productivos reduce la gama de conocimientos y experiencia requerido por cada uno de ellos y transmiten los encadenamientos productivos hacia atrás y hacia delante fuera de las fronteras, quedando la limitada transferencia de tecnología realizada por la transnacional a su filial local o al integrante de su red de contrataciones, encapsulada dentro de la misma empresa o red.

Hay, sin duda, en algunos casos, procesos de capacitación de mano de obra y de cuadros medios y de generación de economías externas que pueden eventualmente favorecer la progresiva constitución de subsiste-

mas. Pero el control básico de las capacidades tecnológicas sigue radicado en las empresas multinacionales y en ausencia de una capa empresarial local (que el propio proceso de internacionalización de los procesos productivos tiende a destruir) resulta difícil que sean efectivamente apropiadas y difundidas en la economía local. Incluso si esto ocurre, ello no otorga, aun dentro del subsistema, la capacidad de generación de nuevos productos y nuevos procesos. En el mejor de los casos se adquiere la capacidad de inserción en las fases menos complejas de la producción de algunos productos.

Resulta esencial, por lo tanto, diferenciar procesos como el coreano, y, en cierta medida el taiwanés (y también, al menos hasta ahora, el chino), apoyados sobre empresas o redes de empresas de capital local, público o privado, que, impulsadas por políticas estatales muy activas, fueron desarrollando capacidades industriales crecientemente complejas que les permitieron hacerse presentes en la mayoría de las ramas dinámicas del comercio internacional de manufacturas y pelear por una posición en los mercados centrales en las gamas, por lo menos, de más bajas de calidad y precio, de aquellos procesos donde el crecimiento es un efecto de la segmentación productiva internacional de las grandes empresas de los países centrales.

Además el progreso tecnológico tiende a interconectar las diversas esferas del conocimiento técnico y científico en el marco de una creciente subordinación de las indagaciones científicas a las prioridades fijadas por el capital en función de los obstáculos

¹⁸ Arrighi, Giovanni, *A ilusao do desenvolvimento* Editora Vozes, Petrópolis, 1997, pág 187

que enfrentan sus desarrollos tecnológicos, lo cual implica que la inserción competitiva en las actividades más dinámicas no puede, en el largo plazo, descansar sobre un proceso acumulativo de aprendizaje, eventualmente ayudado por la familiarización, a través de la compra de patentes y de acuerdos tecnológicos, con las prácticas más avanzadas. Requiere el desarrollo de saberes ligados con un complejo sistema científico estrechamente articulado con la industria que constituye el núcleo de la capacidad de orientación y desarrollo de la producción en nivel mundial y que es retenido por el centro¹⁹.

El pasaje de la producción de alimentos y materias primas para el mercado mundial a la de productos manufacturados sin creación, en la periferia, de sistemas industriales, no cambia, en consecuencia, la estructura jerárquica de la división mundial del trabajo -que se ha visto en los hechos reforzada por el creciente control de las empresas transnacionales sobre las cadenas de producción y distribución-, ni elimina el intercambio desigual, que no es un efecto de la naturaleza de los productos intercambiados, sino de las relaciones internacio-

nales asimétricas de producción que articulan el mercado mundial.²⁰

Los supuestos básicos de la visión hegemónica -una nueva etapa de alto crecimiento de la periferia sustentado sobre la acción espontánea del mercado; la convergencia en los niveles de ingresos; la dilución, en el marco del libre cambio, de las diferencias entre centro y periferia- carecen de sustento.

Una porción, la más significativa, del reducido grupo de países exitosos en la actual fase de desarrollo contó con un estado particularmente activo que utilizó, en el período de estructuración del modelo y de más rápido crecimiento, entre otros múltiples instrumentos, un fuerte control sobre el sistema bancario y los flujos financieros²¹, y niveles relativamente elevados, aunque selectivos, de protección efectiva en el marco de una estrategia nacional de desarrollo orientada a la creación o ampliación por parte del capital local, público o privado, de capacidad productiva propia en las áreas tecnológicamente más dinámicas del comercio mundial.

El resto son, en su mayoría, países de la misma área que, articulados con

¹⁹ Este parece ser un límite particularmente importante para modelos como el taiwanés o el coreano. La fuerte concentración en un sector esencial para estos países, como es la electrónica, en una estrategia de ampliación de la porción de mercado en sectores relativamente homogéneos, como los aparatos electrónicos de consumo y las memorias de computadoras, apoyada sobre un alto grado de importación de equipos y materiales y sin desarrollo de capacidad propia de diseño, despierta, por ejemplo, serias dudas sobre la posibilidad que tienen, en el largo plazo, de conservar su capacidad competitiva. Ernst, Dieter, *Catching-UP, Crisis and Industrial Upgrading. Evolutionary Aspects of Technological Learning in Korea's Electronic Industry*, Danish Research Unit for Industrial Dynamics, Druid Working Paper N° 98-16, agosto 1998.

²⁰ Arceo, Enrique: La crisis del modelo neoliberal en la Argentina y los efectos de la internacionalización de los procesos productivos en la semiperiferia y la periferia. *Rev Época*, N° 3, 2003

²¹ La crisis asiática de 1997 está ligada, precisamente, con la apertura de sus cuentas de capitales bajo la presión de Estados Unidos y el FMI. Singh, Ajit, Asian capitalism and financial crisis, en Michie Jonathan y Grieve Smith, John (ed), 1999, *Global Instability*, Routledge, London.

el primer grupo y con el Japón, operan como plataformas de exportación para el capital transnacional de la región, Europa y Estados Unidos y presentan, a diferencia de Corea o Taiwán, un muy fuerte contraste entre el dinamismo y composición de sus exportaciones, y el nivel y evolución del valor agregado por sus economías, evaluado en dólares corrientes²².

Estas comprobaciones son esenciales para evaluar las eventuales consecuencias del ALCA en cualquiera de sus posibles versiones, pero a ello deben agregarse las consecuencias de las transformaciones en la división internacional del trabajo y de la apertura unilateral ya realizada por América latina y la problemática específica que ello plantea.

III.- *La desindustrialización de América latina y las diversas versiones del ALCA.* América latina ha perdido, como se ha visto (**cuadro N° 2**) importancia relativa tanto en el producto mundial, evaluado a paridad de poder de compra, como en el comercio mundial (**cuadro N° 5**) y su producto *per cápita* en paridad de poder de compra ha disminuido como proporción del producto *per cápita* del centro y también en relación con las restantes regiones, excepto Euráfrica (**cuadro N° 3**).

III.I *Las especificidades del estado desarrollista latinoamericano.* La pérdida de posiciones relativas de la región refleja el impacto sobre ella del desplazamiento del eje de la división del trabajo entre centro y periferia de

los recursos naturales en los niveles de salarios y su fracaso para integrarse exitosamente a la nueva división, lo cual está íntimamente relacionado con las condiciones materiales, sociales y políticas en que los mayores países de la región enfrentaron las transformaciones de la economía mundial.

América latina y el Caribe es una región rica en recursos naturales, los que sirvieron de base para el desarrollo de su sector exportador y las ventajas relativas sobre las que éste se apoya; el poder político, económico y social de quienes concentraban su propiedad tendió a generar sociedades con fuertes disparidades de ingresos y abiertas al mercado mundial. El desarrollo industrial estuvo en consecuencia limitado, durante la vigencia del modelo exportador, a las actividades que resultaban rentables en condiciones de librecambio, ya sea por la importancia del precio del transporte o por la disponibilidad de materia prima local y la existencia de costos de procesamiento reducidos.

A su vez el factor fundamental de pasaje a un crecimiento centrado sobre la sustitución de importaciones fue, donde tuvo lugar, la crisis del modelo exportador más que la pujanza de los sectores opuestos al mismo que, en general, no pudieron alterar la distribución de la propiedad de los recursos naturales y, con ella, una de las causas importantes de desigualdad en la región.

El modelo de industrialización que se adopta combina, al igual que en el sudeste asiático y en alguna medida, sobre todo en su fase más avanzada, la sustitución de importaciones con la

²² En término de paridad de poder de compra el producto de Corea crece anualmente, entre 1975 y 2000, un 5% más que el de Malasia y un 12% más que el de Tailandia, a dólares corrientes lo hace 43% y 50% más, respectivamente. Cálculos propios sobre la base de Banco Mundial, *World development Indicators*.

promoción de exportaciones, pero el primer mecanismo predomina en América latina hasta muy avanzado el proceso sustitutivo por dos razones. Por una parte, las divisas que aporta el sector exportador tradicional y la capacidad de producción de materias primas del sector primario posibilitan avanzar sustancialmente en el proceso sustitutivo sin que, a falta de crecimiento de las exportaciones industriales, se genere un estrangulamiento externo insuperable. Por otra parte en países con productos *per cápita* notoriamente más elevados que los asiáticos y con la posibilidad, por lo menos en algunos de ellos, de transferir a los sectores urbanos ingresos provenientes del sector primario, el proceso de industrialización puede avanzar (aunque con diferencias importantes entre países) ampliando la gama de bienes producidos y sin requerir, para mantener su dinamismo, de la demanda externa o del avance hacia la fabricación de bienes y sobre todo de insumos, cuyas exigencias en materia de escala de producción obliguen al desarrollo de las ventas en el mercado mundial para alcanzar un costo compatible con la expansión de su demanda.

Se trata de un proceso que, a medida que avanza hacia la producción de bienes más complejos y con elevadas economías de escala en su producción, acumula diferencias con la estructura de costos internacionales en la expectativa de que sean luego reducidas por la paulatina ampliación del mercado interno y la posibilidad de acceder al mercado mundial. A su vez exige para mantener su expansión, una vez terminada la sustitución de bienes de consumo masivo, políticas de ingresos que favorecen la diferenciación de las remuneraciones y políticas de crédito e inversión que impulsan la expansión del gasto de los sec-

tores medios y altos.

La acción del Estado está básicamente orientada, en este contexto, a la creación de la infraestructura que necesita el crecimiento industrial y a la adopción de las medidas inductoras para el desarrollo de nuevas actividades, en general por parte de empresas extranjeras que tienen ya una sólida implantación comercial en el mercado. No es, aunque lo hace en cierta medida y en determinados períodos en algunas actividades fuertemente dependientes de las economías de escala, un estado que, como el del sudeste asiático, detecta las actividades dinámicas en el mercado mundial, analiza las diversas opciones tecnológicas para su incorporación, elige los campeones nacionales que deben desarrollarlas, etc., y ello es atribuible, en buena medida, a las distintas condiciones estructurales en que se desenvuelve el proceso de industrialización.

El sector exportador primario goza de fuertes ventajas comparativas que determinan un nivel de tipo de cambio que resulta elevado en relación con el nivel de remuneraciones y de productividad del sector industrial; una política de subvaluación de la moneda generaría un fuerte impacto sobre los salarios en el caso frecuente (lo cual no ocurre en el sudeste asiático) en que éstos tienen un alto componente de bienes exportados o importados, así como sobre el consumo y los ingresos reales de las clases medias y altas como consecuencia del encarecimiento de los bienes importados o de los insumos requeridos para su producción. El sector industrial depende entonces fuertemente para su subsistencia de la protección arancelaria, que pasa a constituirse en el elemento dominante de la política indus-

trial. Pero una estrategia alternativa hubiera exigido un grado de disciplinamiento de la sociedad por el Estado incompatible con las condiciones en que se constituye el estado desarrollista latinoamericano.

Éste, en efecto, coexiste, a diferencia de lo que ocurre en el sudeste asiático, con una clase terrateniente y “una burguesía compradora” poderosas, que seguirán influyendo en la composición y orientación de sectores de la burocracia y en la definición de las políticas de estado. A su vez los sectores políticos que pretenden ser voceros de la burguesía industrial y de los sectores que aspiraban a la industrialización como modo de promover el crecimiento, el empleo y la autonomía, debieron, para obtener su legitimación, recurrir, en mayor o menor medida, a la activación de los sectores populares. En estas condiciones, por una parte, los aparatos de estado tienden a presentar mucha menor homogeneidad ideológica y una mayor sujeción, en cuanto a su composición, a los avatares políticos; por otra parte, los sectores hegemónicos, frente a la posibilidad de utilización de esos aparatos por otras fracciones o el riesgo de que los partidos políticos, para acrecentar su fuerza, satisfagan los requerimientos de los sectores dominados, procuran poner límites a la capacidad efectiva de intervención del Estado que, en la mayoría de los casos, estuvo mucho más capacitado para efectuar transferencias de ingresos a determinados sectores que para imponerles obligaciones en relación con el cumplimiento de metas establecidas en función de los intereses del capital industrial en su conjunto.

La autonomía relativa del Estado característica del sudeste asiático y que

posibilita a éste, a la vez, subordinar la acción de las distintas fracciones del capital industrial a los intereses de este capital en su conjunto y excluir, en la definición de las líneas fundamentales de su política, las exigencias y reclamos de los sectores subordinados, no existe, en consecuencia, en América latina. La lucha entre las distintas fracciones del bloque dominante y también, a menudo, la presencia de los sectores subordinados organizados en las coaliciones políticas que acceden al gobierno, permea el accionar de los distintos aparatos de Estado. Por otra parte la desigualdad en la región no es resultado de una ocupación extranjera ni de una situación a la que sea ajena el capital nacional. Los sentimientos nacionalistas pueden identificar el Estado con la comunidad, pero no los capitales privados con la nación. Por lo tanto los campeones nacionales no pueden ser sino empresas estatales. Pero ello no interesa al capital privado y, por lo contrario, despierta su alarma y oposición activa, lo cual facilita el recurso masivo a la inversión extranjera directa como forma de expandir actividades que requieren un monto muy elevado de capital o que están ligadas con el consumo de los sectores medios y altos, y donde el posicionamiento en el mercado de las empresas extranjeras genera fuertes riesgos para el capital nacional.

El desarrollo de una política de industrialización asentada sobre un sistema industrial autónomo con eje en un sector de bienes de producción bajo control nacional deviene una bandera que levantan las fracciones de los sectores populares que se oponen, al mismo tiempo, a la dominación del capital; cuando estas fracciones incrementan su grado de activación y su peso en la sociedad los sectores

dominantes se abroquelarán en una alianza que desemboca incluso, como en Chile o la Argentina, en la restauración del modelo primario exportador.

III.II. *El proceso de desindustrialización.* Estas características explican el fuerte impacto sobre la región de la crisis de la deuda y de los cambios en la división internacional del trabajo. El brutal aumento de los intereses inducido por los Estados Unidos sólo pudo ser absorbido por economías como la coreana, con muy altas tasa de crecimiento de sus exportaciones, a la vez que la progresiva internacionalización de los procesos productivos y el consiguiente desarrollo del capital transnacional aumenta los riesgos y las desventajas de los capitales locales centrados sobre el mercado interno y torna más difícil su reorientación hacia el externo, así como la de las filiales del capital extranjero que operan en la economía local. En las redes en las que, por lo general, unos y otros deben insertarse, lo relevante es que cada una de las unidades opere, en el segmento de la producción a su cargo, con el más bajo costo al que puede acceder la red en nivel mundial. Ello hace a un conjunto de parámetros (ubicación geográfica respecto de otras unidades, capacidad de producción, costos unitarios, etc), sobre los que resulta difícil actuar. Sobre todo en un contexto de debilidad frente a las exigencias externas por la crisis de la deuda y de una fuerte presión por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para la apertura unilateral de la economía y el

desmantelamiento de la casi totalidad de los instrumentos de intervención con que contaba el Estado.

El resultado del nuevo contexto y de la progresiva observancia de las exigencias externas es en consecuencia, en mayor o menor medida en los distintos países, un proceso de desindustrialización acompañado del incremento de la desocupación²³. El porcentaje de participación del valor agregado por la industria manufacturera en el PIB cae en América latina y el Caribe del 28% en 1975 al 19% en 2001²⁴. En la medida que ello va acompañado de bajas tasas de crecimiento globales y de un proceso inverso en otras regiones, esto implica una fuerte caída de su participación en la producción mundial y en las exportaciones de manufacturas (**cuadro N° 7**)

Las actividades tecnológicamente más complejas y más intensivas en el uso de trabajo calificado, que son aquellas en las cuales las desventajas de costos respecto de los países centrales eran mayores, no pudieron, a los precios internacionales y los salarios reales vigentes (o los resultantes de los sucesivos recortes que experimentan), obtener la tasa media de ganancia imperante en nivel mundial y tendieron a contraerse y/o a desaparecer. Otro bloque de industrias, altamente intensivas en el uso de trabajo no calificado es amenazado en su existencia y el descenso en la producción de éste y la desaparición del anterior bajo el avance de las importaciones no ha sido compensado por el crecimiento de las exportaciones in-

²³ El promedio ponderado del desempleo abierto urbano en América latina es 5,7% en 1990; 6,6% en 1994, 7,9% en 1996, 8,1% en 1998 y 9,2 en los tres primeros trimestres de 2002. El promedio simple es 8,1% en 1990; 8,5% en 1994; 9,8% en 1996; 9,1% en 1998 11,3% en 2002. OIT, *Panorama Laboral de América Latina 2002*

²⁴ *World Development Indicators*

Cuadro N° 7. Participación en el valor agregado por la manufactura y en las exportaciones de la industria manufacturera. Países desarrollados, en transición y en desarrollo, y regiones y países seleccionados- 1985 y 1998. Porcentajes.

	Participación en el valor agregado por la manufactura (%)		Participación en las exportaciones de la ind. manufacturera (%)	
	1985	1998	1985	1998
Países centrales (mundo=100)	80,8	75,2	84,3	73,9
Economías en transición		3,0		3,8
Países en desarrollo (mundo=100)	19,2	21,7	15,7	23,3
Países en desarrollo=100	100,0	100,0	100,0	100,0
Asia del Este y Pacífico, sin China	20,6	24,0	57,5	49,8
China	22,1	29,0	3,1	16,1
Sud Asia	8,8	6,8	4,9	4,0
América latina y Caribe, sin México	28,1	22,7	17,8	8,1
México	7,8	6,7	4,3	10,0
Africa subsahariana	5,1	3,1	3,7	1,8

Fuente: UNIDO Scoreboard database.

dustriales tradicionales ni por el desarrollo de nuevas exportaciones de origen industrial. De esta manera el resultado, junto con la reducción del peso relativo de la industria manufacturera en su conjunto es, si se exceptúa México donde la expansión de la maquila crea un escenario apenas algo diferente, el aumento de la participación en el valor agregado de las actividades manufactureras basadas sobre recursos naturales y la caída de las de alta y mediana tecnología y aun más de las de baja tecnología (**cuadro N° 8**)

cialización y el eventual impacto del ALCA en sus distintas versiones. Paralelamente a este proceso común de desindustrialización se han ido afirmando tres patrones diferenciados de especialización exportadora. Uno de ellos, predominante en México y varios países de Centroamérica y el Caribe, se caracteriza por el creciente peso de las exportaciones de productos dinámicos basadas sobre operaciones de maquila; el característico de América del Sur está centrado a su vez sobre exportaciones intensivas en el uso de recursos naturales y con una participación poco dinámica en el comercio mundial;²⁵ finalmente algu-

II.III. Los nuevos patrones de espe-

²⁵ "Los países de América del Sur, en cuanto grupo, parecen estar en gran medida excluidos de las exportaciones dinámicas en los mercados mundiales. Sólo dos de las exportaciones de más rápido crecimiento del grupo se encuentran entre los 20 productos más dinámicos en el comercio mundial, a saber, las bebidas no alcohólicas y los tejidos de punto. La región no participa de forma significativa en las actividades de

Cuadro N° 8. Participación en el valor agregado por la industria manufacturera de industrias clasificadas según el tipo de tecnologías empleadas²⁶. Porcentajes. 1985 y 1998

	1985			1998		
	Basadas sobre recursos naturales	Baja tecnolog.	Alta y mediana tecnolog.	Basadas sobre recursos naturales	Baja tecnolog.	Alta y mediana tecnolog.
Países centrales	25.5	15.3	59.3	25.5	13.3	61.2
Economías en transición				45.1	12.7	42.2
Países en desarrollo	37.1	20.4	42.5	33.7	17.6	48.7
Asia del Este y Pacífico	31.9	23.8	44.3	28.0	17.6	54.4
Asia del Este y el Pacífico, sin China	33.1	25.6	41.3	26.4	17.4	56.2
Sud Asia	30.3	19.9	49.8	27.6	19.7	52.7
América Latina y el Caribe	39.6	18	42.5	44.6	15.7	39.7
América Latina y el Caribe, sin México	38.7	17.8	43.5	42.2	14.2	43.7
África Sub sahariana	42.7	18.7	38.6	43.6	18.8	37.6

Fuente: UNIDO Scoreboard database.

nos países del Caribe se especializan en servicios financieros y turísticos. Sólo nos referiremos, por razones obvias, a los dos primeros y ello sólo en relación con el eventual impacto de un acuerdo de libre comercio sobre los mismos.

La especialización en la maquila de México y Centroamérica ha permitido un espectacular crecimiento de las exportaciones manufactureras, así como un aumento de la participación del valor agregado por la maquila en

el PIB manufacturero del 6,9 % en 1990 al 17,9% % en 2001 y del 1,4% al 3,3% en el PIB total. Ello ha sido sin embargo paralelo a una caída de la participación de la manufactura en el PIB total del 20,6% en 1990 al 18,4% en 2001, lo que indica que la profundización de la apertura produjo efectos contractivos sobre la manufactura superiores a los efectos multiplicadores de la expansión de la maquila. Ello no es de extrañar si se tiene en cuenta que en la maquila mexicana, en 2001,

producción internacional compartida debido a factores tales como la mayor distancia geográfica de los países desarrollados que han sido los más activos en esas actividades, los altos salarios en comparación con su productividad y una infraestructura inadecuada. Los países de la región han aprovechado su abundancia en recursos naturales para aumentar fuertemente sus exportaciones de productos primarios: sus 6 productos más dinámicos son productos primarios, y entre las 20 exportaciones de más rápido crecimiento de América del Sur figuran un total de 9 productos básicos." UNCTAD, *Trade and development report, 2002*, Ginebra, 2002, pag 90.

²⁶ Las divisiones, grupos mayores o grupos de la ISIC revisión dos que pertenecen a cada uno de estos tipos son los siguientes. Basadas sobre los recursos: 31,331,341,353,354,355,362,369. Baja tecnología: 32,332,361,381,390. Alta y mediana tecnología: 341, 351, 352, 356, 37, 38 (exc 381)

los insumos importados representaban el 73% del valor bruto de producción, y que en el 27% restante los insumos locales representaban un monto menor que las utilidades²⁷.

La maquila configura, en la economía local, islotes productivos sujetos a una muy fuerte presión competitiva y una gran volatilidad de las inversiones a medida que Estados Unidos concluye tratados que mejoran el acceso de otros países a su mercado y las economías de la región donde se han concentrado estas actividades presentan tasas de crecimiento similares a las del resto y sustancialmente más bajas que las de economías asiáticas con una inserción similar.

La creación de un área de libre comercio no alterará obviamente, en cuanto a las exportaciones la situación de México, que ya se encuentra en el NAFTA, ni modificará sustancialmente la de América central y buena parte de América andina, que tienen diversos tratamientos preferenciales para el acceso al mercado norteamericano, principal destino de sus exportaciones, razón por la cual no es de esperar sustanciales inversiones externas en relación con una expansión de las actividades relacionadas con la maquila. En este sentido la preocupación de sus sectores dominantes por una rápida concreción del ALCA está ligada, fundamentalmente, con no perder espacios en el mercado norteamericano respecto de sus competidores de la región.

Desde el punto de vista de las importaciones agrícolas el impacto del tratado puede ser sin embargo sustancial en la América andina, como lo muestra la crisis de la producción

campesina de maíz en México. El librecambio agrícola pone en riesgo las bases materiales de las culturas originarias de América y cabe esperar, en la agricultura andina, en el mejor de los casos, un rápido proceso de tecnificación con acelerada concentración de la propiedad de la tierra y expulsión de mano de obra y, en el peor, un retroceso puro y simple en la producción y la ocupación agrarias. Como, al mismo tiempo, no hay expectativas serias de incremento de las exportaciones industriales, el resultado previsible en uno u otro caso será una situación de creciente deterioro social en el agro y los centros urbanos.

En cuanto al cono sur y en especial el Brasil y la Argentina, que son los de mayor desarrollo industrial relativo y, al mismo tiempo, competidores de los Estados Unidos en el terreno agrario, la situación es particularmente compleja. Por una parte la pretensión estadounidense de condicionar, en mayor o menor medida, su apertura agrícola a las negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio supone mantener una protección especial en el sector donde el Brasil y la Argentina son más competitivos y demandar, al mismo tiempo, la apertura de las economías de éstos en la industria y servicios, donde son mayores las ventajas estadounidenses. Las razones que esgrime para ello -la imposibilidad de reducir los subsidios en el marco de un acuerdo en el que no participen la totalidad de los países productores y la necesidad de preservar las condiciones de vida de las familias y las comunidades agrarias- son un alarde de cinismo frente a países que carecen de condi-

²⁷ Kuwayama, Mikio y Durán Lima, Jose E. La calidad de la inserción internacional de América latina y el Caribe en el comercio mundial, CEPAL, Serie comercio internacional N° 26, Santiago de Chile, mayo 2003

ciones económicas para neutralizar los efectos de esos subsidios ni los de la apertura, respecto de la cual los Estados Unidos dispone desde 2002 una legislación destinada a morigerar su impacto sobre los trabajadores, las empresas y las comunidades, la que fue aprobada simultáneamente con la autorización al presidente para negociar el ALCA.

En relación con estos países no puede haber un tratado de libre comercio equitativo y equilibrado en los términos de la propia visión hegemónica sobre la que descansa el acuerdo de Miami sin apertura del sector agrícola norteamericano. Pero ello no implica que si se abriese totalmente el mercado agrario de EUA los efectos del área del libre comercio serían compatible con un crecimiento sostenido y equitativo.

Un precio de los productos agrarios un diez o un quince por ciento más alto; un mayor volumen de producción por un uso más intensivo del suelo y una expansión de la superficie cultivada elevarían los ingresos de los productores agrarios, pero no generarían un impacto notorio sobre la tasa de crecimiento y sólo beneficiaría limitadamente al empleo. El sector agrícola de clima templado se caracteriza por una tecnología fuertemente intensiva en el uso de recursos naturales y de capital y la Argentina tiene la experiencia de la década de los noventa en cuanto a un crecimiento en volumen de su producción de cereales de más del 70% en un contexto de acelerado aumento de la desocupación. La situación no sería sustancialmente distinta si a los granos se le agregan los jugos, especialmente los cítricos.

La esperanza puesta en la apertura del sector agrario estadounidense supone una total pérdida de perspectiva respecto del peso económico y social efectivo, real y potencial, que tiene este sector en economías como las del Brasil o la Argentina y, además una apuesta redoblada a un juego que ya se perdió. La Argentina (y el Brasil, aunque en condiciones distintas) apostó a fines del siglo XIX y comienzos del XX al librecambio y a las ganancias derivadas de su dotación de recursos naturales, que eran cuantiosas y su proceso de crecimiento fue paralelamente un proceso de consolidación de un subdesarrollo que no ha podido superar²⁸. Se trata de una historia distinta de la de Estados Unidos, Canadá o Australia en su momento y en la que se pretende insistir

La apertura agrícola de EUA es imprescindible para que el tratado no sea expresión de un simple acto de poder unilateral, pero no ofrece alternativa de desarrollo y puede estar acompañada, en estos países, por la paralela eliminación de los aranceles, de un saldo fuertemente negativo en términos de empleo total. La apertura se traducirá en un desplazamiento parcial por las exportaciones estadounidenses de la producción industrial orientada al mercado local y de las exportaciones de manufacturas realizadas a otros países del cono sur, mientras que, salvo en algunos rubros específicos, actualmente sujetos a cuotas o picos tarifarios, no es dable esperar en cambio un fuerte incremento de las actuales exportaciones, que entran en su mayoría al mercado de EUA con arancel nulo o muy bajo.

²⁸ Arceo, Enrique, *Argentina en la periferia próspera. Renta Internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*, Universidad Nacional de Quilmes, FLACSO; IDEP, 2003

Los sectores dominantes del Brasil, que es el único país que conserva una estructura industrial relativamente compleja son concientes de ello cuando impulsan una política de acelerada concreción de tratados de libre comercio en la región a fin de que las empresas radicadas en el Brasil puedan consolidar sus posiciones y alcanzar una escala que les posibilite subsistir frente a la competencia.

Resta, por supuesto la posibilidad del desarrollo de nuevos rubros de exportación. Pero se ha experimentado un fuerte proceso de desindustrialización; en la estructura industrial tienen escaso peso las actividades más dinámicas, de suerte que si en la década de los setenta el cono sur tenía niveles de productividad industrial no muy alejados de los países más atrasados de lo que es hoy la Unión Europea, en la actualidad debe competir en algunos casos con las exportaciones de tecnología intermedia de Corea o Taiwán, pero a través de filiales de empresas transnacionales y no de empresas locales; en otros con China o Tailandia, países con niveles de salarios sustancialmente inferiores y con un crecimiento, sobre todo en el primero de estos países, particularmente elevado de su productividad.

En las condiciones de América latina un crecimiento sustentado sobre las exportaciones como el aceptado en el acuerdo de Miami y que no refleje, como en el caso de la maquila, un fuerte incremento de los valores exportados sin modificaciones significativas en el valor agregado local, sólo puede ser resultado o de un deterioro adicional de las condiciones de vida de los sectores populares en el marco de una carrera hacia el piso en la que está envuelta la mayor parte de la población mundial o de un proceso de rein-

dustrialización incompatible con el libre comercio aun cuando se cuente con un Estado en vez de la oficina administradora de la plataforma de exportación que pretende los Estados Unidos.

El estado desarrollista latinoamericano ha experimentado en toda la región un radical proceso de desmantelamiento, con una muy importante reducción de su participación directa en el aparato productivo y la eliminación de sus instrumentos de control sobre el sistema financiero y los movimientos de capitales, a lo cual deben agregarse niveles de protección sustancialmente más reducidos que los imperantes en Corea o Taiwán hasta avanzados los años ochenta, o que los de China, cuyos aranceles superaban, hasta 1992, el 40% y son aún en la actualidad, cuando es el tercer exportador a los Estados Unidos y el principal proveedor del Japón y Corea, un 50% más elevados que los de América latina, encontrándose reforzados por un sinnúmero de prácticas y normas restrictivas. Está claro que el ALCA, cualquiera sea su contenido definitivo, contendrá una prohibición de elevar los aranceles por encima de los actualmente vigentes; un enunciado de las metas a alcanzar a largo plazo en su cuerpo constitucional y un compromiso de no adopción de políticas contrarias a las mismas, así como de negociar periódicamente avances para su consecución, tal como consta en la actualidad en distintos capítulos del Nafta o en múltiples acuerdos de la OMC.

Está asimismo claro que con aranceles cero (aun cuando éstos lleguen a ese nivel en un cierto número de años) y un estado privado de instrumentos básicos de intervención, no existirá ningún proceso de industriali-

zación o reindustrialización en economías en las que la apertura ha impulsado y seguramente incrementará la reprimarización de la estructura productiva.

Esta reprimarización no perturba a una fracción muy importante de los sectores dominantes locales, que desearían probablemente contar con un estado susceptible de otorgarles, como lo ha hecho en las más variadas coyunturas, un apoyo más activo que el previsto en la propuesta norteamericana, pero que tienen una fuerte inserción exportadora y enfrentan barreras de diverso tipo para profundizar su penetración en el mercado norteamericano, por lo cual, en última instancia están dispuestas a aceptar cualquier ALCA. Un abundante ejército de reserva y salarios en baja, que son la contrapartida necesaria de la reprimarización, son para ellos una garantía de rentabilidad acrecentada.

Sin embargo, aun sin revertir en lo inmediato el código de protección de los intereses del capital transnacional y de los estados centrales que conforman las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio, es posible encarar otra política. Los aranceles comprometidos ante la OMC son tres veces más elevados que los efectivamente aplicados y las compras del estado, el manejo del crédito, la concentración de los recursos estatales en el apoyo a las actividades consideradas prioritarias y el control total o parcial de éstas por el estado son instrumentos aún posibles de utilizar, pero cuya

efectividad exige una acción fuertemente coordinada y dirigida en el marco de una agenda de reconstitución de los controles estatales básicos sobre la actividad económica.

Una política de este tipo es incompatible con un ALCA, incluso *light*, pero también con el tradicional estado desarrollista latinoamericano, no sólo porque éste estuvo siempre demasiado permeado por los intereses de las distintas fracciones del capital como para disciplinarlo en su conjunto, sino también y básicamente porque las fracciones dominantes en que históricamente se ha apoyado han dejado, en su transnacionalización subordinada, de encarar un proyecto susceptible de impulsar la reindustrialización sobre la base de desarrollo y el control de nuevas capacidades productivas. Esta tarea sólo puede ser asumida por un nuevo bloque alternativo, pero la prioridad no recaerá entonces, como en el ALCA, en la consecución del crecimiento a través de las exportaciones, sino en la construcción de una América latina más igualitaria, donde no existan el hambre y la pobreza y cuya inserción en el mundo se asiente en el desarrollo del potencial de la sociedad y no en el deterioro de las condiciones de existencia de la mayoría. En tanto, resulta esencial frenar el ALCA en cualquiera de sus versiones y con él la pretensión de tornar irreversibles las condiciones impuestas por el capital transnacionalizado.

Diciembre 2003