

LA APERTURA COMERCIAL

Luis Alberto Chaves G.*

Desde que la Revista Reflexiones dio sus primeros pasos senti una gran simpatía por ella, porque representa el surgimiento de un nuevo foro de discusión profesional y académica sobre el quehacer nacional e internacional en el área de las Ciencias Sociales, las que considero no podemos desligar de las Ciencias Económicas, en la medida de que no podemos estudiar las políticas y los modelos económicos fuera de un contexto social.

Después de analizarlo varias veces, decidí escribir en este artículo sobre un tema que creo reviste importancia y actualidad: la apertura comercial en Costa Rica y sus implicaciones en los próximos años dentro de un proceso de globalización. Lo relevante de; tema radica en que al aplicarse las políticas de apertura@ el país-vé?á. transformar radicalmente sus mercados internos.

INTRODUCCION

Cuando hablamos de Comercio, nos viene a la memoria siglos de vida humana; desde la era cuaternaria, los primeros trueques, las civilizaciones antiguas, los griegos, los fenicios, los romanos y en fin todas las culturas y civilizaciones han basado su desarrollo en el comercio y nuestra era no es la excepción. Pareciera que el comercio le es innato al hombre, como le es inherente la búsqueda de la satisfacción de necesidades, en un mundo donde los recursos son limitadamente escasos.

El orden económico internacional Vigente surge de las cenizas de la segunda guerra mundial, en un momento en que el mundo cambia y las características comerciales varían radicalmente. Por medio del Sistema de Naciones Unidas, se impulsa un desarrollo mundial sin precedentes, basado en cuatro pilares fundamentales: industria, tecnología, comercio y desarrollo de infraestructura.

La revolución industrial permite establecer la división de países en desarrollados y subdesarrollados, la hegemonía de los países con mayor éxito en la industrialización se impone en el modelo impulsado por el Sistema de Naciones Unidas, casi como el único proceso para alcanzar el desarrollo.

Con este criterio se impulsa el concepto de desarrollo dentro del modelo occidental, europeo y estadounidense, basados en la industrialización a cualquier costo, en detrimento del sector agrícola y otras actividades productivas, bajo la concepción de que el bienestar sólo es posible como un producto de la industrialización y el comercio.

De acuerdo con esta misma línea de pensamiento, el Sistema de Naciones Unidas,

* Licenciado en Administración Pública, funcionario de la Sección Pagos de Importación, Departamento Financiero del Instituto Costarricense de Electricidad.

procura el desarrollo basado en cuatro procesos claves: industrialización, urbanización, el establecimiento de un Estado moderno y democratización.

Para llevar a cabo éste proyecto, el Sistema de Naciones Unidas se organiza en una estructura matricial con tres tipos de órganos básicos: políticos, sectoriales y regionales.

El órgano político básico lo constituye la Asamblea General de Naciones Unidas; los órganos sectoriales, lo conforman las agencias especializadas como la ONUDI, FAO, UNESCO, entre otras, y los órganos regionales, son aquellas instituciones exclusivas para ciertas áreas geográficas, como la CEPAL, el BID, el BCIE, etc.

Los brazos operativos financieros internacionales del Sistema de Naciones Unidas son básicamente: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que provee los fondos para todos los programas de cooperación de Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido como el Banco Mundial. Estos dos últimos fueron diseñados como elementos complementarios de cuarta jerarquía, que debían coadyuvar en el desarrollo de los países miembros.

Dentro del Sistema de Naciones Unidas se contempla el subsistema de Comercio, cuyo ideal es el Libre Comercio, enmarcado dentro de un proceso de globalización. Los principales foros que se establecen para ello son: el Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT), la Conferencia de Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Centro de Comercio Internacional, (CCI).

Este libre comercio es un ideal y como tal existe en la concepción del Sistema de Naciones Unidas, pero su práctica se acerca más a un sofisma filosófico o una quimera, que a una relación concreta.

EL PROCESO DE AJUSTE ESTRUCTURAL

En Costa Rica el proceso de transformación de la economía nacional hacia una economía mundial surge como una necesidad, provocado por el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Este proceso de transformación se inicia con los Programas de Ajuste Estructural.

El ajuste estructural se relaciona con el uso de los factores de la producción con que cuenta un país: tierra, capital, trabajo y capacidad empresarial. Busca incrementar la productividad en una forma significativa, mediante la mejor combinación posible de estos factores, es decir, se busca generar un mayor número de bienes -y servicios, -con una calidad superior a la actual y con la menor cantidad de recursos factible.

"Así, una política o un programa de ajuste estructural (PAE), es un conjunto de medidas y decisiones públicas cuyo propósito no es otro que eliminar o reducir, sustancialmente, los obstáculos y entramamientos que impiden el uso adecuado de

los factores de la producción, para así acelerar el desarrollo económico del país, base, a la vez, progreso social de toda la población." (Lizano, 1993)

Los programas de ajuste surgen como una alternativa a la necesidad de establecer un modelo que permita utilizar los recursos escasos de una forma más eficiente. De ahí que busca eliminar las distorsiones de la economía, que encarecen los bienes y servicios, al requerir una mayor dotación de factores productivos. Señala Eduardo Lizano, que en la década de los ochenta, entre las principales distorsiones de la economía costarricense se destacan:

1. El proteccionismo aduanero y trabas al comercio exterior como cuotas a la importación, impuestos a las exportaciones, restringen el tamaño del mercado y reducen, por consiguiente -el grado de competencia entre los productores.

2. Los costos cargados a la planilla por cargas sociales, que encarecen artificialmente el factor trabajo y reducen la competitividad del país.

3. Las tasas de interés subsidiarias y los déficit del Sector Público en el mercado financiero alteran el precio del factor capital.

4. Los niveles de inflación, inciden directamente en el ahorro y la inversión nacional.

5. La política cambiaria, que repercute en los precios de las importaciones, y propicia la huida de capital nacional al extranjero.

6. La política de subsidios y control de precios, así como la política de fijación de los precios de los entes públicos (combustible, energía), alteran los precios de los bienes finales, así como la de los intermedios.

De este modo, el conjunto de distorsiones altera el precio de los bienes, servicios, productos intermedios y materias primas, producidos localmente o importados. También modifican el precio de los factores de la producción y el tamaño del mercado en el cual deben operar los productores nacionales.

Es importante aclarar que el ajuste estructural presenta tres dimensiones básicas: el proceso, el programa y el préstamo. El proceso es una serie de políticas públicas a largo plazo, que involucro la participación de muchos sectores y busca la transformación del modelo de desarrollo. El programa tiene una dimensión temporal y está restringido a un programa de gobierno. Por último, el préstamo, son los términos en que se establece el convenio con los organismos internacionales que otorgan los recursos financieros para que se ejecuten las transformaciones.

En el país se han firmado tres préstamos de ajuste estructural, en gobiernos diferentes; en todos se busca propiciar un nuevo modelo de desarrollo que se ajuste a las nuevas corrientes económicas mundiales. El siguiente cuadro resume brevemente los

objetivos básicos de cada uno:

CUADRO N° 1
COMPARACION DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Los programas de las tres administraciones son congruentes en varios aspectos:

1. Existe un evidente agotamiento de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, el país requiere una nueva estrategia basada en la promoción de exportaciones.
2. Para promover las exportaciones es necesario diversificar la producción, introducir productos no tradicionales y buscar terceros mercados, con mayor capacidad de compra y de pago.
3. Se debe reconvertir la estructura productiva nacional, y utilizar los factores de la producción de una forma más eficiente y eficaz, para que el país pueda ser competitivo internacionalmente.
4. Es necesario propiciar la sustitución eficiente de importaciones, lo que requiere reconvertir la industria nacional, de manera que sea competitiva.
5. El Estado debe reformarse para que se adapte a las necesidades de la economía en general y ofrezca más y mejores servicios, de manera que promueva y facilite la reconversión de los otros sectores productivos.

En los programas de ajuste estructural uno y dos, el comercio exterior es básico, constituye el elemento central del mismo. En el tercer programa de ajuste, se es más incisivo en el proceso de apertura, y se introducen otros elementos importantes para llevar a cabo este proceso, como la reforma del Estado, que se considera básica en el funcionamiento de los mercados.

LOS PROGRAMAS DE AJUSTE Y LA APERTURA COMERCIAL

Los programas de ajuste buscan la inserción del país en la economía mundial; en el cuadro N°2 se muestran los objetivos para cada programa de ajuste, en lo relativo a comercio exterior.

En lo que refiere al PAE III, algunas de las propuestas del gobierno ya han sido ejecutadas, incluso antes de la firma del convenio con el Banco Mundial.

El país se encuentra en un momento en que tiene que tomar decisiones muy importantes, es necesario hacer un alto en el camino, reflexionar y tomar decisiones, al igual que se hizo al inicio de los ochenta.

Se ha entrado en una etapa en que revertir el proceso es ya muy difícil; el país se encuentra entre la encrucijada de insertarse en la economía mundial por un lado, y la amenaza del mercado interno por otro.

El mercado interno nunca antes habla estado en tanto riesgo como ahora. Costa Rica, no habla sido un mercado interesante, en realidad su pequeñez no incide sobre ningún

mercado internacional, motivo por el que el país pudo mantener una política proteccionista durante los ochenta, que permitió la convivencia de prácticamente, dos modelos de desarrollo el de sustitución de importaciones y el de promoción de exportaciones.

CUADRO N° 2
COMPARACION EN POLÍTICAS DE COMERCIO "ANTERIOR EN LOS
TRES PROGRAMAS DE AJUSTE EN EL ESTU

PAE I	PAE II	PAE III
<p>1. Incentivar la exportación de productos no tradicionales y tradicionales, especialmente a mercados fuera de Centroamérica</p> <p>2. Concentrar las políticas de ajuste para promover exportaciones e inversiones para:</p> <ul style="list-style-type: none"> -mantener un tipo de cambio flexible -lograr un sistema racional de protección arancelaria, reduciéndola gradualmente a fin de promover un crecimiento eficiente en Industria y agricultura de conformidad con el acuerdo NAUCA II. 	<p>1. Incentivar las exportaciones y mantener su nivel de competencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Exención de derechos arancelarios sobre los insumos importados para la exportación -Exoneración del pago de impuestos de ventas y consumo sobre insumos nacionales incorporados en productos de exportación. -Subsidios compensatorios por cargas cuantificables: tarifas portuarias, combustible, etc. <p>2. Sustituir los CATS por otro sistema de subsidios.</p> <p>3. Simplificar los trámites para exportar.</p>	<p>1. Eliminar los requerimientos de permiso de exportaciones y las restricciones cuantitativas sobre las importaciones y exportaciones.</p> <p>2. Llevar los aranceles de importación a un 20% en 1994 y eliminar las sobretasa a la importación</p> <p>3. Eliminar las exoneraciones, excepto las de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -insumos de productos de exportación -insumos para turismo -convenios diplomáticos internacionales <p>4. Eliminar la intervención estatal en la fijación de precios y márgenes de utilidad.</p>

Fuente: Elaborado con base en las cartas de intenciones de los PAE I, PAE II y PAE III, suscritos por el Gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial.

Sin embargo, una vez que entre en operación el PAE III, el convenio obligará a que el país se decida por el nuevo modelo. El mercado interno se verá amenazado porque los criterios del mercado externo regirán igualmente para el interno. En esas circunstancias, costará igual o más barato comprar un artículo importado que uno de producción nacional, donde la calidad del producto será el criterio de decisión entre los gustos y preferencias del consumidor.

Sin embargo, a pesar de ello la desgravación arancelaria sigue avanzando, mientras los procesos de reconversión industrial están estancados o su avance es muy lento, salvo un

pequeño porcentaje de industriales nacionales que realmente han logrado su reconversión; una gran cantidad continúa operando bajo los viejos esquemas.

La reconversión industrial implica un cambio de tecnología, de procedimientos de producción, de recursos y combinación de los factores, e incluso si es necesario, un cambio de productos, de manera que la industria nacional produzca lo que eficientemente pueda producir, es decir, aquello en lo que pueda ser competitiva.

Estas circunstancias plantean un problema de integración centroamericana; en los años noventa Costa Rica no puede darse el lujo de darle la espalda en materia comercial a Centroamérica, tal y como lo hizo en los ochenta; tendrá necesariamente que insertar su esquema productivo dentro de la región, bajo tres criterios claves:

1. Una sustitución eficiente de las importaciones
2. Llegar a una integración productiva con Centroamérica, donde se aprovechen las ventajas comparativas y competitivas de los países de la región.
3. Desarrollar una plataforma de exportaciones regional, donde cada país cumpla un papel específico y abarque un determinado estrato de mercado.

Lo anterior significa que los países de la región deben lograr una complementariedad productiva y no competir entre sí, algunos tendrán que producir insumos para otros y tendrán que seleccionar nichos de mercado al cual responder.

En realidad parece fácil de realizar, sin embargo dentro de un contexto sociopolítico, con intereses individuales y diferencias sociales, posiblemente pasará mucho tiempo antes de que la región centroamericana pueda llegar a acuerdos concretos.

LAS NUEVAS CONDICIONES DE MERCADO

En las décadas anteriores a los noventa, los países subdesarrollados veían la integración con gran apatía y graves prejuicios, lo cual se reflejó en dos posiciones básicas:

1. La sustitución de importaciones: impulsada por el Sistema de Naciones Unidas, por medio de la CEPAL, promovió la idea de lograr el desarrollo de los países mediante la elevación de las barreras proteccionistas de los mercados internos, y satisfacer las necesidades industriales con producción interna, independientemente del costo y la calidad de los bienes.
2. La dependencia: bajo este criterio, las relaciones comerciales entre los países industriales y los subdesarrollados, en vez de promover el desarrollo, lo limitan y crean una mayor dependencia tecnológica y financiera, por lo tanto, lo conveniente era el intercambio comercial entre países similares.

Este enfoque de las relaciones comerciales, cambia radicalmente en los años noventa, los países subdesarrollados comienzan a percibir la necesidad de integrar sus economías hacia la globalización, dirigir sus productos a los países ricos, con capacidad de compra y pago, de manera que permita acrecentar sus mercados de exportación.

En este contexto, Costa Rica, a partir de 1982, inicia un nuevo modelo, que Weisleder y Conejo, identifican como el "Modelo Neo-exportador", basado en la necesidad de identificar nuevos productos y nuevos mercados.

Con este nuevo modelo los empresarios agrícolas, los industriales y comerciantes, deben modificar su visión de un marco reducido de mercado interno y centroamericano a una perspectiva de mercado internacional y de competencia global, donde todos los países compiten en el mercado internacional, por llegar a colocar sus productos, especialmente en los países ricos con alta capacidad de consumo.

Obviamente, esta competencia favorece en primer lugar a los países industrializados, que debido a la competencia de los países, tendrán un mercado más competitivo, más opciones de compra y mejores precios y calidad.

Para los países subdesarrollados, con deficiencias en investigación y tecnología, esto significa que tendrán que hacer un gran esfuerzo. en un mercado altamente competitivo, por lograr una mayor eficiencia productiva, reducir sus costos de producción -y mejorar la calidad, bajo circunstancias donde ninguno de estos países, "por sí solo, está en posición de influir el mercado.

Adicionalmente a está competencia en los mercados internacionales, los países subdesarrollados se encuentran con un segundo problema: penetrar los mercados de bloques económicos internacionales altamente protegidos. Un ejemplo de ello lo hemos visto recientemente con el banano Comunidad Europea (CE).

El argumento básico de la CE es que ellos deben consumir primero su producción interna, la cual incluye el banano producido por las ex-colonias y las Islas Canarias. Desde esa perspectiva, Alemania, el principal consumidor europeo de banano, se ve obligada, dentro de una comunidad integrada, a consumir el producto de los otros miembros de integración, a pesar de que resulte a un precio más alto y con una calidad inferior que el latinoamericano.

Por otro lado, bajo el concepto ideal de libre comercio, inspirado en el seno del Sistema de Naciones Unidas y sus diferentes, órganos, se impulsa la apertura, comercial de los países subdesarrollados, mediante la reducción de barreras arancelarias.

Esto provoca una situación de desventaja para los países subdesarrollados, reflejada en su balanza comercial y producto de la desprotección de sus mercados, mientras simultáneamente, los países industriales los defienden por medio de diferentes mecanismos de protección, como las barreras no arancelarias: controles fitosanitarios, trámites burocráticos excesivos, cuotas a las importaciones, etc.

Ante esta circunstancia la pregunta clave es: ¿Cómo defender, el mercado interno? El proteccionismo de las décadas pasadas benefició a la clase industrial, pero no a la actividad industrial propiamente, lo que produjo una industria ineficiente, costosa y poco competitiva. Sin embargo, la apertura en si misma, por medio de la desgravación arancelaria, no hará que la industria nacional se reconvierta, como si se tratara de un simple acomodo de fuerzas de mercado.

En realidad se requiere continuar con el proceso inconcluso de la reconversión industrial que propusieron los programas de ajuste anteriores, y estimular la modernización de los esquemas productivos nacionales. Es necesario que se establezca una Fundación Nacional para la Reconversión Productiva, no solo una política crediticia en manos de algún banco estatal, como se hizo con los fondos del PAE II, sino una fundación privada con interés público que canalice recursos, financie, promueva la capacitación e impulse el proceso de cambio.

Bajo las condiciones de apertura comercial, el mercado interno se ve seriamente amenazado, ya que el productor nacional competirá en el mercado con los productores externos, lo que claramente significa que las condiciones que regirán para el mercado interno serán las mismas que rigen los mercados internacionales. En este contexto sólo podrán sobrevivir aquellas, industrias y actividades productivas en que. el país sea realmente competitivo.

Corno un mecanismo importante de defensa del mercado interno debe considerarse la promoción de la conversión externa, es decir el establecimiento de empresas extranjeras en consorcio con empresas nacionales, de manera que trasladen capital y tecnología a las industrias locales. Esto permitiría generar un proceso de reconversión de la estructura productiva del país, donde se establece una retroalimentación tecnológica junto a un flujo sano de capitales.

La reconversión industrial también involucró una sustitución de importaciones, pero sólo en aquello que el país puede ser realmente competitivo a nivel internacional, además, requiere necesariamente una integración productiva con la región centroamericana y el desarrollo de una plataforma de exportación en conjunto con los países del área, de manera que se generen mejores posibilidades de competencia.

El Estado, por su parte, debe propiciar el equilibrio de los mercados, la eliminación de las distorsiones y de los costos de los servicios que presta el Sector Público, necesarios para la actividad productiva y que, por su prescencia, encarecen los factores de la producción requeridos por los diferentes sectores productivos.

Se refiere esto a actividades claves para el desarrollo productivo como: puertos, aduanas, seguros, combustibles, energía, telecomunicaciones, vías de comunicación, transportes, servicios bancarios, disponibilidad crediticia e intereses competitivos, combinados con una adecuada capacitación del recurso humano, una política cambiaría que estimule la exportación sin encarecer los insumos importados necesarios para la

producción, una reducción del déficit fiscal y una sana política monetaria.

CONCLUSIONES

El proceso de globalización se enmarca dentro de una serie de políticas de apertura comercial, impulsadas en gran parte por los países desarrollados, por medio de los órganos del Sistema de Naciones Unidas.

El proceso es positivo mientras más se aproxime al ideal mismo del libre comercio internacional; sin embargo, existe una serie de intereses individuales donde cada país desea la máxima apertura comercial del otro, pero con la menor apertura posible de sí mismo.

Dentro de este contexto se crean los llamados bloques económicos, que internamente reducen sus aranceles y liberan sus fronteras al libre flujo de los factores de la producción, pero se cierran hacia el resto de mundo, con el objeto de proteger su mercado regional.

En estas circunstancias, los países subdesarrollados llevan las de perder, ya que se les induce a esa apertura comercial, como un requisito necesario para su integración mundial, pero se cierran las posibilidades de penetración de sus productos hacia los mercados de esos bloques económicos.

La apertura comercial beneficia al consumidor, ya que la competencia obligará a una disminución de precios, y se mejorará la calidad de los productos. No obstante, el sector industrial, que ha estado protegido durante varias décadas, se tendrá que enfrentar con la necesidad de reconvenir su industria y su estructura productiva o quedar fuera de mercado, en un momento en que no existen las políticas de gobierno necesarias para lograr una reconversión industrial eficaz.