

## Pacto Andino y Libre Comercio

A comienzos de septiembre, cuando se escriben estas líneas, subsiste un grave problema en el seno del Pacto Andino, que puede culminar con la salida de Chile del proceso que agrupa a seis países. Los otros cinco —Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela— han logrado un acuerdo en el campo arancelario y en el tratamiento a la inversión extranjera. De esta manera, las reiteradas informaciones difundidas con anterioridad, de que habría diferencias fuertes entre esos países aparecen desmentidas por los hechos. En consecuencia, se estarían desvaneciendo las esperanzas del equipo económico gubernamental de ser acompañados por otros países en las posiciones de libre comercio y de apertura indiscriminada a la inversión extranjera. De materializarse esas esperanzas, el desarrollo probable sería la detención o el fracaso del proceso de integración. La evolución actual indica, en cambio, que el proceso continuaría, con todos sus miembros o sólo con cinco de ellos. En lo que sigue examinaremos sucintamente el origen principal del problema y los peligros que un desenlace negativo representaría para los intereses permanentes de Chile.

### EL FONDO DEL PROBLEMA

El origen de las diferencias entre representantes de nuestro país y los restantes yace en la orientación teórica dominante sin contrapeso entre los primeros. Cualquier conocedor de la literatura económica sabe que, para esa concepción teórica, el libre comercio constituye un ideal al cual debe tratarse de llegar lo antes posible. Los sostenedores de esa concepción teórica poseen una extrema confianza en el buen funcionamiento del mercado, achacándole sus deficiencias a la intervención estatal. Por último, tienen una visión idealizada de los mercados internacionales, suponiendo que son estables y que es fácil

\*Artículo publicado en la Revista *Mensaje*, N° 253, octubre de 1976, Santiago de Chile. *Estudios Internacionales* lo reproduce con la autorización del autor.

entrar a ellos. Para esta concepción, que constituye un extremo dentro de la gama de posibilidades en el terreno de política económica, los procesos de integración no tienen razón de ser.

Los esquemas de integración tienen razón de ser, precisamente, para proveer un mercado ampliado a la sustitución de importaciones y para obtener un acceso más estable y expedito para las exportaciones nacionales en los mercados de los países socios<sup>1</sup>; simultáneamente, el hecho de contar con un mercado más amplio y estable, facilita la salida posterior a mercados de terceros países. Finalmente, los acuerdos de integración sirven para acrecentar la capacidad de negociación de las naciones participantes en las muchas instancias en que a ellas les toca intervenir en la economía internacional.

El acuerdo de integración de los países andinos ha surgido de las experiencias arrojadas por ALALC y de la conciencia entre los primeros de que un proceso intenso de integración permite remover obstáculos que enfrenta un desarrollo sostenido y acelerado, dentro de un marco de afirmación de la soberanía. El Pacto Andino es compatible con la permanencia de los seis países andinos en ALALC. Estos procuran avanzar más rápidamente para constituir un mercado común de la "subregión andina". Más adelante, sin perjuicio de las relaciones bilaterales que se puedan establecer en aspectos específicos, cuando los restantes miembros de ALALC estén dispuestos a intensificar este proceso de integración, los países andinos participarían en él como una sola unidad económica.

Las naciones andinas tienen, en conjunto una gravitación comparable con la de los países grandes de ALALC. Todos los miembros del Acuerdo de Cartagena son países pequeños; no obstante, como se puede apreciar en el cuadro adjunto, sumados alcanzan una magnitud respetable dentro del marco latinoamericano. En efecto, su dimensión es cercana a la del Brasil o a la de México. Por otra parte, el producto per cápita andino supera al del Brasil. Por último, la comparación es ampliamente más favorable para los países andinos cuando se refiere al volumen de las exportaciones: aún antes del alza del precio del petróleo, alcanzaban un monto similar al de las ventas en el exterior de la Argentina, el Brasil y México en conjunto. En síntesis, siempre que actúen unidos, los miembros del Pacto Andino disponen de la base de sustentación económica suficiente para tratar de igual a igual con cualquiera de los grandes países latinoamericanos.

En el hecho, los mercados externos no son de fácil acceso. Ellos

<sup>1</sup>Un análisis más extenso se encuentra en un trabajo del autor, *El Pacto Andino: un modelo original de Integración*, *Estudios de Planificación*, N° 42, Santiago, diciembre de 1974.

son los mercados internos de los demás países del mundo. Hay inestabilidad en muchos de ellos; todos los países aplican derecho de aduana y diferentes restricciones a sus importaciones; es un dato incontrovertible que parte de los mercados son cautivos de las corporaciones transnacionales. Por consiguiente, es difícil exportar una serie de productos no tradicionales en forma estable y conveniente para el país. La integración económica da acceso a mercados más amplios que el nacional, lo que permite aprovechar economías de escala en los rubros en los cuales los mercados del resto del mundo son difíciles. Para el empresario nacional, en cualquier país en desarrollo, es muy importante contar con información y certidumbre respecto de dónde vender; ello reviste particular importancia con un mercado interno tan deprimido como el chileno en la actualidad y difícil de predecir cómo va a evolucionar.

#### EL ARANCEL EXTERNO COMÚN

El Arancel Externo Común es el instrumento que defiende a los productores regionales frente a la competencia del exterior. Tanto el nivel que él alcance como la estructura que tenga pueden influir en forma apreciable sobre el desarrollo de las economías andinas.<sup>2</sup>

Antes de entrar de lleno al tema, corresponde insistir en lo peligroso que resulta el hábito de un grupo de colegas economistas de plantear alternativas extremas como las únicas posibles en la política económica. Por un lado, presentan una alternativa idealizada a la que le asignan todo tipo de virtudes; luego sostienen que cualquier otro camino congrega toda suerte de errores e ineficiencias. Así por ejemplo, aparecen presentando como defensores del proteccionismo más burdo a los que critican las metas arancelarias propugnadas por el equipo económico. Es obvio, sin embargo, que hay una gran cantidad de economistas, en Chile y fuera de él, que rechazan por igual

<sup>2</sup>El arancel externo común, en virtud de lo acordado por los seis países en marzo, debe aprobarse durante 1977 y empezar a regir en diciembre de 1978. Para el lapso intermedio que se extiende hasta 1978, se ha examinado por los cinco países, en su reunión de Sochlagota (Colombia), un arancel mínimo que se aplique en este bienio. Este arancel comprende tasas desde 0 hasta 60 por ciento. Estos niveles reflejan la buena disposición de aquellos países que estaban postulando tasas más elevadas, y un nivel hacia el cual han convergido los cinco países, a pesar de sus diferentes regímenes políticos y económicos. Refleja ello la conciencia que tienen todos de la importancia que para su desarrollo soberano reviste el proceso de integración en países pequeños como los nuestros.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

un librecambismo y un proteccionismo excesivo, y que además sostienen la conveniencia de efectuar ajustes arancelarios realmente graduales, que eviten cierres o liquidaciones de empresas y desempleos costosos no sólo para los trabajadores afectados sino también para la economía chilena.

LAS ECONOMÍAS ANDINAS EN 1972

(valores en moneda de 1974)

| Países           | Producto geográfico bruto |                      |        | Comercio exterior                   |               |
|------------------|---------------------------|----------------------|--------|-------------------------------------|---------------|
|                  | Población (millones)      | per capita (dólares) | Total  | Exportaciones (millones de dólares) | Importaciones |
|                  | (1)                       | (2)                  | (3)    | (4)                                 | (5)           |
| Bolivia          | 4.9                       | 397                  | 1.946  | 288                                 | 278           |
| Colombia         | 23.8                      | 735                  | 17.464 | 1.329                               | 1.157         |
| Chile            | 10.1                      | 1.248                | 12.565 | 1.214                               | 1.710         |
| Ecuador          | 6.4                       | 675                  | 4.346  | 459                                 | 521           |
| Perú             | 14.5                      | 754                  | 10.917 | 1.343                               | 1.193         |
| Venezuela        | 11.5                      | 1.604                | 18.455 | 5.393                               | 3.327         |
| Subregión Andina | 71.2                      | 923                  | 65.693 | 10.026                              | 8.186         |
| Argentina        | 25.1                      | 2.027                | 50.883 | 2.756                               | 2.353         |
| Brasil           | 98.7                      | 800                  | 78.904 | 5.596                               | 5.954         |
| México           | 54.3                      | 1.326                | 72.287 | 2.644                               | 4.064         |

FUENTE: Naciones Unidas, *Anuario Estadístico de América Latina, 1973* y *Estudio Económico de América Latina, 1973*. En estas publicaciones las cifras de PGB y de comercio exterior están expresadas en dólares de 1960 y de 1972, respectivamente. Las primeras se han multiplicado aquí por 1,80 y las segundas por 1,42, para transformarlas en moneda de poder adquisitivo de 1974. Los dos cambios principales acontecidos entre el año a que se refiere el Cuadro y la actualidad son el fuerte incremento de Venezuela y la drástica merma de la producción en Chile.

El ministro de Economía ha afirmado que "El esquema andino significaría repetir en una escala mayor los mismos errores ya cometidos en nuestro país" en el campo de la sustitución de importaciones. Dentro de la misma tónica, otros declaran que "el nivel de protección arancelaria propuesta por los otros países del Pacto Andino condena a nuestro país tal vez para siempre, a una situación de aislamiento e ineficiencia, desde el momento en que las actividades exportadoras no tradicionales no tendrían posibilidad alguna de desarrollarse". Una mera lectura de los documentos elaborados por la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), preparados luego de frecuentes consultas a técnicos de todos los países, demuestra que ella está plenamente consciente de que en el pasado se han cometido errores en el proceso de industrialización de nuestros países. Pero, con

un estilo pragmático, en lugar de pretender deshacer lo avanzado durante estos decenios, busca remediar esos errores, discerniendo entre los aspectos positivos y los negativos del proceso.

La propuesta andina de Arancel Externo Común elimina causas importantes de los defectos pasados: no contempla prohibiciones ni cuotas de importación, que han sido dos factores determinantes de las ineficiencias registradas en el pasado. Los niveles arancelarios propuestos, de hasta 65%, son decididamente moderados para el grado de desarrollo de nuestros países (los países andinos han procurado que la teoría se adapte a cada realidad y no viceversa). También lo son respecto de los vigentes en otros países latinoamericanos; por ejemplo, los aranceles *medios* aplicados en la actualidad por Brasil a los bienes de consumo son superiores a 80%; de igual manera son moderados respecto de los que regían en cada país andino en 1975.<sup>3</sup>

Los únicos aranceles relativamente altos corresponden a algunas producciones asignadas a Bolivia y a Ecuador y a la armaduría de automóviles. Lo primero se ha hecho con la aprobación unánime de los países, con el objeto de compensar a Bolivia y Ecuador su calidad de menor desarrollo económico.<sup>4</sup>

De estos antecedentes fluye que no tiene ninguna base la afirmación de que la aplicación del arancel andino provocaría efectos catastróficos sobre la capacidad exportadora. La realidad es al revés, como las crecientes exportaciones no tradicionales hacia los mercados andinos lo están demostrando. Es preciso observar no sólo su nivel absoluto hoy día, alrededor de 100 millones de dólares, sino también considerar que antes de la firma del Acuerdo de Cartagena no alcanzaban a 19 millones. Cabe advertir, que la distinción según tipo de exportación reviste gran importancia. Las tradicionales, como el cobre, son de fácil colocación. En cambio, es difícil encontrar mercados para muchas exportaciones nuevas. Ahí reside uno de los puntos en los que las ventajas del Pacto Andino son difícilmente superables.

No sólo el nivel, sino que también la estructura del arancel (las diferencias entre las tasas que se apliquen a distintos productos de importación) posee importancia. La propuesta andina de arancel

<sup>3</sup>Esto último es particularmente cierto cuando se trata de la llamada protección efectiva. La propuesta de Arancel Externo Común general preparada por la JUNAC se ha elaborado con tasas de protección efectiva de hasta 85 por ciento. Por ello resulta inexacto e incorrecto sostener que la propuesta contenga protecciones efectivas de 215 por ciento.

<sup>4</sup>Respecto de los aranceles en discusión para el sector automotriz, personeros del equipo económico parecen considerar alta la protección efectiva andina propuesta para la armadura de autos; curiosamente, la que han establecido recientemente en Chile es mucho mayor. En cambio, en la proposición andina se otorga una protección más alta que la vigente en Chile a la producción de partes y piezas, por considerarse esta actividad más valiosa que la mera armaduría.

externo común está graduada, entre otros, por la capacidad de absorción de empleo de cada actividad. Así, comprende niveles más elevados de protección para las actividades intensivas en el uso de trabajo, y bajas para las que usan mucho capital. Por ejemplo, contempla tarifas mayores para la metalmecánica y menores para la petroquímica y fertilizantes. De esta manera, se procura que las nuevas inversiones absorban más empleo por unidad de capital. En un país con una desocupación tan dramática como la que Chile sufre en estos años, al sector industrial le corresponde un rol destacado en la generación de empleos productivos; los países andinos ya proveen un mercado importante y mucho mayores son las perspectivas futuras. Por ejemplo, las posibilidades de colocación de exportaciones del sector metalmecánico son muy promisorias dentro del Pacto Andino, como muy bien lo ha señalado ASIMET. La insistencia del equipo económico en continuar su liberación de importaciones, en especial en las actuales condiciones de depresión de la industria nacional, resultará dañina no sólo para muchas industrias sino también para el nivel de ocupación. En efecto, es fácil provocar cierres de fábricas con una liberación excesiva; en cambio, es lenta y difícil la creación y expansión de las nuevas empresas.

Aun cuando las rebajas anunciadas para el futuro son muy fuertes —y serán crecientemente más dolorosas en lo que sigue— ya se han dejado sentir los efectos de una liberación excesiva. Ello se aprecia en la profusión con que se ha empezado a hablar de dumping. El problema de la intensidad se ha agravado con la drástica reducción que ha experimentado el tipo de cambio real en lo corrido del año que, al incluir la revaluación del 29 de junio, alcanza a un deterioro superior a 25%. ¿Son compatibles la liberación de importaciones al ritmo anunciado, con una reactivación de la economía y con el actual tipo de cambio?

#### INVERSIÓN EXTRANJERA Y DECISIÓN 24

La Decisión 24 no busca la nacionalización total, sino tan sólo la conversión en mixtas de las empresas extranjeras (51% de capitales nacionales, o 30 % si es el Estado el socio) sin perjuicio de que el país que lo juzgue necesario pueda ir más allá. Se pretende así, que una mayor proporción de los beneficios potenciales se transmitan hacia los productores nacionales —accionistas, administradores, empleo, difusión de tecnología— de forma que dejen un efecto positivo

permanente en la economía nacional. La conservación por el inversionista extranjero de un 49% o un 70% de la propiedad, según el caso, mantiene su interés en la operación de la empresa. A su vez, la participación nacional directa debe posibilitar que los aportes de tecnología sean más valiosos que lo que fueron en el pasado. Véase, por ejemplo, la naturaleza limitada de los aportes efectuados por la inversión extranjera con la aplicación de un Estatuto generoso como era el DFL 258, de 1960. De algo deben servir las lecciones del pasado.

La conversión en mixta no requiere necesariamente retiros de capitales del país. Ese proceso puede realizarse mediante la participación nacional en las expansiones de inversiones. Las oportunidades de inversión en la economía chilena, con un mercado tan deprimido, no son muy claras actualmente; una excepción es la que ofrece el mercado andino en muchos rubros. Indudablemente, las empresas que se conviertan en mixtas requerirán fuertes inversiones para producir para el mercado andino, tantas veces superior al nacional. Allí habría un nuevo destino productivo para el ahorro nacional que hoy no encuentra una ubicación estimulante.

La actitud de las corporaciones transnacionales frente a la asociación con capitales y gestión de los países en desarrollo ha ido evolucionando en forma positiva, presionada por tendencias registradas en muchos de estos países. En la actualidad, hay mayores posibilidades objetivas para la constitución de empresas mixtas. En consecuencia, el desarrollo reciente de la economía internacional, en lugar de restarle vigencia, le da mayor validez a la Decisión 24.

Por otra parte, la conversión en mixta no es obligatoria en los sectores de productos básicos (mineros y forestales). Reflejando la flexibilidad que caracteriza en general a la Decisión 24, cada país puede decidir si recurre a empresas foráneas o no, en los sectores que por su propia naturaleza están poco ligadas al proceso de integración. Lo mismo sucede respecto de la conversión de la inversión que destine más de un 80% de su producción a mercados de terceros países.

Por último, la posibilidad de que el capital proveniente de cualquier país andino llegue a ser computado como nacional, para cumplir con las normas de conversión en mixta, facilita el desarrollo de empresas subregionales. Debe destacarse, en este sentido, la oportunidad de crear empresas multinacionales andinas, que serán regidas por la Decisión 46, que acaba de entrar en aplicación luego de su reciente ratificación. La constitución de empresas multiandinas permitiría entrar a competir en un mejor pie en los mercados externos (proveyendo así otra fuente de incremento de las exportaciones no tradicionales) y contribuir a un avance tecnológico propio.

Esta recolección muy escueta demuestra que la Decisión 24 no es un marco inflexible. Se la ha atacado al bulto, sin adentrarse lo suficiente en sus disposiciones. La Decisión 24 no refleja fobia, pero tampoco idolatría ni idealización de los efectos del capital foráneo. Por el contrario, la norma es flexible y pragmática, y reconoce que hay buenas y malas inversiones extranjeras. Por ello se establece la necesidad de seleccionar entre ellas. Por lo mismo, es preciso ser estricto en el sentido de recoger para nuestro país la ventaja que provee el Pacto Andino: el inversionista que entra a él cuenta con seis mercados en lugar de uno, con una dimensión que representa alrededor de 6 veces el de Chile (en la actualidad, debido a la deteriorada situación económica interna, es entre 7 u 8 veces). La mayor dimensión del mercado puede ofrecer mucho más atractivo, que una entrada indiscriminada del inversionista extranjero a un mercado pequeño y distante, hecho que pesa en las decisiones de cualquier inversionista. La aplicación de reglas claras, estables y razonablemente exigentes parece funcionar adecuadamente para atraer a la inversión extranjera que se caracterice por aportes más positivos. Ello es respaldado por el comportamiento de la inversión extranjera en Colombia, que ha llevado a grupos empresariales y gubernamentales de ese país a sostener la vigencia de los aspectos esenciales de la Decisión 24. Por el contrario, normas demasiado favorables y una actitud de apertura irrestricta son de dudosa estabilidad. Por ello atraen a los inversionistas menos serios o que están dispuestos a correr riesgos pero a ganar mucho a corto plazo. De ahí la gran presión que han ejercido algunos sectores para modificar el tope de 14% anual sobre las remesas de utilidades al exterior. Con cualquier patrón de comparación, una tasa anual de utilidad líquida real del 14% resulta claramente razonable. Los países han aceptado elevarla a 20%, que es una tasa muy alta. Sin embargo, lo importante es que el límite sobre las remesas actúa sobre el resultado final en lugar de hacerlo sobre las causas de utilidades excesivas. Por ello resulta importante la aplicación efectiva de las restantes disposiciones de la Decisión 24, pues son las que permiten controlar las causas de utilidades que las elevan a montos superiores a un retorno normal de las inversiones extranjeras y conducen a acentuar los rasgos positivos que éstas posean.

## RESPONSABILIDAD PARA EL FUTURO

Se trata de un momento crucial del desarrollo del Pacto Andino. Muchas acciones están en marcha, con inversiones realizándose en todos los países y con asignaciones de producción decidiéndose en los diversos programas sectoriales de desarrollo industrial (electrónica, automotriz, siderúrgico, vidrio, químico, etc.). Puesto que no cabe pensar que Chile se desarrolle en forma equilibrada al margen de los otros cinco hay que examinar las consecuencias de una posición inflexible que conduzca a la ruptura. Se está en un momento de conformación de nuevas estructuras de producción dirigidas al mercado subregional. Aun la vuelta futura en las condiciones más favorables posibles, difícilmente dejarían a Chile en pie tan conveniente como podría serlo seguir hoy en la integración con los otros países. Por lo tanto, una concepción que descansa excesivamente en el libre comercio podría causarle grave daño a la nación, si lleva al extremo de la ruptura.

En el área de la inversión extranjera, de la política arancelaria y de la programación industrial, es indudable que hay perfeccionamientos que aportar; asimismo hay otras decisiones que deben adoptarse en el futuro, en las que puede irse modelando la evolución del proceso de integración andina. Para ser eficaz, se requiere un examen serio de cada paso, sin caer en extremismos económicos. Estos sólo sirven para generar antagonismos entre países y para quitarle sentido constructivo a la discusión.

Ojalá surja en nuestro país una posición menos teorizante, que le permita continuar dentro del proceso y contribuir positivamente a su desarrollo. Hay buenas y malas integraciones. La del Pacto Andino ha recogido mucho de las experiencias pasadas de la región, lo que la hace un esquema que, en general, está adecuado a las necesidades y características de un país con el nivel de desarrollo y dimensiones de la economía chilena. Por ello sería lamentable para Chile su marginación, por temporal que sea. La integración andina no constituye una panacea para todo; pero un proceso dinámico como lo ha sido hasta hoy y como se perfila en los próximos años, puede contribuir en forma positiva a la recuperación de un ritmo más satisfactorio de crecimiento y a un desarrollo soberano más sostenido.