



CENTRO DE FORMACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL
TRAINING CENTRE FOR REGIONAL INTEGRATION

**"Competencia y Competitividad en Áreas Económicas
Integradas: Procesos y Experiencias en la Unión
Europea y en América Latina"**

DT 09 / 1995

© copyright CEFIR

Este documento puede circular libremente a través de la Red siempre que incluya esta declaración de propiedad. Para todo uso comercial o publicación (incluyendo en revistas electrónicas) Ud. debe solicitar autorización al autor info@cefir.org.uy.

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas por los autores son de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente las del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).

Tabla de Contenido

José Manuel QUIJANO <i>La competencia en las Condiciones Actuales de América Latina</i>	p. 3
Loukas TSOUKALIS <i>Competencia e Integración Europea</i>	p. 7
José TAVARES DE ARAUJO Jr. <i>Competencia y Competitividad: Perspectivas y Tendencias</i>	p. 16
Gonzalo SAMANIEGO BORDIU <i>Efectos y Límites de la Competencia y de los Regímenes de Competencia</i>	p. 23
Rafael GARCIA-PALENCIA CEBRIAN <i>Experiencias de la Unión Europea en el Area de Política de Competencia</i>	p. 31
Jean DUBOIS <i>Experiencia Práctica en el Campo de la Competencia: la Política de Competencia de la Unión Europea desde una perspectiva Jurídica</i>	p. 39
José MATIAS PEREIRA <i>Regímenes de Competencia y Políticas de Competencia en América Latina: el Caso del MERCOSUR</i>	p. 49
Gabriel IBARRA PARDO <i>Regímenes de Competencia y Políticas de Competencia en América Latina, con Especial Referencia al Grupo Andino</i>	p. 57
Franz LEHNER <i>Competencia y Competitividad: un Enfoque Alternativo</i>	p. 68
Armando DI FILIPPO <i>Políticas de Integración, Competencia y Competitividad en América Latina</i>	p. 78
Martin SCHÜRZ <i>La Competitividad en una Economía Mundial - La Inversión en Cualificación de los Recursos Humanos: la Relación entre las Universidades y la Industria</i>	p. 87
Carlos PEREZ DEL CASTILLO <i>Las Nuevas Dimensiones de la Competitividad Internacional</i>	p. 92

LA COMPETENCIA EN LAS CONDICIONES ACTUALES DE AMERICA LATINA

José Manuel QUIJANO

Asesor, Cámara de Industrias del Uruguay;
Ex-Director del Instituto de Economía de la Universidad de la República, Montevideo, URUGUAY

1. INTRODUCCION

Quisiera comenzar haciendo algunas consideraciones generales sobre el tema de la competencia. Se trata de aspectos bien conocidos y que merecen, por esa razón, un repaso muy breve. La competencia remite, de inmediato, a la estructura de mercado. Es decir, al número y a la conducta de compradores y vendedores en un mercado dado. Ahora bien, existe en teoría el mercado perfectamente competitivo. Se trata de un mercado atomizado, tanto de compradores como de vendedores y estos toman decisiones de compra y venta que no afectan a los precios del mercado. Si bien buena parte de la teoría económica se ha desarrollado a partir de la competencia perfecta, lo cierto es que los mercados son imperfectamente competitivos, tal como hace ya muchas décadas Chamberlain y Robinson nos enseñaron.

En un mercado imperfectamente competitivo los compradores y vendedores tienen en cuenta los efectos de sus decisiones sobre los precios del mercado. En el oligopolio, por ejemplo, se suelen evitar las "guerras de precios" y la competencia se desarrolla predominantemente por diferenciación de producto. En la competencia monopolística, si bien hay muchos vendedores, cada uno tiene cierta capacidad (limitada) de influir en el precio de venta. Por fin, tenemos el caso del monopolio, es decir, un solo vendedor con una curva de demanda que es la de todo el mercado y con capacidad de elegir el nivel de producción.

Así entonces, podemos idear un cuadro sobre la estructura de mercado con las siguientes características:

ESTRUCTURA DEL MERCADO

Característica	Competencia Perfecta	Competencia Monopolística	Competencia imperfecta	
			Oligopolística	Monopolística
Nº de vendedores	Muchos	Muchos	Pocos	Pocos
Influencia precio	Ninguna	Limitada	Fuerte	Muy fuerte
Barrera entrada	Ninguna	Ninguna	Sí	No ent.

De manera que, como puede verse, las estructuras son diferentes según los mercados y ello puede deberse a distintas razones. Puede deberse, por ejemplo, a razones políticas: ciertos Grupos, ya instalados, consiguen, por influencia, que se requiera una autorización especial para instalarse. Pero, lo más frecuente es que se deba a razones tecnológicas: en muchas actividades hay rendimientos crecientes a escala (o costos decrecientes a escala). En ese caso sólo pocas empresas pueden obtener la escala requerida. Y se presentan situaciones, también, en las cuales los costos medios son decrecientes y una sola empresa puede producir con costos más bajos que en caso de que hubiera varias instaladas. En este último caso decimos que se trata de un monopolio natural.

2. LA COMPETENCIA EN LA EPOCA DE LA TRANSNACIONALIZACION

Lo expuesto en los párrafos precedentes es una primera aproximación, muy general. El contacto con la realidad muestra un mundo más complejo y, también, muy concentrado. Cuando hablamos de competencia no podemos ignorar que existen empresas transnacionales que operan a escala global. Hace algunos años el Centro de las Naciones Unidas sobre Corporaciones Transnacionales (UNCTC) indicaba que 600 Corporaciones Transnacionales (CTNs) significaban un quinto del valor agregado industrial mundial (excluidos los entonces países socialistas).

No deja de ser significativo, así mismo, que diez de esas 600 CTN controlaran el 66% del mercado mundial de semiconductores, que nueve de ellas detentaran el 89% del mercado mundial de telecomunicaciones y que diez de ellas manejaran más del 50% del mercado mundial de computadores. Estas son apenas algunas evidencias de que las CTN controlan una proporción creciente del comercio mundial así como de

los flujos de inversión. Debe notarse también que una parte creciente del comercio mundial es intercambio intra-firma.

Esta concentración no elimina, obviamente, la competencia. Más bien se podría decir que ella se ha agudizado. Pero esta nueva competencia no afecta por igual a todos los países, a todas las ramas industriales y a todas las empresas. Lo característico de esta nueva competencia es que se presenta en los mercados dinámicos (automóviles, semiconductores, computadoras, bienes de consumo electrónico, equipos de oficina, máquinas herramientas, etc.) y se libra, casi exclusivamente, entre CTNs de Japón, Estados Unidos y de la Unión Europea (UE).

De manera que, en síntesis, podemos decir que en una decena de actividades tecnológicamente intensivas participan unos pocos cientos de grandes e innovativas CTNs que provienen y se disputan tres grandes mercados con distintas características de acceso: Estados Unidos (relativamente abierto), la UE (semiabierto) y Japón (semi-cerrado). Hay aquí un primer reto básico para los países en desarrollo. ¿Deben prepararse para ser parte de esa disputa de la cual hoy están excluidos? ¿Pueden aprovechar la rivalidad entre los polos desarrollados? ¿Cómo hacerlo?. De la respuesta a éstas preguntas dependen, en realidad, la política de competencia así como los esfuerzos para superar una condición productiva subordinada.

3. CARACTERISTICAS DE LA COMPETENCIA SEGUN PRODUCTOS

La exposición anterior refleja una aproximación macro, enfocando la perspectiva de grandes sectores que se disputan grandes mercados. Pero hay una dimensión que no debería ser perdida de vista y es la del producto que se oferta en el mercado. ¿Qué característica debe presentar ese producto? ¿Han variado éstas con el tiempo y con los cambios en las estructuras de los mercados?

Es útil comenzar distinguiendo entre productos estandarizados y productos no estandarizados. Cuando se trata de los primeros, la competencia opera, predominantemente, a través del precio y de la oferta exportable abundante y regular (aún con precio competitivo un abastecedor puede perder al cliente si su oferta es escasa y/o irregular).

Ahora bien, con frecuencia los productos no son estandarizados. Cuando se trata de mercados oligopólicos, por ejemplo, tiende a predominar la especialización intraindustrial y la diferenciación de productos. En estos casos, se suele decir que la "importancia relativa del precio es hoy menor" porque adquieren gran relevancia la calidad del producto, el servicio logístico que lo acompaña, la entrega oportuna y también, por supuesto, el precio.

Este aspecto es de especial importancia. En mercados exigentes, con productos diferenciados, la calidad adquiere cada vez más relevancia. Alcanzar la calidad adecuada, en diversas y crecientes líneas de producción, es, puede decirse, uno de los retos más difíciles para los países en vías de desarrollo.

4. POLITICAS DE COMPETENCIA

Convendrá ahora detenerse, siquiera brevemente, en las políticas orientadas a fomentar la competencia. Comencemos por ocuparnos de los actores de primera línea en una política de competencia. Podemos decir que el Estado y las empresas son actores de primera línea.

En cuanto al Estado es un hecho que, en muchos países de América Latina, ha tendido a reducir su presencia como empresario (privatizaciones). Pero ello no quita que haya tenido y mantenga un papel fundamental como actor en la política de competencia. Hay aquí varios aspectos a señalar:

- En primer lugar, el Estado suele ser un abastecedor de ciertos insumos básicos (electricidad, fuel oil, agua) cuyo precio puede contribuir o puede no hacerlo a incrementar la capacidad de competencia (competitividad) de las empresas privadas. Sin ir muy lejos, aquí, en el MERCOSUR, Argentina y Brasil subsidian la electricidad y los grandes consumidores pagan 2 centavos de dólar el kw/h, Uruguay no subsidia y los grandes consumidores de éste país pagan 5 centavos de dólar el kw/h.
- En segundo lugar, la política impositiva que aplique el Estado no es un tema de escasa relevancia. Cuando la estructura tributaria está volcada a los impuestos directos no es posible practicar la devolución de impuestos a los exportadores, por el contrario, si los impuestos son predominantemente indirectos, serán pasibles de devolución según las normas del GATT.
- En tercer lugar, el Estado puede gastar mucho y bien en educación y en investigación y desarrollo (I + D), en cuyo caso contribuirá a elevar la capacidad sistemática de competir. También puede gastar

poco y mal (los gobernantes de turno pueden creer, por ejemplo, que alcanza con importar tecnología) y entonces conseguirá el efecto contrario.

- En cuarto lugar, quienes gobiernan hacen política económica. Hacen, por ejemplo, política cambiaria. Y ésta puede mantener un tipo de cambio de equilibrio, o un tipo de cambio subvaluado. Y cualquiera de éstos caminos tiene distintos efectos sobre la capacidad de competir de las exportaciones de bienes y servicios.

Otro actor de primera línea es la empresa. Es ella, en verdad, la que produce y está obligada a competir. Con respecto a la empresa hay varios aspectos a considerar.

- En primer lugar, en las condiciones presentes el tamaño de la empresa es un dato sumamente relevante. Importa, sin duda, por las economías de escala. Pero también, y de manera significativa, por los umbrales tecnológicos, cada vez más elevados en la mayoría de las actividades industriales dinámicas.
- En segundo lugar, lo expuesto en el párrafo anterior explica que cada vez con más frecuencia las empresas procuren alianzas estratégicas. Las alianzas estratégicas se han planteado entre grandes CTNs (por ejemplo, la concretada entre la sueca Volvo y la francesa Renault) pero también entre empresas de países desarrollados y subdesarrollados. Estas últimas buscan, con las alianzas, recursos para capitalizarse, acceso a la tecnología, ingreso con sus productos a los mercados externos, etc.
- En tercer lugar, hay otra dimensión del tema de la empresa que no puede ignorarse cuando se analiza la competencia. Es un hecho que empresas muy agresivas en el mercado internacional no sólo son de gran tamaño sino que, además, forman parte de grupos. Los *keiretsu* japoneses, los *chaebol* coreanos, los grupos financieros franceses o los bancos múltiples alemanes expresan distintas lógicas de conjunto pero con un resultado siempre presente; el fortalecimiento de la empresa a la hora de competir.

Las consideraciones anteriores tienen su importancia para la política de competencia. ¿Se debe procurar, a través de la acción pública, que los mercados se atomicen o al tamaño de la empresa (y de las plantas) es un elemento a rescatar para poder competir? ¿Cómo fomentar las alianzas estratégicas? ¿El modelo germano-japonés, que apoya la vinculación entre empresas industriales, comerciales y financieras, debe ser tolerado? O, por el contrario, ¿debe predominar el modelo de corte anglosajón (en los hechos, cada vez más desdibujado en los propios países de origen) donde es obligatoria la separación formal entre actividades?

5. APERTURA Y MERCADO LABORAL

Hemos hecho referencia al Estado y a la empresa como actores de primera línea. Hay al menos dos aspectos más a los cuales deberíamos prestar atención. Por un lado, la modalidad de apertura; por el otro, las transformaciones en el mercado laboral.

En cuanto a la apertura, puede decirse que hay una tendencia mundial en esa dirección. Pero de inmediato deberíamos acotar esa información. Dicha apertura no tiene la misma intensidad ni la misma modalidad en todos los países. Hay ejemplos, por cierto, entre los casos más exitosos de desarrollo, de aperturas esencialmente exportadoras de bienes y servicios. Japón, por ejemplo, se ha abierto para exportar pero no lo ha hecho para importar (como cualquiera que quiere venderle algo lo sabe).

También hay ejemplos de aperturas graduales que toleran más importación a medida que crecen las exportaciones. Varios países de la Unión Europea han transitado éste camino. Y está también la apertura unilateral importadora, que ha conducido rápidamente –por incremento importador y descenso exportador– a un gran déficit en las balanzas comercial y de cuenta corriente y que se practica en algunos países de América Latina con una finalidad estabilizadora de los precios internos.

La modalidad y la intensidad de la apertura no es un tema menor para la competencia. Implica, entre otras cosas, escoger el terreno para competir. Fuera de fronteras, en el caso de Japón. Dentro de fronteras, en la apertura importadora unilateral de algunos países de América Latina. Permítanme decirles que los acontecimientos posteriores al 20 de diciembre de 1994, tanto en México como en Argentina, eximen de todo comentario sobre la conveniencia y viabilidad de las aperturas unilaterales importadoras.

El otro aspecto tiene que ver con el mercado laboral. Existen reglas, por lo general muy justas, que regulan la relación entre los patronos y los trabajadores. Estas reglas suelen ser el resultado de la historia de cada

país, de conflictos y conciliaciones. Ahora bien, las exigencias actuales de competencia, a nivel global, llevan a la necesidad de flexibilizar las condiciones laborales.

Imaginemos, por ejemplo, una empresa que tiene muchísima actividad durante seis meses, y escasa durante los otros seis. ¿Debe pagar ocho horas de jornada todo el año más horas extra en el período de máxima actividad? ¿Puede hacerlo? ¿La competencia se lo permite?. Pongo este ejemplo (podría poner otros muchos) para demostrar que los trabajadores, los empresarios y el Estado deben discutir, con madurez, las nuevas condiciones del mercado laboral porque ese es un tema básico para la supervivencia de muchas empresas.

De manera que la modalidad y la intensidad de la apertura y las nuevas condiciones en el mercado laboral, son componentes esenciales en una política de competencia. Son estos algunos de los temas de una agenda ineludible para América Latina, que no puede ser postergada.

COMPETENCIA E INTEGRACION EUROPEA

Loukas TSOUKALIS

Director de Estudios Económicos Europeos, Colegio de Europa, Brujas;
Profesor de Integración Europea, Universidad de Atenas, GRECIA

1. ETAPAS DE LA INTEGRACION EUROPEA

Las iniciativas políticas y las fuerzas económicas autónomas han originado, en el transcurso de los años, una transformación radical de las relaciones económicas intraeuropeas, así como

También de las relaciones entre la región como un todo y el resto del mundo. La Unión Europea (UE)(1) y sus diversas instituciones han servido hasta ahora como los principales instrumentos políticos para la integración progresiva de las economías nacionales. La interacción de las políticas con la fuerzas del mercado, que naturalmente tienden a trascender las fronteras nacionales, ha dado forma a la identidad regional de Europa Occidental en el contexto de una creciente interdependencia económica internacional.

Los cimientos de la integración económica europea fueron erigidos sobre las secuelas de la Segunda Guerra Mundial. A partir de entonces pueden distinguirse tres etapas principales. La primera coincide con un largo período de gran crecimiento, los años dorados de las décadas de los '50 y los '60, cuando la creación de instituciones comunes y el establecimiento de un nuevo marco jurídico acompañó la rápida liberalización del comercio intraeuropeo, la cual afectó principalmente al comercio de bienes. En términos económicos, se hizo énfasis en la eliminación de los controles fronterizos y, más específicamente, en la eliminación de los aranceles y de las restricciones que imponían los contingentes. La intervención activa por parte de las instituciones comunes se limitó esencialmente a la agricultura, debido a las características peculiares de este sector y a su importancia dentro de las economías nacionales de ese período. También se establecieron disposiciones que implicaron una intervención activa en el sector del carbón y del acero, aunque en aquellos primeros años pocas veces se recurrió a ellas. Por otra parte, la liberalización tanto en el ámbito europeo, como en el internacional, coincidió con el desarrollo de la economía mixta y del estado de bienestar en Europa Occidental.

La segunda etapa se caracterizó por el estancamiento. El largo período de auge económico llegó a su fin cuando las economías europeas fueron sacudidas por la crisis petrolera y la rápida desintegración del orden monetario internacional. Se podría también argumentar que el período de rápido crecimiento y de alto empleo llevaba las semillas de su propia destrucción, para usar una expresión que ahora está fuera de moda en el discurso político. Al mismo tiempo, hubo estancamiento en términos de integración y gran parte del esfuerzo de los "arquitectos" del proceso fue volcado a evitar el colapso del aún muy incompleto edificio europeo. Si bien esos fueron los años en que la diversidad económica nacional se hizo pronunciada el término estancamiento es quizás demasiado fuerte para ser utilizado dado que "*l'Europe des petits pas*" continuaba avanzando y algunos de aquellos pequeños pasos tales como el establecimiento del Sistema Monetario Europeo (SME), al final resultaron ser muy significativos. Incluso la crisis económica no impidió que otros países se unieran a la CE.

El comienzo de la tercera etapa puede situarse alrededor de 1985, si bien ya se habían notado previamente ciertas corrientes de cambio. La segunda mitad de los años '80 estuvo marcada por el nuevo lanzamiento del proceso de integración regional y un notable cambio en el clima económico y político en Europa Occidental. La integración se adentró en áreas nuevas: la regulación económica dentro de las fronteras nacionales y también en el ámbito de los servicios y de los factores de producción. Los acontecimientos acaecidos a partir de mediados de la década de los '80 constituyen un cambio cualitativo en el proceso histórico. Hemos sido testigos del surgimiento de un sistema económico europeo a modo de superestructura construida por encima de la trama ya densa de las economías nacionales (Tsoukalis,1993)(2).

Durante este período, Europa Occidental experimentó uno de los auges más prolongados del período de posguerra, si bien las tasas de crecimiento fueron inferiores a las experimentadas durante "los años dorados" de las décadas de los '50 y '60. Sin embargo, si se le compara con el período más reciente, el desempeño económico fue verdaderamente espectacular. El crecimiento estuvo impulsado por la inversión. Los países de la CE se transformaron, con creces, en los mayores receptores de inversiones en cartera extranjera y de inversión directa, la que registró un incremento pronunciado. Se podían apreciar ciertas

reminiscencias de los primeros años de la integración regional allá por fines de la década de los '50 y comienzos de los '60.

El rápido aumento de los coeficientes de inversión estuvo acompañado de un proceso de grandes reconversiones en el sector manufacturero y de servicios. Hubo una ola de fusiones y adquisiciones, que en un gran número se realizaron traspasando las fronteras nacionales. Por primera vez, la integración europea se extendió a la esfera de la producción. Mientras tanto, la participación del comercio al interior de la CE registró un agudo incremento. El programa del mercado interior y el nuevo enfoque respecto de la política industrial fueron totalmente coherentes con los acontecimientos en el ámbito empresarial; por eso resultó natural que los dos procesos se fortalecieran mutuamente. Las iniciativas políticas europeas también estuvieron fuertemente influenciadas y fortalecidas por el proceso de globalización y por los nuevos vientos ideológicos que soplaban allende el Atlántico y al otro lado del Canal de la Mancha.

Durante el mismo período se crearon millones de nuevos empleos si bien el desempleo en Europa Occidental siguió alcanzando niveles históricamente altos. Al mismo tiempo, los costos laborales unitarios continuaron su tendencia decreciente, lo que también contribuyó a un cambio ulterior de las participaciones en los ingresos de los beneficios. Se trató de una confirmación más del importante cambio que estaba teniendo lugar en las condiciones políticas y económicas de Europa Occidental que, a su vez, estuvo estrechamente vinculado al nuevo lanzamiento del proceso de integración.

Es evidentemente imposible establecer la relación exacta entre las iniciativas políticas en el ámbito europeo y la marcada mejoría de las condiciones macroeconómicas durante la segunda mitad de la década anterior. La confianza empresarial estuvo indudablemente influenciada por factores exógenos, tales como la disminución de los precios del petróleo y la distensión de la política monetaria después del "crash" bursátil de octubre de 1987, que también contribuyeron al crecimiento de la producción mundial durante el mismo período. No obstante, no se debería subestimar el papel desempeñado por las medidas para el reforzamiento de la integración y para implantar una economía basada en la oferta, incluyendo el programa del mercado interior, en la conformación de las expectativas de los agentes económicos de Europa Occidental.

Se trató más que nada de un efecto de anticipación, ya que la acción empresarial precedió a la aplicación real de las medidas de la CE. ¿Se trató de una repetición del círculo virtuoso experimentado casi 30 años antes? La desaceleración del crecimiento económico que comenzó en la década de los '90 y que rápidamente se tornó en estancamiento parece sugerir que este círculo virtuoso no podría durar mucho tiempo. El deterioro del clima económico estuvo acompañado, una vez más, de un creciente escepticismo acerca del proceso de integración regional. La integración europea, ¿es acaso un fenómeno de tiempos de bonanza?

2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA NUEVA ECONOMÍA EUROPEA

El mapa económico de Europa Occidental se ha ido transformando de manera constante. A más de 40 años del establecimiento de las primeras instituciones regionales, Europa Occidental se caracteriza por una alta densidad de intercambios económicos intra-regionales. Las fronteras económicas nacionales se han tornado cada vez menos importantes, si bien todavía están lejos de ser intrascendentes. A transcendencia de las fronteras económicas se relaciona no sólo con los controles fronterizos sino también, cada vez más, con las diversas formas de discriminación indirecta entre productores y propietarios de los factores de producción en base a su nacionalidad, lo que resulta de los diferentes marcos reglamentarios de cada país. La integración ha penetrado de forma lenta pero constante en el área de la economía mixta, lo que se ha logrado gracias a la combinación de medidas de desregulación, a la amplia aplicación del principio de mutuo reconocimiento y a la adopción de normas comunes en el ámbito europeo. Los nuevos "regímenes" emergentes varían considerablemente de una región económica a otra. En el transcurso de los años, la atención se ha ido desplazando progresivamente de los derechos aduaneros sobre los bienes, a las regulaciones y normas técnicas, a las normas de supervisión de las instituciones financieras y a la apertura de las licitaciones públicas.

En términos de bienes y servicios, ha habido un énfasis creciente en la liberalización del mercado y en el fortalecimiento de la competencia. La intervención estatal en el ámbito nacional se vio debilitada como resultado de la apertura de fronteras y de las exigencias impuestas en el ámbito europeo, lo que no ha sido compensado mediante intervenciones similares por parte de las nuevas instituciones centrales. La última etapa de la integración se ha caracterizado por un fuerte énfasis desregulatorio, aunque es aún prematuro pronunciarse respecto del alcance y los efectos probables de la desregulación. El nuevo enfoque en materia de normas y la liberalización de los servicios financieros son dos ejemplos en este sentido.

La política industrial europea consiste principalmente en la política de competencia que se aplica tanto a las empresas privadas como, cada vez más, a las ayudas estatales y a las empresas nacionalizadas. Por el contrario, la intervención pública en el ámbito europeo está dirigida, ante todo, a la promoción de la investigación y el desarrollo (I + D), especialmente en los sectores de alta tecnología, y a la colaboración entre empresas de diversos países europeos. Esta es una versión europea muy atenuada de la vieja política de los "campeones nacionales" a la que ha reemplazado parcialmente. Las instituciones de la UE no cuentan ni con los recursos económicos, ni con la legitimidad necesaria para llevar adelante una política industrial más activa.

El intervencionismo, bajo la forma de una política industrial activa, dirigido a influir la asignación de recursos a nivel sectorial e incluso a nivel micro, ha sido la excepción más que la regla. La excepción más notoria es la agricultura, en la cual un conjunto de normas sumamente elaboradas junto con una política muy onerosa datan de los primeros años de la integración, en el sector agrícola, el *laissez faire* no existe, por cierto, como opción política. Hay demasiados aspectos a tener en cuenta, sociales y ambientales entre otros, aparte de la escasa eficiencia del mercado, que descartan la posibilidad de un desmantelamiento completo de la Política Agrícola Común (PAC) en un futuro cercano. Sin embargo, el balance de esta política sectorial, la forma más avanzada de política común en el ámbito europeo, no es del todo alentador. Ha habido poca correspondencia entre los objetivos y los instrumentos, lo que ha determinado un desperdicio de los escasos recursos y un serio enturbamiento de las relaciones con terceros países. Además, las instituciones europeas han demostrado una gran falta de flexibilidad para adaptar la PAC a las circunstancias económicas cambiantes. Sólo muy recientemente, y como resultado de las crecientes presiones externas y de las restricciones presupuestarias internas, la UE parece en la actualidad estar más dispuesta que nunca a proceder a una reforma radical, desplazando la carga de la intervención de las garantías de precios a los subsidios a las rentas.

En el sector manufacturero, el único ejemplo importante de una política altamente intervencionista ha sido el caso de la siderurgia. Se desarrolló en respuesta a una profunda crisis del sector durante los largos años de recesión y fue fuertemente cuestionada en términos de su eficiencia. Sin embargo, en aquel momento, la única alternativa realista la constituían, aunque puede ser discutible, las políticas proteccionistas nacionales que podrían haber causado perjuicios aún peores. El elaborado sistema de controles europeos se ha ido desmantelando gradualmente, si bien en los últimos tiempos, con el deterioro de la coyuntura económica ha habido, una vez más, grandes presiones a favor de la intervención. No obstante resulta difícil imaginarse que un sistema de esta índole se vuelva a implantar en un futuro previsible.

La liberalización del comercio, incluyendo la eliminación progresiva de un gran número de barreras no arancelarias, ha contribuido a generar un alto grado de interdependencia entre los países de Europa Occidental. El comercio intraeuropeo ha crecido más rápidamente que el PIB y más velozmente que el comercio con el resto del mundo. Esta interdependencia se observa, ante todo, en materia de bienes, aunque también se produce cada vez más en los servicios que han estado en el núcleo en la última etapa de la integración.

La situación es cualitativamente diferente respecto del capital y del trabajo. La movilidad del capital ha crecido rápidamente con los años, pero esto es más un fenómeno internacional que europeo. Durante muchos años, los flujos de capital entre Europa Occidental y el resto del mundo fueron varias veces mayores que los flujos al interior de Europa; esto se verificaba tanto en las inversiones extranjeras directas como en el movimiento de capitales de corto plazo. La situación ha cambiado un poco en los últimos años que han sido testigos de un aumento importante en la movilidad del capital intraeuropeo, ayudada por importantes medidas de liberalización. La capacidad de los gobiernos nacionales de influir en la colocación de las inversiones y de los flujos de capital se ha visto generalmente cercenada, aunque dista de ser marginal. El incremento de la movilidad del capital ha estado acompañado por una ola de fusiones y adquisiciones transfronterizas y por la aparición de un gran número de empresas europeas e internacionales. Ha habido un debilitamiento progresivo de los lazos entre las empresas y los Estados. Si bien esta tendencia no está limitada a Europa, ella debería conducir, finalmente, a un mayor incremento de la interdependencia comercial en el interior de Europa.

Por lo contrario, la movilidad de la mano de obra entre los países de la UE ha sido escasa, ya que la mayoría de los inmigrantes provienen de fuera de Europa Occidental. Las presiones ejercidas por la migración de la mano de obra desde el Este y el Sur han ido creciendo a un ritmo rápido en los últimos años. A excepción de Irlanda, todos los países de la UE se han convertido en importadores netos de mano de obra incluyendo, muy especialmente, los países del Sur de Europa que solían ser los que enviaban el grueso de los trabajadores temporarios a los países más adelantados e industrializados del Norte.

Dentro de Europa Occidental, la circulación de profesionales se ha incrementado y se espera que la haga aún más como resultado de la actual etapa de liberalización. Los mercados de trabajo nacionales se siguen caracterizando por una amplia diversidad en términos de legislación y de relaciones de poder entre los empresarios y los sindicatos; en otras palabras, el mercado de trabajo europeo permanece altamente compartimentado. La persistencia de realidades sociales y políticas nacionales es lo que explica, en gran medida, que no se hayan hecho grandes adelantos respecto de la política social europea, a pesar de los ingentes esfuerzos realizados en los últimos años. La descentralización y los subsidios continuarán siendo, por algún tiempo, los principios claves en esta área. Una armonización demasiado amplia y demasiado rápida en términos de política social podría socavar la competitividad de las economías menos desarrolladas.

En el campo macroeconómico, ha habido adelantos significativos en los últimos años, luego de un comienzo lento y difícil. Una vez establecido el SME, el énfasis se ha puesto en la conservación de tipos de cambio intraeuropeos estables, utilizándose a esos efectos una estrecha coordinación de las políticas monetarias nacionales. La estabilidad, empero, llegó a su fin con la gran crisis especulativa de 1992-93.

La creación plena de una unión económica y monetaria (UEM) debería ser el tema clave de la década de los '90. Significará la transferencia de instrumentos políticos importantes del ámbito nacional al europeo, con consecuencias políticas y económicas muy importantes. En realidad, el efecto de una unión monetaria sobre el sistema económico europeo probablemente sea mayor que todo lo que haya ocurrido hasta ahora.

Contrariamente a la política monetaria, la política fiscal por el momento permanece siendo marcadamente nacional. El progreso en términos de la armonización impositiva ha sido muy lento y, a falta de una armonización suficiente, el método adoptado para la eliminación de las fronteras fiscales al interior de la UE, si bien bastante ingenioso, conlleva riesgos considerables. Un logro importante ha sido la armonización de los sistemas de imposición indirecta, aunque tanto la base imponible como las tasas todavía difieren considerablemente entre los países. Las políticas presupuestarias también continuaron difiriendo ampliamente entre sí como un residuo importante de las soberanías económicas nacionales. En cierta medida, haciendo de la necesidad virtud, se ha conservado una amplia autonomía fiscal como parte de una plena UEM. El débil poder fiscal en el centro es la otra cara de la moneda, lo que significa también que las funciones de estabilización y redistribución de las instituciones centrales continuarán siendo marginales durante algún tiempo.

La gran interpenetración económica entre los países de Europa Occidental se combina con una apertura considerable frente al resto del mundo, si bien en este sentido Europa Occidental, en su totalidad, no difiere mucho de Estados Unidos o Japón. Europa Occidental es el principal bloque económico del mundo y participa activamente en el intercambio económico internacional. Tanto la gran reestructuración del sector manufacturero como la desregulación de los servicios financieros que han marcado la evolución económica europea de los últimos años son parte de los fenómenos internacionales; pero evidentemente se han visto afectados por las decisiones políticas adoptadas dentro del ámbito europeo.

En algunos sectores existen políticas defensivas y barreras proteccionistas relativamente altas, tanto en el extremo superior como inferior de la división internacional del trabajo en la que los europeos perciben una pérdida de la ventaja comparativa. Pero, en general, sería quizás injusto caracterizar a las políticas europeas como más proteccionistas y dirigidas hacia el interior que las perseguidas por los otros dos grandes actores de la escena económica mundial. Las políticas comerciales europeas tradicionalmente han tenido una fuerte dimensión regional si bien las preferencias comerciales han sido utilizadas, algunas veces, como sustituto de la falta de otros instrumentos de política para el logro de objetivos más amplios. Tal vez se trate de las frustraciones de un gigante económico que durante años permaneció siendo un enano político. La debilidad relativa de las instituciones centrales también explica, al menos en parte, el carácter defensivo y reactivo de las políticas europeas.

3. CAMBIOS EN EL ORDEN ECONOMICO

El sistema económico europeo que está surgiendo se caracteriza por un incremento rápido de la movilidad de los bienes, los servicios y los factores de producción; -también se caracteriza por un alto grado de descentralización del poder político. Ha tenido lugar una cierta transferencia de poder en la esfera económica hacia fuera del ámbito nacional y esto se ha visto fortalecido por la adopción de normas comunes. De todas formas, la integración económica ha tenido un efecto innegable sobre la interacción entre el Estado y el mercado, generando un desplazamiento hacia este último. En la medida en que se asuma que hay una cierta alternativa (*trade off*) entre eficiencia, por una parte, y estabilidad y equidad, por la otra, el énfasis se ha puesto sobre la primera, especialmente durante la última etapa de la integración, lo

que también es coherente con el cambio ideológico de la década de los '80. El nuevo sistema económico europeo está más cercano al modelo estadounidense: quizás más dinámico, pero también más desigual.

El debilitamiento del poder estatal se observa tanto en las actividades regulatorias e intervencionistas de las autoridades públicas, como su papel redistributivo. Los ejemplos de normas y servicios financieros se relacionan con las primeras aunque, como se mencionara anteriormente, el alcance del impacto desregulatorio de la integración no puede todavía evaluarse en su totalidad y en algunos casos quizás se exagere. En la medida en que la eliminación de las barreras intraeuropeas tenga lugar en base al reconocimiento mutuo de las normas nacionales y no en base a la adopción de normas comunes nuevas, la integración también significará la intensificación de la competencia entre los sistemas económicos nacionales. Por ejemplo, Siebert (1989, pág. 6) sostiene que "el arbitraje de los consumidores y las empresas demostrará cuál es el mejor marco de reglamentación nacional a los ojos del consumidor o del productor: la reglamentación nacional tiene que pasar la prueba del papel de tornasol de los agentes privados que votan con sus bolsillos y con sus pies. ¿Será posible probar el proceso de selección darwinista o encontrar el menor denominador común que pueda significar una menor atención por las externalidades económicas y una mayor protección del consumidor y del medio ambiente?."

También existe una dimensión externa del papel reducido de las autoridades públicas en la ejercitación de influencia sobre la asignación de recursos. Así pues, en un mundo de interacciones comerciales estratégicas, las instituciones europeas tienen tendencia a seguir siendo jugadores débiles durante mucho tiempo, a la vez que los gobiernos nacionales cada vez están menos aptos para jugar este juego en forma efectiva. Sin embargo, esta debilidad de las instituciones europeas sólo puede ser vista como una verdadera bendición para los que apoyen el libre comercio.

Por otra parte, el lento progreso en materia de armonización fiscal, combinado con la creciente movilidad de los bienes y factores de producción y, sobre todo, del capital, seguramente conduzca a un mayor arbitraje entre los países y, consecuentemente, a menores ingresos por concepto de impuestos. Esto a su vez restringirá la capacidad de los Estados nacionales de suministrar bienes públicos y reducir las disparidades de ingresos entre diferentes regiones y clases sociales por medio de políticas redistributivas, mientras que la contribución de las instituciones europeas en este sentido permanece limitada. También en la esfera monetaria habrá un papel menos activo por parte del Estado ya que las ideas keynesianas han perdido gradualmente su atractivo para los formuladores de políticas. Es así que los instrumentos monetarios han sido dirigidos, en forma creciente, hacia la estabilidad de precios, tendencia ésta que se ha visto fortalecida por la cooperación europea en el contexto del SME. Esta orientación será llevada a su conclusión lógica mediante la creación de instituciones monetarias centrales y por la ulterior disminución del poder discrecional que los gobiernos electos tengan sobre las políticas monetarias.

La descentralización, combinada con la amplia diversidad y las grandes disparidades dentro de la UE, significa que los agentes económicos privados entran en la competencia intraeuropea con ventajas muy diferentes. Las diferencias en términos de infraestructura de capital entre países y regiones son lisa y llanamente enormes; en cuanto a las diferencias en la calidad de los sistemas educativos y de la eficiencia relativa de las estructuras institucionales, no son tampoco mucho menores. Sin embargo, la experiencia histórica no nos permite ninguna generalización significativa acerca del efecto de la integración sobre las disparidades económicas entre diferentes países y regiones. En todo caso, esas disparidades han demostrado una tendencia a estrecharse en períodos de alto crecimiento. Debemos, por lo tanto, permanecer cautelosos acerca de los efectos distributivos que una mayor integración pueda comportar en el futuro.

La UE trata de abordar el problema de las disparidades económicas entre países mediante un pequeño número de instrumentos de política redistributiva, cierta diferenciación en la aplicación de las normas y políticas comunes (el recurso a calendarios más extensos para las economías más débiles y a derogaciones temporarias han caracterizado una buena parte de las modalidades de aplicación de la legislación del mercado interno) y el intento por mejorar las condiciones macroeconómicas generales para facilitar la tarea del ajuste económico. Las transferencias de recursos al interior de la UE se canalizan principalmente hacia los proyectos de infraestructura pública y hacia los programas de capacitación laboral en los países y regiones más débiles. Si bien es cierto que en los últimos años han crecido significativamente, la principal responsabilidad de la redistribución sigue estando en manos de los gobiernos nacionales. Es por ello que estos últimos continúan asumiendo la principal carga de la redistribución del ingreso y de la provisión de la asistencia social.

4. LA EMERGENCIA DE LOS "CAMPEONES EUROPEOS" ¿COMPETENCIA O POLITICA INDUSTRIAL?

Muchos libros de texto siguen haciendo referencia a las cinco etapas de la integración económica definidas por Balassa (1961), comprendiendo la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, la armonización de las políticas económicas y la unión económica plena. Las distintas etapas generalmente se presentan en forma de escalera que puede subirse escalón por escalón para finalmente llegar al estado de dicha eterna, es decir, a la integración económica completa. Pero tanto esta categorización como la teoría tradicional del comercio internacional son engañosas porque las dos básicamente ignoran la realidad de las economías mixtas en las que la intervención estatal no se limita a los controles fronterizos ni a la política macroeconómica (Pelkmans, 1980).

En el contexto de tales economías, una unión aduanera completa o un mercado común no son en absoluto inferiores a una integración económica total; esto es lo que resulta cada vez más evidente en el caso de la UE. La extensa lista de barreras aún persistentes contenidas en el Libro Blanco de 1985, fueron seguramente prueba suficiente de los anteriores fracasos por lograr un mercado común pleno; pero también son un recordatorio de la envergadura de la tarea emprendida y un testimonio de la omnipresencia del Estado en las economías europeas mixtas y su relevante papel como regulador de la actividad económica. El Tratado de Roma estableció las bases para una política común de competencia a ser dirigida por la Comisión. El Artículo 85 trata del comportamiento colusorio, el Artículo 86 del abuso de la posición dominante y el Artículo 92 del problema de las ayudas estatales en que la prohibición general está seguida de una extensa lista de excepciones. No se otorgaron a la Comisión facultades directas para controlar las fusiones *ex ante*, si bien el Tratado de París contenía disposiciones en ese sentido. En vista de la larga historia de formación de carteles en el sector siderúrgico, eso era comprensible. No se consideró que esas potestades fueran necesarias para la CEE y, en realidad, el establecimiento de ésta en 1958 trajo como consecuencia un proceso de concentración económica en algunos países europeos que asistieron al nacimiento de muchos "campeones nacionales". En ese momento, los gobiernos de los Estados Miembros y la Comisión adoptaron un enfoque laxo sobre el tema, dado que el gran tamaño de las empresas se consideraba como la forma de enfrentar la competencia de las multinacionales de Estados Unidos. Se trataba, después de todo, de los tiempos llamados del "*défi américain*" (Servan-Schreiber, 1967).

El Reino Unido introdujo una legislación contraria a las fusiones en 1965 y a continuación la República Federal de Alemania hizo lo propio en 1973. Este fue el mismo año en que la Comisión también decidió plantear propuestas con el objeto de contar con una legislación similar en el ámbito comunitario. Tuvo que esperarse 16 años antes que el Consejo de Ministros decidiera avanzar en esa dirección. Los gobiernos nacionales, por lo menos los que poseían facultades legales en esta área, no estaban nada entusiasmados con la idea de transferirlas a la CE. En efecto, vale la pena observar que, en 1989, cuando la legislación comunitaria fue aprobada en esta materia, sólo tres países (Alemania, Francia y Reino Unido)

Contaban con instrumentos efectivos para el control de las fusiones; mientras que Irlanda y los Países Bajos también tenían alguna disposición al respecto. Si se pudiera considerar que la dimensión y el alto grado de dependencia del comercio internacional fueran sustitutos efectivos de las normas internas en materia de concentración del mercado para las economías pequeñas y abiertas, este argumento tendría menor validez en los casos de España e Italia. De hecho, la aprobación de la legislación comunitaria desencadenó, entretanto, respuestas similares en el ámbito nacional.

Tres episodios diferentes contribuyeron gradualmente a generar un cambio de actitudes por parte de los gobiernos y de las empresas privadas en el sentido de aceptar la conveniencia de adoptar una legislación propiamente comunitaria para un control *ex ante* de las fusiones. Uno de ellos fue la jurisprudencia dictada por el Tribunal de justicia de la CE: las decisiones emitidas en los casos de Continental Can, en 1973 y de Philip Morris-Rothmans en 1987, abrieron la posibilidad al uso de los Artículos 85 y 86 para un control *ex ante* en algunos casos claramente definidos. Estas sentencias provocaron inmediatamente que la Comisión tomara cartas en el asunto, al crearse de hecho una zona gris en términos de facultades jurídicas en un espacio situado entre el ámbito nacional y el de la CE. Por otra parte, el veloz crecimiento de la actividad transnacional de las empresas europeas en los últimos años significó que esta actividad podía estar sujeta a la jurisdicción de países diferentes, creando así una pesadilla para las empresas interesadas y un negocio muy lucrativo para los abogados especializados en competencia. De ahí el anhelo por lo que fue dada en llamarse "la tienda centralizada" (*one-stop shop*), es decir que una sola autoridad, al menos dentro de la Comunidad, debería tener competencia para decidir la conveniencia de una fusión que rebasara las fronteras nacionales. Es por ello que la legislación de la CE en esta área se volvió importante sólo cuando las fusiones comenzaron a desbordar el marco nacional. El tercer factor que hizo que esa legislación fuera

políticamente factible fue la convergencia gradual de las legislaciones nacionales en materia de política de competencia.

La teoría microeconómica moderna ha ido más allá de la simple medición del grado de concentración del mercado (la definición de la importancia del producto y de mercado geográfico es una tarea difícil en sí misma) y, en cambio, ha hecho hincapié en la "desafiabilidad" de los mercados. Factores tales como penetración de las importaciones, barreras al ingreso y elasticidad de la demanda se tienen en cuenta para decidir la opción (*trade-off*) entre eficiencia y poder monopólico. Por supuesto que las fusiones en los sectores de rápido crecimiento con fuerte competencia internacional plantean menos problemas en términos de poder monopólico potencial que las que tienen lugar en las industrias maduras con baja penetración de las importaciones. En Europa se ha visto ejemplos de ambos casos (Jacquemin, Buigues y Lizkovits, 1989). Las prolongadas y difíciles negociaciones se centraron alrededor de tres temas principales: el umbral, expresado en términos del volumen de negocios combinado de las empresas en cuestión, más allá del cual se activarían las facultades de la Comisión; la línea de demarcación entre las competencias de la CE y las nacionales; y los criterios a ser utilizados cuando se juzgara si una propuesta de fusión sería aceptable o no. Sobre el terna del umbral, la división estuvo entre los países grandes y los pequeños, mas precisamente entre los países que tenían una legislación efectiva en esta materia y aquellos que no la tenían. Los primeros, naturalmente, estaban a favor de umbrales altos que maximizarían el área de influencia de las entidades nacionales. Una división similar surgió en cuanto a si la Comisión tendría la última palabra respecto de la fusión propuesta. En este sentido, los británicos y los alemanes pugnaban por restringir lo más posible los poderes de la Comisión. En cuanto a los criterios a utilizar, la división entre los países era un reflejo de las distintas tradiciones y actitudes en materia de política industrial. Mientras que Alemania con la política antitrust mas desarrollada de todos los países miembros insistía en el uso exclusivo del criterio de competencia para decidir la conveniencia de una fusión propuesta, otros países como Francia e Italia querían agregar otras consideraciones relacionadas con los objetivos de las políticas industriales y regionales.

La reglamentación finalmente aprobada en diciembre de 1989 y que ha estado en vigor desde setiembre de 1990, estableció en 5.000 millones de ECUs el umbral para el volumen combinado de negocios de las empresas en cuestión en el ámbito mundial. Este umbral puede reducirse a 2.000 millones de ECUs cuando tenga lugar un reexamen de esta política. Se establecieron dos condiciones adicionales para que una oferta propuesta caiga bajo jurisdicción comunitaria, a saber, que por lo menos 350 millones de ECUs del volumen combinado de negocios se realice dentro de la Comunidad y que menos de los dos tercios de volumen combinado de negocios se encuentre en un único país miembro. La influencia alemana fue realmente muy fuerte en esta nueva legislación: las decisiones de la Comisión se basarían, primordialmente, en motivos de competencia, si bien no podía excluirse totalmente la referencia a los criterios de "eficiencia" en las futuras decisiones de la Comisión (George y Jacquemin, 1992). Los alemanes también lograron diluir el objetivo de "la tienda centralizada" al abrir el camino a las decisiones comunitarias y nacionales conjuntas, al menos en algunos casos definidos en forma limitada. La idea del doble control era minimizar el riesgo de que la Comisión aprobara luego otros criterios que no fueran los de la competencia para permitir la realización de grandes fusiones.

Mientras tanto, la Comisión ha procurado alentar la cooperación entre empresas europeas, mediante varios proyectos en el campo de alta tecnología, el programa del mercado interior y a través de persistentes esfuerzos encaminados a armonizar la legislación sobre las empresas. La nueva reglamentación para el control de fusiones también puede verse como un medio para facilitar las fusiones europeas al reducir, en la medida de lo posible, el área en que se superponen las competencias nacionales y las comunitarias. La cooperación entre las empresas europeas ha sido considerada como un medio para lograr el objetivo del mercado interior europeo y para mejorar la competitividad internacional. Ello también ayudaría a fortalecer la base económica y política para la integración europea al reconducir gradualmente los lazos políticos al ámbito europeo y de esta manera cortar el cordón umbilical que une a las grandes empresas con sus gobiernos nacionales.

¿Puede la creación de "campeones europeos" representar una primera etapa hacia la unión política europea? Es una idea demasiado simple para ser cierta. Por una parte, las medidas para fortalecer la dimensión europea de un proceso internacional hacia la producción global y el "trabajo en redes" han estado acompañadas por un énfasis creciente en las políticas antitrust tanto en el ámbito nacional como europeo. Esto refleja un cierto cambio de actitudes, si bien no siempre coherente, hacia una mayor competencia y facilita la comprensión de que la dimensión, por sí misma, no garantiza la competitividad internacional. Por otra parte, la UE, contrariamente a los gobiernos nacionales en las primeras etapas de la integración, no tiene muchos instrumentos a su disposición para promover en forma activa el desarrollo de "campeones europeos", ni tiene probabilidades de conseguirlo en un futuro previsible. Esto ha sido confirmado también

por el nuevo capítulo sobre política industrial incluido en el Tratado de Maastricht, que muestra que todavía existe poco consenso para aprobar un papel activo e intervencionista por parte de la Comunidad en este área. Un Estado débil también implica una política industrial débil, aun cuando exista la intención de llevarla a cabo, lo que tampoco es el caso para un gran número de países. Esto podría resultar en una seria desventaja en un mundo de interacción comercial estratégica, aunque las opiniones varían mucho al respecto.

La aprobación de la nueva legislación para el control de las grandes fusiones europeas todavía deja un campo muy amplio de decisiones en manos de las autoridades nacionales. Las propuestas formuladas por la Comisión para la armonización de las legislaciones nacionales y el proceso de ósmosis podrán dar lugar, gradualmente, a una mayor convergencia de las políticas nacionales de competencia. Una experiencia similar existe en relación con la aplicación de los Artículos 85 y 86 del Tratado. De todas formas, este proceso probablemente sea extremadamente lento, lo que a su vez plantea el tema de las posibles distorsiones en la competencia intraeuropea entre empresas. El mismo comentario se aplica con respecto a las diferentes leyes que afectan a las empresas y a su efecto sobre la actividad corporativa y la asignación de recursos entre los países. Pero, ¿hasta dónde quieren llegar la UE y los Estados Miembros en términos de armonización y de transferencia de poderes a las instituciones comunitarias para eliminar las distorsiones económicas que solamente pueden ser derogadas mediante medidas de integración negativas? Algunas veces, los países que se quejan de esas distorsiones y de los términos desiguales de la competencia no están dispuestos a pagar el precio político de la reducción de su autonomía como resultado de un intento serio por resolverlos. Este quizás sea un problema perenne a medida que se vaya transfiriendo el poder hacia el centro.

Ha surgido un problema importante, por ejemplo, respecto de las condiciones legales a aplicarse en las absorciones de empresas en un país miembro en forma individual, lo que a su vez ha llevado a presiones para que se introduzca una legislación comunitaria para enfrentar las distorsiones creadas. La mayoría de las absorciones supranacionales han tenido lugar en el Reino Unido, siendo especialmente abundantes en el caso de las ofertas hostiles. Justa concentración de las absorciones en un país ha sido atribuida a diversas condiciones jurídicas e institucionales, las que en gran medida determinan el funcionamiento del "mercado para el control corporativo"; estas diferencias son bastante más notorias dentro de la UE.

Otro aspecto de la política de competencia de la UE son las ayudas estatales. Para evitar una confrontación directa con los gobiernos nacionales, la Comisión adoptó un enfoque muy cauteloso en este sentido cuya aplicación se prolongó durante muchos años después del establecimiento de la CEE. El problema adquirió rápidamente mayor dimensión durante los largos años de recesión y de creciente desempleo, cuando las ayudas se tornaron en un importante instrumento de proteccionismo y en una medida para mantener a flote a los insolventes. En este sentido, la industria siderúrgica es el mejor ejemplo.

Luego de la publicación del Libro Blanco en 1985 y de la aprobación del objetivo del mercado interior, la Comisión también ha estado concentrando sus energías en este área. El número creciente de notificaciones enviadas por la Comisión a los distintos Estados Miembros y el manejo de casos difíciles tales como los de Renault y Rover y, más recientemente, los de varias aerolíneas nacionales, son buenos ejemplos de la posición mucho más dura adoptada por la Comisión. Un signo de esta nueva actitud lo constituyó la publicación de los primeros informes globales sobre ayudas estatales. Las empresas nacionalizadas presentan los problemas más complicados, especialmente porque es necesario distinguir entre la inversión (que es legítima) y la ayuda (que puede no serlo), distinción que no es del todo obvia en el sector público. Después de todo, si se aplicaran criterios privados en forma estricta al tratar de trazar la línea de demarcación entre las dos (posición que ha sido progresivamente asumida por la Comisión sobre este tema), ¿cuál sería la lógica económica de una empresa estatal? Evidentemente no se trata aquí de un interrogante técnico. Una posición dura de parte de la Comisión frente a las empresas nacionalizadas podría contribuir aún más a la tendencia a la privatización, si bien no debe esperarse que todos los gobiernos nacionales estén dispuestos a ceder fácilmente.

Se pueden extraer algunas conclusiones generales relacionadas con el desarrollo de la política común de competencia y con la reciente ola de fusiones. Parece existir una relación estrecha entre las modificaciones de las políticas y las transformaciones del mercado: las primeras alientan a las segundas. Las iniciativas políticas han contribuido en forma significativa a los cambios en las estructuras empresariales, a la vez que la ola de fusiones y adquisiciones en toda Europa precipitó la aprobación de un nuevo marco reglamentario y, consecuentemente, la transferencia de ciertos poderes a las instituciones europeas. Por otra parte, la distribución de poderes entre la UE y los Estados nacionales en este área es poco probable que permanezca estática, en vista de las tensiones políticas y de las distorsiones del mercado que surgen de

normas nacionales diferentes. Hay evidencia de efectos secundarios funcionales, en que la integración económica demuestra una lógica acumulativa propia.

Al tiempo que se van eliminando las barreras nacionales, somos testigos de una aceleración del proceso de concentración económica en el ámbito europeo e internacional. Hay también signos de una concentración geográfica en términos de propiedad y de control, con grandes empresas de los países más desarrollados de la Comunidad como activos compradores del mercado de las empresas; de continuar su curso, esta tendencia podría terminar produciendo un retroceso político. En la medida en que existe una política europea incipiente de estructuras industriales, el énfasis parece recaer sobre su dimensión antitrust, acercando a Europa Occidental a la práctica estadounidense. Esto acontece en parte por elección y en parte por omisión. El hincapié en los mercados competitivos es coherente con la ideología económica dominante y con el propio mercado interior. Por otra parte, una política industrial activa sería imposible debido a la combinación de la interdependencia económica intraeuropea y a la naturaleza altamente descentralizada del poder político en la Comunidad. Los gobiernos nacionales cada vez son menos capaces de desempeñar ese papel, mientras que las instituciones de la UE carecen de la legitimidad y el poder político para llenar ese vacío. Consiguientemente, aun cuando la moda económica cambiara en un futuro previsible, por razones políticas e institucionales sería sumamente difícil aplicar una política intervencionista.

NOTAS

1. Para el período anterior a 1993 se utilizará el término Comunidad Europea (CE)
2. El argumento acerca del surgimiento de un nuevo sistema económico europeo está desarrollado en mayor profundidad en Tsoukalis 1993 que constituye la principal fuente de esta ponencia

BIBLIOGRAFIA

BALASSA, Bela

1961 *The Theory of Economic Integration* London: Allen and Unwin.

GEORGE, Ken & JACQUEMIN, Alexis

1992 "Dominant firms and mergers", *The Economic Journal* (January).

JACQUEMIN, Alexis, BUIGUES, Pierre & ILZKOVITZ, Favienne

1989 "Horizontal mergers and competition policy in the European Community", *European Economy* num. 40 (May).

PELKMANS, Jacques

1980 "Economic theories of integration revisited", *Journal of Common Market Studies* (June).

SERVAN-SCHREIBER, Jean-Jacques

1967 *Le Défi américain*. París: Denöel.

SIEBERT, Horst

1989 "The Armonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?", Kiel Working Papers num. 377 (June).

TSOUKALIS, Loukas

1993 *The New European Economy*, Oxford: Oxford University Press (Second Edition).

COMPETENCIA Y COMPETITIVIDAD: Perspectivas y Tendencias

José TAVARES DE ARAÚJO JR

Oficial de Operaciones, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, ESTADOS UNIDOS;
Ex-Secretario Ejecutivo de la Comisión de Política Aduanera de Brasil

1. INTRODUCCIÓN

La expresión "*competitividad internacional*" se popularizó a principios de la década de los '80. Con anterioridad era un término técnico empleado sólo en estudios sobre desempeño exportador, regímenes cambiarios u otros aspectos del comercio exterior. En los años siguientes, junto a otro modismo, el de la "*la economía global*", se convirtió en una referencia obligatoria en documentos gubernamentales, campañas electorales y en la prensa diaria. Anteriormente, incluso Calvin y Hobbes ya habían tenido la oportunidad de hacer comentarios interesantes sobre el tema.

Como le sucede a todo neologismo, éste también incorporó múltiples significados, generalmente, asociados al precio de los productos exportados o al saldo de la balanza comercial. Otras veces ha servido para indicar el dinamismo innovador de la economía en la creación de bienes de consumo o técnicas productivas, la calidad de los bienes ofrecidos en el mercado, o simplemente el ritmo de crecimiento del país.

Este artículo recupera el contenido analítico del término competitividad y discute la importancia de este concepto en el estudio de las transformaciones recientes de la economía mundial. Su organización es la siguiente: la sección 2 resume las críticas de Paul Krugman a los usos indebidos de este término y sirve como prefacio a la exposición subsiguiente. La sección 3 presenta las teorías de los mercados desafiables y de la competencia schumpeteriana, que ofrecen los fundamentos para un debate riguroso sobre el comportamiento de las estructuras industriales diversificadas. La sección 4 indica los conceptos de competitividad que pueden derivarse de estas teorías, así como su utilidad para el logro de algunas metas en materia de política industrial. La sección 5 examina las vinculaciones de la política industrial con otras acciones del gobierno. Finalmente, la sección 6 pone de relieve los principales argumentos del texto.

2. LA CRÍTICA DE KRUGMAN

Una crítica contundente a la noción de competitividad ha sido formulada recientemente por Paul Krugman (1994). Según él, este término carece de sentido cuando se aplica a economías nacionales y, a su juicio, la atención exagerada que se le dedica no es sólo errónea, sino también peligrosa porque estimula fervores nacionalistas indeseables. Krugman se concentra en los tres tipos más frecuentes de uso inadecuado del término competitividad. El primero tipo consiste en creer que los países compiten entre sí tal y como lo hacen las empresas transnacionales. Lo que ocurre, según Krugman, es que los países no desaparecen del mercado cuando pierden competitividad, ni tampoco cuando carecen de recursos suficientes para saldar sus deudas. Al contrario de lo que establecen los patrones usuales de competitividad entre las empresas, las transacciones internacionales no forman parte de un juego de suma cero. El aumento de la productividad en un determinado país casi siempre provoca efectos positivos en sus socios comerciales mediante la difusión de innovaciones y del aumento del intercambio.

El segundo equívoco, según Krugman, consiste en considerar que el superávit comercial es un indicador de la competitividad internacional. Krugman descalifica este argumento recordando que, tanto en la teoría como en la práctica, éste puede ser un indicador de fragilidad económica y no de prosperidad. En este sentido, una evidencia elocuente de ello es la evolución de la balanza comercial de los países latinoamericanos en los años '80 período en el que los superávits comerciales fueron resultado del dramático esfuerzo realizado por los países de la región para enfrentar la crisis de la deuda externa.

La tercera falacia consiste en suponer que los niveles de competitividad dependen de las inversiones en industrias con alto valor agregado por trabajador. Esta hipótesis contiene un doble equívoco, aunque Krugman sólo explore el primero de ellos, aquél que reside en asociar el valor agregado con la sofisticación tecnológica. Para invalidar este punto, el autor recurre a un método sencillo, prepara una lista, a título de ejemplo, de las estadísticas recientes para algunos sectores de la industria americana (ver Cuadro 1). Conforme a lo que allí se aprecia, el valor agregado apenas refleja la intensidad de la relación capital/trabajo y tampoco se relaciona con la sofisticación tecnológica.

Cuadro 1	
Valor Agregado por Trabajador en la Industria Americana, 1968 (en miles de dólares)	
Industria	Valor Agregado
1. Tabaco	488
2. Refinación de Petróleo	283
3. Automóviles	99
4. Siderurgia	97
5. Aeronáutica	68
6. Electrónica	64
7. Total	66

Fuente: Statistical Abstract of the United States, 1991.

El equívoco complementario consiste en creer que existen disparidades internacionales importantes en los valores agregados por unidad de producción, sobre todo entre las economías industrializadas y los países en vías de desarrollo. Ratificando el fenómeno de la convergencia industrial, señalando por Chenery y otros autores hace ya varias décadas, el Cuadro 2 muestra los valores agregados por unidad de producción en 15 sectores industriales de Colombia, Ecuador y EE.UU. Sólo algunos sectores de la industria ecuatoriana, como tabaco, vidrio, fertilizantes e instrumentos científicos, presentan datos divergentes; en cuanto a los demás, los índices son prácticamente idénticos, pese a las diferencias en política industrial, sofisticación tecnológica y vectores de producción existentes en los tres países.

El objetivo principal de la crítica de Krugman es llamar la atención sobre un hecho trivial que se suele olvidar frecuentemente; la competitividad es tan sólo una contrapartida de los niveles de productividad vigentes en la economía, cuya alteración es básicamente el resultado de esfuerzos domésticos y depende escasamente de lo que está sucediendo en el resto del mundo. Este es el aspecto central del argumento que se desarrollará en las próximas secciones.

Cuadro 2			
Valor Agregado por Unidad de Producción: Colombia (1987), Ecuador (1992) y Estados Unidos (1987) (Porcentajes)			
Industria	Colombia	Ecuador	Estados Unidos
1. Tabaco	66	25	64
2. Mueble	47	40	47
3. Tejidos	23	25	27
4. Confección	41	33	42
5. Calzado	42	36	42
6. Cerámica	55	37	47
7. Vidrio	52	30	51
8. Papel	39	39	42
9. Neumático	46	27	44
10. Plástico	34	31	35
11. Fertilizantes	27	17	25
12. Automóviles	23	15	19
13. Electrodomésticos	48	26	43
14. Equipamiento fotográfico	63	45	57
15. Instrumentos Científicos	50	27	57

Fuentes:

1. Colombia: *Anuario de Industria Manufacturera*, 1987;
2. Ecuador: *Encuesta Anual de Manufactura y Minería*, 1992;
3. Estados Unidos: 1987 *Input-Output Tables; Survey of Current Business*, abril 1994.

3. MERCADOS DESAFIABLES Y COMPETENCIA SCHUMPETERIANA

En la década de los '80, la investigación teórica y empírica en el área de la economía industrial ha estado profundamente influenciada por las teorías de los mercados desafiables y de la competencia schumpeteriana, que pasaron a ofrecer un cuerpo articulado y convincente de ideas para el estudio de la evolución de las estructuras industriales marcadas por la presencia de grandes empresas diversificadas y de ritmos heterogéneos de progreso técnico. La teoría de los mercados desafiables se encuentra formulada en el libro de Baumol, Panzar y Willig (1982), mientras la teoría de la competencia schumpeteriana se halla en Nelson y Winter (1982).

El concepto de mercado desafiable está en el núcleo de una teoría, según la cual la estructura industrial es determinada de manera endógena y simultánea por los vectores de producción y los precios de la industria. Esta teoría elige como tema fundamental el estudio de las conexiones entre tres órdenes de factores: las características de las técnicas de producción disponibles, la dimensión del mercado y la competencia potencial. A partir de la naturaleza de las tecnologías vigentes, resulta posible identificar la configuración de la estructura industrial que es eficiente para la producción del vector de bienes consistentes con la dimensión del mercado bajo análisis. Una vez definida la configuración eficiente, es decir, el número y la distribución de los diferentes tamaños de empresas, así como sus respectivas pautas de producción y cuotas de mercado, el patrón de competencia de la industria no dependerán sólo de las industrias establecidas en su entorno, puesto que las estrategias que serán aplicadas serán el resultado de cuidadosas evaluaciones respecto al poderío eventual de sus competidores potenciales.

Un mercado se define como perfectamente desafiable cuando los competidores potenciales están en condiciones de impugnar efectivamente las prácticas de las empresas establecidas anteriormente en el sector. Para ello, hace falta que los competidores potenciales tengan acceso a las tecnologías vigentes en la industria y, además, consigna recuperar el gasto invertido en el proceso de su entrada en el juego, en caso de que posteriormente ellos decidan suspender sus actividades. Es decir que un mercado es perfectamente desafiable cuando existe libertad de entrada y salida. La importancia del concepto no está en su significación empírica, sino en su capacidad de proveer instrumentos analíticos útiles al estudio de las particularidades del capitalismo contemporáneo. Conforme a lo que observó Baumol, en el mundo real la existencia de los mercados perfectamente desafiables es tan rara como en el caso de los mercados de competencia perfecta.

De hecho, "un mercado perfectamente competitivo es por fuerza perfectamente desafiable, pero en esta lógica no existe reciprocidad" (Baumol, 1982, pág.4). Sin embargo, la noción de desafiabilidad no depende de las hipótesis usuales en cuanto a la atomicidad del mercado, homogeneidad del producto e independencia entre los procesos decisorios de las empresas; y tampoco conduce a la conclusión de que la eficiencia en la asignación de los recursos constituye una función creciente del número de empresas existentes en el mercado o, por otro lado, que se prefieren las industrias competitivas a los oligopolios o monopolios. Al contrario, la teoría de los mercados desafiables no solamente sugiere que los oligopolios y monopolios son las configuraciones más frecuentes en el capitalismo contemporáneo, sino también que en la mayor parte de los casos, estas estructuras son las más deseables atendiendo a criterios de bienestar.

Una estructura industrial sólo es eficiente si su configuración es factible y sustentable, la noción de factibilidad es trivial: significa que existen técnicas de producción con las cuales es posible atender la demanda a precios vigentes sin causar perjuicios a ninguna empresa industrial. La noción de sustentabilidad es más restrictiva, al imponer que, en caso de mantenerse unos precios vigentes, ningún competidor potencial podrá entrar en el mercado y obtener beneficios.

Resulta evidente que un mercado perfectamente desafiable estará en equilibrio siempre que su configuración sea sustentable. Otras propiedades importantes de las configuraciones desafiables son las siguientes:

- a. Cualesquiera otras sean las distribuciones del tamaño de las empresas, pautas de producción, cuotas de mercado y técnicas productivas, ellas no serán suficientes para atender la demanda a costos menores.
- b. Ninguna firma puede operar con un vector de precios que contenga subsidios cruzados.
- c. En caso de que surja una innovación que reduzca los costos de producción de algún producto de la industria, los fabricantes del bien están obligados a adoptarla. Si la fusión entre dos o más

empresas, o el desmembramiento de una de ellas, provocara la reducción del costo total de la industria, un competidor potencial, cuyo tamaño fuera consistente con este reajuste podría entrar en el mercado y obtener beneficios. De la misma manera, si alguna empresa está subsidiando una línea de producción deficitaria con los beneficios originados en otros bienes más rentables, un competidor podría entrar en el mercado con el objeto de fabricar sólo los productos rentables, ofreciéndolos a precios menores. Finalmente, los parámetros de sustentabilidad son necesariamente efímeros, puesto que el progreso técnico los redefine periódicamente.

Según la teoría de los mercados desafiables, el estudio de la estructura industrial comprende, por tanto, dos movimientos. En primer lugar, la identificación de la configuración óptima que es compatible con las funciones de costo y los vectores de producción vigentes. A continuación, se examina el tipo de configuración que tenderá efectivamente a surgir como resultante del patrón de competencia establecido en la industria. En esta segunda etapa, el análisis puede ser complementado con los instrumentos de la teoría de la competencia schumpeteriana.

La principal afinidad entre las dos teorías reside en la manera en que ambas tratan la estructura industrial, que es contemplada como una resultante de las interacciones entre el progreso técnico y el proceso de competencia. Ello torna posible el empleo simultáneo de los conceptos de ambas teorías. De este modo, se amplía el alcance del análisis, puesto que Nelson y Winter buscan desarrollar la teoría de la competencia schumpeteriana como parte integrante de un ambicioso enfoque general de los procesos de cambio en las economías capitalistas. En este enfoque, el estudio de la evolución de los diversos tipos de estructuras industriales constituye una de las etapas de un esfuerzo de integración de lo micro y de lo macro que comprende cuatro niveles de análisis.

- a. Una propuesta de consolidación –a través del concepto de trayectorias naturales- del vasto acervo de evidencias sobre la dirección, el ritmo y el alcance del desarrollo tecnológico en el capitalismo industrial, minuciosamente documentado en la literatura sobre historia de la tecnología.
- b. Una teoría del comportamiento de las empresas basada en las ideas de "rutina", "búsqueda" y "selección".
- c. El examen de las consecuencias producidas por la competencia schumpeteriana en cada tipo de industria.
- d. Un modelo de crecimiento macroeconómico coherente con los niveles anteriores de análisis.

4. COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y POLÍTICA INDUSTRIAL

A partir de las teorías de los mercados contestables y de la competencia schumpeteriana es posible especificar los conceptos de forma precisa y operacional en aras de la noción de competitividad internacional. Tales conceptos poseen dos propiedades principales: por un lado, evitan que se confunda la noción de competitividad con algunos de sus efectos eventuales como, por ejemplos, la obtención de beneficios y el desempeño exportador; o con sus causas probables, como la actualización tecnológica; o aún con consecuencias que resultan tan sólo de la acción del gobierno, a través de la política cambiaria, los subsidios, los controles de precios, la legislación laboral, las barreras comerciales, etc.; por otro lado, permiten que se pueda dimensionar la competitividad internacional de una economía en diferentes niveles de agregación. Debido a estas propiedades metodológicas, los conceptos enunciados a continuación no sufren las deficiencias señaladas por Krugman.

Una economía es competitiva en la producción de una determinada mercancía cuando logra por lo menos alcanzar los mismos patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto al empleo de los recursos y a la calidad del bien. Tal capacidad es, en principio, transitoria, puesto que resulta de factores mutables que operan en el ámbito de la empresa (instalaciones, organización del proceso de trabajo, inversiones en investigación, estrategia de crecimiento, etc.), en el sector industrial (grado de concentración requerido por las tecnologías vigentes, posibilidades de economías de alcance, patrones de competencia, etc.) y de la economía (formato de la estructura industrial, dimensión del mercado consumidor, estilo de la inserción internacional, etc.). Como subrayó Fajnzylber (1988), al proponer la noción de competitividad sistémica, "... en el mercado internacional no compiten sólo empresas. Se confrontan también sistemas productivos, esquemas institucionales y organismos sociales, en los que la empresa constituye un elemento importante, pero integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, las relaciones gerencial/laborales, el aparato institucional público y privado, el sistema financiero, etc."(pág.22).

Por ello, no resulta siempre posible estimar los niveles de competitividad a través de indicadores sencillos tales como productividad, comparaciones de precios locales e internacionales, o indirectos, como rentabilidad y exportaciones. Sin embargo, conforme a lo expuesto en otro trabajo (Tavares de Araújo y al. ,

1990), los indicadores de este tipo pueden ser útiles para una evaluación general de las condiciones de competitividad vigentes en la economía, siempre que se respeten las precauciones metodológicas mencionadas anteriormente. Cabe subrayar que la relevancia del concepto de competitividad aquí adoptado consiste en su capacidad para señalar problemas domésticos de la economía en estudio. Las cuestiones vinculadas al comercio internacional sólo aparecen para calificar el foco central del análisis. Conforme a lo expuesto en la sección anterior, una economía sólo es competitiva en la producción de un bien si este pertenece a una industria cuya configuración es sustentable. En caso contrario, la competitividad será espuria, como diría Fajnzylber, puesto que no resultará de la eficiencia técnica, sino de factores artificiales como subsidios gubernamentales, barreras comerciales, destrucción ambiental o anomalías en los mercados de los factores de producción. Además, cuando las configuraciones industriales no son sustentables existe más despilfarro en la asignación de recursos de la economía en estudio. De hecho, las configuraciones no sustentables solo sobreviven a largo plazo bajo medidas proteccionistas y, por lo tanto, generando distorsiones en el sistema de precios y/o en la distribución de rentas del país. La principal consecuencia práctica de éste enfoque es la de permitir que los gobiernos enfrenten el llamado dilema contemporáneo de la política industrial. Existen dos características relevantes del progreso técnico en el capitalismo industrial: la de redefinir periódicamente los patrones de competencia del sistema productivo y la de generar nuevas formas de intervención del Estado en la economía. Así, en los últimos 40 años, las innovaciones en las áreas de informática, telecomunicaciones y transportes implicaron formas inéditas de internacionalización de los mercados que, entre otras consecuencias, posibilitaron nuevos tipos de vinculaciones entre los agentes económicos de diferentes partes del planeta. Actualmente, el mantenimiento de transacciones cotidianas con empresas similares de otros países no es exclusiva de grandes corporaciones que operan a escala mundial, sino que es un recurso cada vez más utilizado por pequeñas y medianas empresas que comparten redes de bancos de datos, actúan en bolsas de comercio, suministran bienes o servicios estandarizados a grupos transnacionales, representan a determinadas marcas, etc. Esta intimidad entre los agentes económicos viene erosionando gradualmente la eficacia de los instrumentos de política industrial basados en la imposición de barreras explícitas a los flujos internacionales de mercancías, capitales y ciudadanos. Efectivamente, en la era del fax, del módem y de los multimedia, las instituciones como la aduana, el pasaporte, el arancel y el certificado de origen constituyen anacronismos de la época de la máquina de vapor y del telar mecánico.

Sin embargo, el cambio en los patrones de competencia suele acompañarse de nuevas ventajas comparativas internacionales y de nuevos patrones de sustentabilidad de las configuraciones industriales. En cada país, estas circunstancias estimulan dos tipos de demanda por protección. El primero proviene de empresas que detentan tecnologías de punta, que presionan en favor de medidas que les permitan extender el período en el cual consiguen extraer rentas schumpeterianas de las innovaciones que implementaron. Tales medidas no implican, en general, la creación de barreras al comercio de mercancías, pero si implican la adquisición de conocimientos incorporados en aquellos métodos productivos, como en el caso de las legislaciones sobre patentes, el uso de marcas, las licencias de fabricación y de instrumentos de preservación de la propiedad intelectual. El segundo tipo de demanda proviene de sectores que perdieron competitividad y necesitan temporariamente protección para reestructurarse y evitar la obsolescencia involuntaria de su capacidad productiva.

Por lo tanto, aquí estamos en el centro del dilema contemporáneo de la política industrial: ¿Cómo crear condiciones privilegiadas de acumulación de capital para ciertas industrias sin estimular la aparición de trabas directas a las transacciones internacionales? La formación de espacios económicos unificados, los esfuerzos de armonización de las políticas macroeconómicas entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), además de los recientes instrumentos emanados de la Ronda Uruguay constituyen respuestas parciales a este dilema, cuya administración cotidiana abarca el conjunto de las restricciones que se comenta a continuación.

5. POLITICA INDUSTRIAL Y LIBRE COMERCIO

Una creencia muy difundida en los últimos años consiste en la noción de que no existe margen de maniobra para la política industrial en el contexto de una economía global, puesto que las formas clásicas de proteccionismo como aranceles, cuotas y otros expedientes de comercio administrado están en vías de extinción. No obstante, el dilema descrito en la sección anterior impone a los gobiernos nacionales dos prioridades permanentes de política industrial: la búsqueda de configuraciones sustentables para el mayor número posible de segmentos productivos y la manutención de fuentes endógenas de progreso técnico en la economía. El alcance de esta política es de largo plazo en tres sentidos. En primer lugar, porque las estructuras industriales eficientes sólo utilizan todo su potencial en un ambiente macroeconómico de crecimiento con pleno empleo y estabilidad de precios. En segundo lugar, porque la credibilidad de ciertos instrumentos, como los que buscan limitar las prácticas desleales de comercio y el abuso del poder

económico, resulta ser una función directa del tiempo en que están vigentes de forma transparente y en armonía con las demás conductas del gobierno. Por último, porque el elemento básico de las políticas de ciencia y tecnología es la actualización permanente del sistema educacional.

Como vimos en la sección 3, cuando la configuración de una industria es sustentable, ningún competidor potencial consigue entrar en el mercado y obtener beneficios. Las empresas establecidas en este marco prescinden, por lo tanto, de cualquier tipo de apoyo del gobierno para enfrentar la competencia de importaciones o de inversiones extranjeras. Esta protección propiciada por el formato estructural de la industria, además de ser más eficaz, tiene otras ventajas sobre la protección resultante de medidas gubernamentales: no consume recursos públicos y tampoco representa una carga para otros segmentos de la sociedad.

Como las configuraciones sustentables son en principio efímeras, las vinculaciones de la política industrial con las demás acciones de los gobiernos necesitan ser periódicamente reevaluadas, sobre todo, las relativas a la política macroeconómica y a las normas jurídicas que preservan la ética y la transparencia de los mercados. Conviene empezar por la política monetaria, puesto que el equilibrio del tipo real de cambio es el punto de partida para el análisis de los parámetros de sustentabilidad.

El tipo de cambio cumple simultáneamente tres funciones en la economía: a) define el poder de compra de la moneda doméstica en el mercado internacional y, consecuentemente, el nivel medio de prosperidad de la población nacional con relación al resto del mundo; b) afecta la competitividad internacional de la industria local; y c) influye en el comportamiento de los precios domésticos. Uno de los aspectos que es a menudo eludido en los debates sobre política monetaria consiste en que ningún gobierno tiene el poder de elegir permanentemente una de éstas funciones sin tener en cuenta las demás. Un tipo de cambio apreciado puede elevar artificialmente el patrón de vida de un país, al mismo tiempo en que desestimula las exportaciones y, eventualmente, ayuda a combatir la inflación doméstica a través de la entrada de productos importados a precios menores. Este tipo de estrategia termina, en general, con una crisis en la balanza de pagos del país. Un tipo de cambio depreciado puede generar superávit comercial por un largo período, a través de la transferencia indebida de recursos al resto del mundo y del empobrecimiento innecesario de la población nacional.

Por tanto, la búsqueda del equilibrio estable es el único objetivo factible a largo plazo. Lo que ocurre es que también en este caso ningún gobierno tiene el poder unilateral de garantizar la realización de esta meta en un mundo donde existe una amplia libertad de movimiento de capitales. Es decir, la estabilidad de precios domésticos es una condición necesaria, pero no es suficiente para garantizar la estabilidad del tipo de cambio. A esto se debe el hecho de que en el sistema multilateral de comercio inaugurado recientemente bajo la égida de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de los nuevos acuerdos de integración regional, las cuestiones monetarias se tornen crecientemente prioritarias.

La política fiscal constituye otro de los componentes importantes en la búsqueda de configuraciones sustentables. En una economía abierta, el mantenimiento de un nivel adecuado y no inflacionario de inversiones públicas exige un sistema tributario en condiciones de atender las siguientes finalidades:

- a. Garantizar recursos a favor de la principal fuente de dinamismo del sistema capitalista —el progreso técnico— independientemente de los ánimos de los inversores privados.
- b. Contrarrestar el daño principal causado por el progreso técnico, que consiste en la generación de diferencias sociales, a través de inversiones en educación, seguridad social y otros programas de bienestar.
- c. No gravar la competitividad de la industria local, evitando tributos que se apliquen exclusivamente sobre las transacciones domésticas.
- d. Proveer la simetría entre la demanda por recursos públicos y la capacidad de tributación del Estado a través de la ampliación de la base tributaria y de la reducción de las alícuotas de los impuestos.

Conforme a lo que vimos en la sección 3, la presencia de oligopolios es una característica inevitable en las estructuras industriales contemporáneas, lo que requiere instituciones que establezcan firmemente los límites entre intereses públicos y privados. El cumplimiento de esta función suele generar problemas políticos delicados. Por un lado, existe una cierta relación entre el grado de concentración de un sector y su importancia estratégica para el conjunto de la economía, en materia de generación de empleo, efectos de encadenamiento, difusión del progreso técnico, desempeño exportador, etc. A esto se debe el hecho de que estos sectores capten la mayor parte de los recursos públicos destinados a la política industrial. Por otro lado, el fortalecimiento del poder económico de las empresas que operan en este entorno constituye un riesgo permanente a la preservación de los intereses públicos. De este modo, cuando hace falta limitar

abusos eventuales, las medidas de corrección deben cumplir un doble requisito: ser eficaces sin inviabilizar el funcionamiento del sector.

No es casual que cada país presente una solución particular para este problema. En lo referente a atribuciones, formato institucional y resultados alcanzados, existe muy poco en común entre la *Antitrust Division* de Estados Unidos, la *Monopolies Commission* del Reino Unido, la *Bundeskartellamt* de Alemania y la *Fair Trade Commission* de Japón, por ejemplo. A parte de las especificidades nacionales, la capacidad de implementar normas jurídicas, en el sentido de preservar la ética y la transparencia de los mercados, depende de dos factores generales:

- a. Una legislación que incorpore los avances recientes de la teoría económica en cuanto a las vinculaciones entre progreso técnico, estructura industrial y competencia potencial.
- b. Un organismo gubernamental dotado de recursos técnicos convenientes, de credibilidad incuestionable y de poderes suficientes para ejecutar la ley.

El establecimiento de dichas condiciones no interesa sólo a los ciudadanos, sino también a las grandes empresas que pasan a disponer de un parámetro importante para formular sus estrategias de competencia: la indicación precisa de los tipos de conducta inaceptables por la sociedad.

6. CONCLUSIONES

Atendiendo a los conceptos expuestos en las secciones anteriores, la competitividad internacional consiste en la capacidad adquirida por los agentes económicos para acompañar el ritmo del progreso técnico y utilizar el acervo de conocimientos disponibles por la sociedad contemporánea. Además de las inversiones en capital humano realizadas en el pasado, los niveles de competitividad de una economía dependen de una estrecha articulación entre las estrategias adoptadas por los agentes privados y la conducta del gobierno. Conforme a las consideraciones realizadas, esta interacción de las esferas pública y privada sufre mutaciones periódicas, cuya intensidad se hizo notar particularmente en los últimos 15 años. Por un lado, el progreso técnico alteró el funcionamiento de varios mercados, provocó la difusión de nuevas rutinas productiva y posibilitó formas inéditas de asociación entre empresas. Por otro lado, los gobiernos han sido forzados a abandonar gradualmente las formas clásicas de proteccionismo, buscar nuevos mecanismos de coordinación internacional, y a renovar el estilo de la gestión de los recursos públicos. Asimismo, el dinamismo de este proceso no presenta ninguna señal de agotamiento, dada la magnitud de diversos mecanismos institucionales inaugurados recientemente, como es el caso de la OMC, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) y el Tratado de Maastricht de 1992.

BIBLIOGRAFÍA

BAUMOL, W.

1982. "Contestable Markets: an Uprising in the Theory of Industry Structure". *American Economic Review*, 72 (1)

BAUMOL, W., PANZAR, J., y WILLIG, R.

1982. *Contestable Markets and the theory of Industry Structure*. Harcourt Brace.

FAJNZYLBER, F.

1988. "Competitividad Internacional: Evolución y Lecciones", *Revista de la CEPAL* nro.36, (diciembre), Santiago, Chile.

KRUGMAN, P.

1994. "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, marzo/abril

NELSON, R. Y WINTER, S.

1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard; Harvard University Press.

TAVARES DE ARAUJO, J; HAGUENAUER, L.; y MACHADO, J.B.

1990. "Proteção, Competitividade e Desempenho Exportador da Economia Brasileira nos Anos 80", *Pensamiento Iberoamericano*, nro.17, Madrid.

EFFECTOS Y LIMITES DE LA COMPETENCIA Y DE LOS REGIMENES DE COMPETENCIA

Gonzalo SAMANIEGO BORDIU

Subdirector para las relaciones con la UK; Dirección Comercial y de Relaciones Internacionales, Instituto Nacional de Industria, Madrid, ESPAÑA.

1. INTRODUCCION

Esta ponencia se divide en tres países. En la primera se presenta una panorámica de los límites que se han observado en las políticas europeas destinadas a la liberación e integración económicas y de la política europea de competencia; la segunda parte examina la tensión que puede producirse entre las políticas de liberalización y de libre competencia; la tercera parte expone la experiencia española de adaptación de una economía protegida a un entorno liberalizado y competitivo.

Al final se ofrecen ciertas conclusiones que nos permitan enmarcar las cuestiones a las que podamos dedicar nuestros debates.

2. PANORAMICA DE LAS POLITICAS LIBERALIZADORAS Y DE LA LIBRE COMPETENCIA EN LA UNION EUROPEA Y SUS LIMITES

En el Tratado de la Unión Europea (TUE) podemos distinguir con bastante claridad políticas destinadas a favorecer la liberalización y la libre competencia, y otras políticas comunitarias destinadas a la consecución de otras finalidades.

Las políticas de liberalización en Europa están principalmente integradas en las llamadas "libertades comunitarias" y en la política de defensa de la competencia.

Las libertades comunitarias son, de acuerdo con el Tratado de la Unión, libertades reconocidas a las personas, las empresas, las capitales y las mercancías para circular y actuar en todo el territorio de la Comunidad. Técnicamente, como se sabe, estas libertades están expresadas en nuestro Tratado de la siguiente manera:

- La libertad de circulación de personas y trabajadores (1), que protege el derecho de cualquier persona a moverse y residir en el territorio europeo y el derecho de los trabajadores a acceder al trabajo en cualquier Estado Miembro (EM).
- La libertad de circulación de mercancías (2), que protege el derecho de las empresas a fabricar, comercializar, y mover sus productos en el territorio comunitario.
- las libertades de establecimiento y de prestación de servicios (3), que protege el derecho de las empresas y de los profesionales a establecer sus sociedades y actividades y a prestar servicios en cualquier lugar de la Comunidad Europea (CE).
- y la libertad de circulación de capitales (4) que garantiza el derecho a realizar pagos y a mover capitales entre los EMs sin trabas.

Todas éstas libertades ejercen en la Unión Europea (UE) una presión constante para conseguir que las legislaciones nacionales reguladoras de todas las actividades económicas y comerciales eliminen y supriman las restricciones y obstáculos que son discriminatorios o desproporcionados o injustificados (5).

Las libertades comunitarias han jugado y juegan todavía un papel esencial en el proceso de liberalización comunitaria y por ello no podemos olvidarlas en nuestros debates. A título no exhaustivo, debo recordar ahora que la desaparición de los monopolios comerciales, de los monopolios de servicios y la integración en muchos sectores depende, en primer lugar, de la acción comunitaria que se deriva de éstas libertades.

No obstante este papel, las libertades comunitarias tienen en la UE ciertos límites relevantes. Quizás el más importante es que la acción comunitaria favorecedora de las libertades se suele expresar principalmente a través de una acción que voy a calificar de "desregulación".

En efecto, la acción comunitaria en éste campo se suele manifestar como una "prohibición" para introducir obstáculos, como una "supresión" de legislaciones nacionales, o como una "eliminación" de las discriminaciones y las barreras existentes entre los EMs. Es cierto, y no hay que olvidarlo, que también la acción comunitaria en favor de las libertades comunitarias puede expresarse a través de acciones más positivas, tales como la armonización o la coordinación de las legislaciones nacionales. Pero esta acción

positiva es mucho más débil y difícil de llevar a la práctica que la acción de "desregulación", simplemente porque es más fácil suprimir obstáculos que poner de acuerdo a los EMs para que aprueben una legislación común.

La otra importante limitación de las libertades comunitarias es que no son suficientes instrumentos para luchar contra las distorsiones de la competencia, una vez que un sector o actividad determinada se ha liberalizado.

Por ello, la política comunitaria de defensa de la libre competencia constituye el complemento imprescindible de las políticas liberalizadoras. Como se sabe, y no voy a extenderme al respecto porque tendremos oportunidad de debatir más a fondo esta política, en la UE la política de la competencia se expresa en dos grandes pilares (6).

El primer pilar es el que responde mejor a las reglas universalmente conocidas en la materia: la prohibición y la persecución de todas las conductas y las prácticas que distorsionan la competencia, bien mediante acuerdos entre empresas, bien mediante la creación o el abuso de la posición dominante de una empresa en un mercado determinado (7).

En este aspecto de la cuestión, la novedad quizás más relevante que se ha producido en los últimos años ha sido la aprobación de un sistema de control previo de las fusiones, adquisiciones y alianzas entre las empresas, control previo que pretende evitar que se creen posiciones dominantes en el mercado común (8).

El segundo pilar de la política de la competencia europea es el control de las ayudas públicas y las subvenciones (9). Se trata, sin duda, de una acción peculiar, porque, según mis noticias, este control no existe ni en otras naciones, ni en otros procesos de integración económica. Su fundamento es evitar que los EMs distorsionen la competencia entre las empresas mediante el otorgamiento de ventajas económicas incompatibles con el interés común. El instrumento es el control previo a la concesión de estas ventajas.

La política de la competencia en la UE es un pilar esencial de todo el proceso (10). Los europeos, en efecto, no queremos una integración cualquiera, sino una integración basada en la libertad en general y en la libertad económica en particular. Creemos que la libre competencia genera la dinámica fundamental que favorece el desarrollo económico, la riqueza y el bienestar social. Por lo tanto, nuestro proceso de integración solo puede hacerse en el marco de estos principios.

La política de la competencia en la Unión es, en este sentido, una de las pocas políticas en las que las instituciones europeas tienen atribuciones exclusivas y excluyentes: son el Consejo y la Comisión Europea, junto con el Tribunal de Justicia quienes regular y ejecutan las normas comunitarias. En particular, las autoridades y funcionarios de la Comisión han mostrado a lo largo de todos estos años un alto grado de eficacia en la aplicación de esta política, a pesar de las dificultades que se encuentran habitualmente en su trabajo.

Sin embargo, la política de la competencia adolece también los parecidos límites que habíamos visto en la acción favorecedora de las libertades comunitarias: se trata de una política también predominantemente negativa, en el sentido de que es muy útil para luchar contra las prácticas que distorsionan la competencia en un mercado, pero no tiene los instrumentos adecuados para generar una política común o una acción positiva en un determinado sector o actividad.

Al respecto, debe indicarse que solo la política europea de control de las ayudas y subvenciones ha podido servir también para crear ciertos grados de política industrial común, pero, como veremos mas adelante, esto es precisamente uno de los lugares de mayor dificultad.

Por lo tanto, y como conclusión ahora provisional, parece que podemos admitir que las políticas liberalizadoras y de defensa de la libre competencia son los instrumentos fundamentales para la creación e integración económica en un mercado común, y son esenciales para dotar a ese mercado común de unas mismas reglas de juego, pero son acciones que no tienen la capacidad suficiente para crear una política común.

3. RELACION ENTRE LAS POLITICAS DE LIBERALIZACION Y DE COMPETENCIA CON OTRAS POLITICAS EUROPEAS Y NACIONALES

En la UE y en cada una de las naciones que la componen las políticas liberalizadoras pueden encontrarse a menudo con resistencias o dificultades de coordinación con otras políticas públicas. Como estas tensiones

se pueden producir en cualquier sector o actividad en el que exista una actividad pública, y como no podemos abarcar todos los posibles lugares de debate, examinaré brevemente la relación de las políticas de liberalización con la política agrícola, con la política industrial, y con las políticas de desarrollo regional y de empleo.

Es verdad que existen otras políticas públicas de gran relevancia tanto para la Unión como para sus EMs, como son las políticas de comercio exterior, de protección del medio ambiente, de investigación y desarrollo, de bienestar social, salud y educación. Sin embargo, no parece que en estos otros ámbitos se haya expresado una tensión especial entre un proceso de liberalización y las intervenciones públicas.

3.1 Política agrícola y política de competencia

Como se sabe, la Política Agrícola Común (PAC) (11) en la Unión es, en verdad, la política sectorial común más intensa, esta dotada de medios presupuestarios e interviene extraordinariamente en todos los mercados de productos agrícolas. Dado el alto nivel de intensidad de la política europea en el sector, resulta que las políticas de liberalización y de defensa de la competencia no tienen en Europa el papel tan relevante que se les reserve en otros sectores y actividades.

En concreto, la libre circulación de mercancías sigue luchando contra las trabas indirectas y sofisticadas que introducir los EMs en el comercio de los productos agrícolas, y las autoridades comunitarias de defensa de la competencia velan por evitar la creación de posiciones dominantes en los mercados agrícolas y porque las subvenciones nacionales no dificulten la política agrícola. Pero el centro de atención político y económico de la UK, de los EMs y de los agentes económicos y sociales se encuentra todos los años en la toma de las decisiones fundamentales relativas a la producción y a los precios de los productos.

Por ello, creo que se puede afirmar que cuando existe una política europea pública intensa, con unos objetivos definidos y unos instrumentos adecuados, las políticas de competencia y de liberalización europeas complementan las acciones e intervenciones públicas de aquella, sin que existan aparentemente especiales dificultades de coordinación entre ambas.

3.2 Política industrial y política de la competencia

En el ámbito industrial, sin embargo, la situación parece muy diferente. En efecto, hay que esperar hasta el reciente Tratado de Maastricht para encontrar el fundamento legal de una política industrial común europea y el artículo que la menciona es demasiado amplio y vago (12). Esto no quiere decir que la Unión no haya llevado a cabo una acción comunitaria para la industria, sino que los instrumentos comunitarios que la Unión ha empleado hasta ahora al respecto han sido de menor entidad, generalmente recomendando y promoviendo actitudes y acciones comunes de los estados y las empresas. En cualquier caso, por lo tanto, la política industrial ha seguido recayendo principalmente en los EMs, es decir, que se trata de políticas industriales nacionales.

Por este motivo, en la UE venimos observando una tensión muy fuerte entre las políticas industriales nacionales y las políticas liberalizadoras y de defensa de la competencia. Como expresión de esta tensión, me permito citar a nuestro Comisario de Competencia (13).

"En la UE, la política de la competencia y la moderna política industrial son de hecho complementarias y una política industrial no podría existir sin una genuina política de la competencia. El Tratado de Maastricht reafirma esto: sus previsiones relativas a la política económica y a la política industrial enfatizan la necesidad de mantener un sistema abierto, de mercados competitivos.

Esto no quiere decir, por supuesto, que toda acción gubernamental debe ser prohibida. Al contrario, tal acción puede ser necesaria en orden a conseguir un estímulo o dirección de la economía o para limitar las repercusiones sociales en una economía. Sin embargo, debe ser la industria quien por sí misma se adapte y reaccione al entorno en el que opera. Lo puede hacer sola o a través de la cooperación con otros, en cuyo caso entra en juego la política de la competencia..."

La tensión es inevitable, porque una política industrial activa exige el uso de instrumentos y mecanismos que desde una perspectiva de libre competencia pueden considerarse como negativos o prohibidos. Esto es lo que sucede, por ejemplo, cuando las autoridades responsables de la política industrial favorecen la fusión o integración de empresas, con la finalidad de favorecer la constitución de grupos de mayor dimensión y competitividad, o cuando las autoridades apoyan económica y políticamente los procesos de

reestructuración de empresas y sectores en crisis, o cuando las autoridades favorecen las inversiones generadoras de empleo y tejido industrial.

Cuando las autoridades nacionales adoptan estas medidas de política industrial u otras parecidas, no es infrecuente observar que las autoridades comunitarias que velan por el régimen de la competencia consideren que dichas intervenciones pueden ser contrarias al interés común.

En particular, esto es lo que sucede en el terreno de las ayudas económicas a las empresas, terreno en el que el tema que abordamos se presenta con toda su crudeza, por lo que propongo que le dediquemos algo más de atención.

En efecto, como es conocido, en el Tratado de la CE disponemos de un conjunto de normas que declaran prohibidas las ayudas económicas que pueden recibir las empresas, en la medida en que pueden distorsionar la competencia, y que establecen un procedimiento para autorizar estas ayudas por la Comisión cuando se reúnen ciertas condiciones. -

El esquema general del Tratado en materia de ayudas públicas es aparentemente inocuo y no parece que debiera suponer un enfrentamiento entre las políticas industriales nacionales y la política comunitaria de la competencia.

Al contrario, el artículo 92 del Tratado demuestra una gran sensibilidad al respecto, ya que se pueden autorizar ayudas a las empresas, aunque se distorsione a la competencia, cuando se favorezca el desarrollo regional o de actividades económicas y culturales, o cuando se trata de proyectos de interés europeo, o cuando se trata de remediar graves perturbaciones económicas en un EM.

Sin embargo, los problemas y las tensiones surgen en la práctica de estos preceptos. En efecto, gestionados por la comisión y, en particular, por la Dirección General de la Competencia, estos preceptos tienden a ser aplicados de manera que los valores de libre competencia priman con mucho los objetivos legítimos del desarrollo regional o económico, o los objetivos de la política industrial. Los casos son tratados sin tener en cuenta, a menudo, el problema social o local que se encuentra detrás de ellos, o se adoptan supuestas normas comunes cuya aplicación beneficia a las grandes empresas de los estados más desarrollados, en perjuicio de las empresas medianas y pequeñas de los estados menos desarrollados.

Muestra de que la política de la competencia en la Unión en materia de ayudas de estado no es satisfactoria desde la perspectiva del equilibrio europeo, es que, de acuerdo con las estadísticas europeas, tres EMs otorgan a sus empresas el 80% de las ayudas públicas (14).

3.3 Política de desarrollo regional v de cohesión económica y social

Desde una perspectiva de una política de la competencia, la llamada a la autonomía y la autosatisfacción de las necesidades por las empresas viene a suponer como consecuencia que las intervenciones públicas sean concebidas como intervenciones que distorsionan la competencia y que, por lo tanto, deben ser cuando menos vigiladas y controladas y, cuando más, prohibidas. Ahora bien, este enfoque, que bien podemos calificar de neoliberal, implica la abstención de las autoridades responsables de las políticas económicas, industrial, de empleo y de desarrollo regional. Pero como estas autoridades responsables son nacionales, no es infrecuente encontrar en la práctica tensiones entre una política europea de defensa de la competencia que reclaman la abstención de las intervenciones públicas nacionales que intentan intervenir para alcanzar determinados objetivos.

Esta visión de las políticas de desregulación y de la competencia, que exige la abstención de las políticas nacionales e incluso europeas, no puede ser apoyada racionalmente y, en verdad, no está prevista en nuestro proceso de integración europea. Al contrario, tanto en los parámetros de nuestra política europea de la competencia, como en los demás parámetros del Tratado, las políticas europeas de la competencia, del desarrollo regional, la política industrial y las políticas de empleo y económicas se conciben con políticas todas ellas complementarias destinadas en último extremo a favorecer el desarrollo económico y, social, la riqueza y el bienestar.

Como tendré ocasión de mostrar más adelante, la liberalización de la vida económica y la libre competencia no pueden concebirse como intelectualmente contrarios o contraproducentes del desarrollo económico y social.

El Tratado de la Unión así lo ha comprendido perfectamente al reconocer que, además de la creación de un espacio común en el que se garanticen las libertades y la libre competencia, también se reconocen las políticas de la cohesión económica y social y una política de desarrollo regional. Esto quiere decir que la

Unión se basa no solo en una integración, que podría desembocar en una ventaja exclusiva para los mejores, sino también en una solidaridad común y en un esfuerzo común para mejorar las condiciones de vida en cualquier parte del territorio nacional.

Como es bien sabido, estas políticas comunitarias son consideradas por algunos países, entre ellos España, como esenciales para que el proceso de integración europea sea equilibrado y solidario.

En este sentido, parece que en general la Unión realice constantes esfuerzos en el camino de compatibilizar políticas liberalizadoras y políticas de redistribución de la riqueza entre países y regiones europeas: los Fondos de Cohesión y de Desarrollo Regional son instrumentos inapreciables al respecto.

Por otra parte, cuando en ocasiones la Unión desea avanzar en un proceso de liberalización en un sector determinado, parece que hasta ahora se ha sido sensible con las dificultades en las que se pueden encontrar algunos estados a la hora de incorporar las nuevas normas en el derecho nacional, encontrándose soluciones equitativas para todos, entre las que suele ser la más habitual la aceptación de plazos transitorios especiales.

En general, pues, en la Unión parecen coexistir adecuadamente los objetivos de la integración y la liberalización con los objetivos del desarrollo regional y la solidaridad. No obstante, hay todavía algunos aspectos en los que se puede mejorar y en los que se observa que la política europea de la competencia tropieza con ciertas dificultades para apoyar estos esfuerzos y llevar a cabo una armonización o una política común de desarrollo regional. Así, por ejemplo, las normas vigentes en la Unión, aunque formalmente permiten a los EMs menos desarrollados o periféricos dar más ayuda a la inversión que los EMs más ricos, sin embargo son estos últimos quienes, precisamente por ser más ricos, conceder a las empresas mucho más volumen de ayuda.

Por ello, aunque es imprescindible poner unas reglas de juego en esta materia, conviene también recordar que la libre competencia no es un objetivo en sí mismo, sino un marco de referencia en el que tienen cabida también y necesariamente otros objetivos legítimos.

3.4 Otras políticas comunitarias y nacionales y su relación con la política de la competencia

Salvo en el terreno de las ayudas de estado, donde se suelen producir grandes discusiones en los que estos valores se ponen en juego con toda su dureza, parece que la política de la competencia europea ha sabido convivir adecuadamente con las políticas europeas o nacionales, aunque los instrumentos sean poco ortodoxos desde una perspectiva puramente competitiva.

Así, la investigación y el desarrollo de las empresas europeas y las políticas nacionales en este campo no se han visto razonablemente obstaculizadas por el control ejercido por las autoridades europeas de la competencia, las cuales han adoptado normas especialmente benévolas al respecto.

Lo mismo se puede decir respecto de las políticas medio ambientales de las empresas y de los EMs, o de las políticas nacionales y europea en el ámbito social, especialmente cuando se trata de las ayudas que permiten a las empresas soportar mejor las cargas sociales derivadas de inevitables reestructuraciones, fomentar el empleo o mejorar la formación y la productividad de los trabajadores. En general, como se ha señalado, las autoridades comunitarias son sensibles a estas intervenciones y no se ha producido grandes dificultades de coordinación entre unas y otras políticas.

4. DIFICULTADES PARA LA INTRODUCCION DE LA LIBERALIZACION Y LA LIBRE COMPETENCIA EN UN MERCADO PROTEGIDO: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA DE LA INTEGRACION EUROPEA

La introducción de la libre competencia y la integración económica de un país protegido en una zona más amplia genera unas muy importantes dosis de temores, desasosiegos e incertidumbres. A corto plazo, a veces, la integración y la apertura económica y comercial al exterior parecen tener aparentemente efectos muy negativos, incrementándose el paro, desapareciendo empresas, vendiéndose empresas a capitales exteriores y otras consecuencias no menos graves.

Para abordar estas y otras cuestiones me voy a servir de la experiencia española. Espero que en el debate posterior, otros participantes puedan aportar otras experiencias que enriquezcan el debate.

En 1985 el Reino de España llegó a un acuerdo con la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) para su integración en el Mercado Común.

Esta integración supuso para la sociedad española y, en especial, para las empresas españolas, el cambio más importante desde la desaparición del Antiguo Régimen. Debe recordarse, al respecto, que en 1985, aunque se habían realizado grandes esfuerzos de racionalización de la economía española, las empresas gozaban todavía de una fuerte protección frente a la competencia exterior, mediante una serie de instrumentos que ahora nos parecen verdaderamente obsoletos: aranceles, contingentes, permisos de exportación e importación, autorización previa para inversiones exteriores, control de movimiento de capitales, monopolios comerciales, regulaciones de precios, etc.

La integración española al Mercado Común se produjo, además, en un contexto especial desde la perspectiva europea. En efecto como se recordara, en 1985, los países miembros de la CEE habían adoptado el Acta Única Europea (AUE), comprometiéndose a alcanzar el Mercado Único Europeo (MUE) a partir de 1992. Esto significaba la aprobación de un ambicioso programa legislativo (el Libro Blanco de Jacques Delors que contenía 300 medidas de liberalización), programa que en síntesis proponía la liberalización de numerosas trabas a la vida económica europea que los EMs se habían resistido a aprobar hasta entonces.

Por lo tanto, la integración española no solo debía recorrer en un corto espacio de tiempo el camino que los demás estados había tardado en hacer 30 años, sino que, además, la economía española debía realizar un esfuerzo suplementario de adaptación a las nuevas normas que iban a garantizar la definitiva implantación del Mercado Único Europeo.

Desde el mismo momento en que se empezó a ver que la integración española en el Mercado Común era un hecho definitivo e incontrovertible, se empezaron a percibir rápidamente toda clase de efectos. Voy a recordar ahora el período 1986-1992 muy rápidamente y sin un carácter exhaustivo, algunos de los más importantes efectos que a corto plazo ha generado este proceso:

Efectos en la estructura empresarial española. Las empresas españolas vivieron durante estos años profundos cambios en su estructura principalmente expresados en dos grandes tendencias: la concentración de empresas españolas con el propósito de adquirir la dimensión suficiente que les permitiera competir adecuadamente con las empresas europeas; y la adquisición de empresas españolas por inversores exteriores.

En efecto, la concentración y fusión de empresas españolas ha sido durante este período uno de los fenómenos más característicos de la respuesta a la integración española en Europa. En particular, las empresas españolas de los sectores industriales del aluminio, el acero, el carbón, la minería, la banca, la distribución, la alimentación han tendido hacia esta integración.

La adquisición de empresas españolas por otras empresas europeas ha sido también la segunda constante de la integración europea. Facilitada por la libertad de circulación de capitales y por las libertades comunitarias y europeas, algunas empresas españolas han creído ver en su adquisición por otras empresas europeas el futuro que no veían para sí mismas en solitario. Este fenómeno se ha dado en toda clase de sectores: el financiero, bancos europeos han adquirido las segundas marcas de bancos españoles como medio para entrar en el mercado español; en el industrial, empresas españolas que carecían de la tecnología suficiente para competir a largo plazo han sido adquiridas por otras empresas europeas; en otras ocasiones lo que se ha producido es simplemente una venta en condiciones favorables para el empresario (cemento); en el sector agroalimentario, también se han producido importantes adquisiciones, bien para entrar en el mercado, bien para aprovecharse de las ventajas productivas.

La adquisición de empresas nacionales por empresas europeas constituye, sin duda, uno de los efectos más polémicos de la integración europea. Pero no parece que un planteamiento demasiado nacionalista pueda ser considerado seriamente. Si un sector determinado carece de ventajas competitivas realmente sólidas, su futuro en un mercado libre y con una competencia acentuada es demasiado incierto, por lo que no es descartable la incorporación de esa empresa en un grupo más amplio.

Desde 1985, el sector público empresarial español ha cambiado extraordinariamente. En unos casos, las empresas públicas han visto la desaparición de su monopolio y han debido adaptarse a un entorno de competencia; en otros casos, al igual que en el sector privado, se han concentrado las empresas de los mismos sectores, con el objetivo de alcanzar la dimensión adecuada. Pero sobre todo, las empresas públicas españolas están viviendo un período de privatización y reestructuración. Las privatizaciones han sido totales o parciales y el proceso iniciado hacen ya diez años sigue la misma tendencia que en la UK. Por lo que se refiere a la reestructuración del sector público, durante estos años las empresas públicas han

realizado un inmenso esfuerzo, que ha supuesto la reducción de una cuarta parte del empleo que tenían antes de la adhesión.

El tercer efecto temido de la integración española al Mercado Común había sido el de la pérdida de empleo como consecuencia de la necesaria reestructuración de las empresas o, mas simplemente, como consecuencia de su desaparición.

No puede negarse, en absoluto, que estos fenómenos se hayan manifestado también en nuestro caso. Sin embargo, en general, parece que en verdad no podemos considerar que esta haya sido una consecuencia general. Al contrario cuando en mi país se ha producido una importante dificultad en una empresa relevante, bien por dimensión, bien por su presencia social o regional, se han hecho todos los esfuerzos posibles por encontrar un futuro a la empresa en otro contexto, generalmente la incorporación en otros grupos de empresas, sean nacionales o no.

En términos generales, de facto el empleo creció durante el período 1986/1992 por encima de la media europea, al igual que las tasas de crecimiento económico, aprovechándose la economía española del fuerte crecimiento europeo que se dio en aquellos años.

Se temía igualmente que se produjese la deslocalización de empresas europeas. En particular, se temía que empresas extranjeras que se habían establecido en España, bien para aprovechar algunas ventajas competitivas españolas (generalmente la buena relación tecnología/ calidad/costo), bien como vía para acceder al mercado español (incluso como condición gubernamental previa), podrían verse menos interesados en mantener sus intervenciones una vez que el acceso al mercado ya era fácil.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los casos de deslocalización han sido muy escasos y muy recientes, todos ellos con una problemática muy particular.

Finalmente, se había pronosticado un importante desequilibrio en nuestras relaciones comerciales con la Unión. En este aspecto, en efecto, es preciso reconocer, de una parte, que la integración económica supuso un extraordinario incremento del déficit comercial de España con la Comunidad, solamente compensando en parte por las fuertes entradas de divisas exteriores para la inversión financiera o industrial. Se ha de reconocer, sin embargo, que este efecto de la integración europea se vio especialmente acentuada por la existencia de un periodo en el que la peseta estaba especialmente fuerte.

Los efectos de la integración europea en España han ido mucho mas allá de lo que acabamos de expresar, porque esta integración supuso también cambios sustanciales en aspectos jurídicos, técnicos, y políticos. No es nuestra intención el ofrecer una valoración del proceso español, pero la experiencia española parece que pone de manifiesto que la integración de una economía más débil en un entorno mas desarrollado no produce, necesariamente, esos efectos que los temores y las resistencias previas habituales suelen generarse. Al contrario, al menos en el caso español, se ha podido percibir que en general los efectos han sido positivos, gracias sobretodo al gran esfuerzo realizado por la sociedad española para adaptarse al nuevo entorno competitivo europeo.

5. CONCLUSION

Las políticas de liberalización en Europa están principalmente integradas en las llamadas "libertades comunitarias" y en la política de defensa de la competencia.

Las políticas liberalizadoras y de defensa de la libre competencia son los instrumentos fundamentales para la creación e integración económica en un mercado común, y son esenciales para dotar a ese mercado común de unas mismas reglas de juego, pero son acciones que no tienen la capacidad suficiente para crear una política común.

En la UE y en cada una de las naciones que la componen las políticas liberalizadoras pueden encontrarse a menudo con resistencias o dificultades de coordinación con otras políticas públicas. Se observa que, en particular, existen especiales dificultades de coordinación entre las políticas industriales nacionales y las políticas liberalizadoras y de defensa de la competencia europeas.

Tanto en los parámetros de nuestra política europea de la competencia, como en los demás parámetros del Tratado, las políticas europeas de la competencia, del desarrollo regional, la política industrial y las políticas de empleo y económicas se conciben como políticas todas ellas complementarias destinadas en último extremo a favorecer el desarrollo económico y social, la riqueza y el bienestar.

La Unión se base no solo en una integración económica en el marco de los principios de libertad de mercado. lo que podría desembocar en una ventaja exclusiva para los mejores, sino también en una solidaridad común y en un esfuerzo común para mejorar las condiciones de vida en cualquier parte del territorio nacional.

La introducción de la libre competencia y la integración económica de un país protegido en una zona más amplia genera a menudo importantes temores, desasosiegos e incertidumbres. La experiencia española parece que pone de manifiesto que la integración de una economía más débil en un entorno mas desarrollado no produce, necesariamente, esos efectos que los temores y las resistencias previas habituales suelen generar.

La experiencia española pone de manifiesto que los procesos de integración deben equilibrar los esfuerzos nacionales de adaptación al nuevo entorno con una adecuada flexibilizaron en la aplicación de las políticas comunes.

NOTAS

1. Vid. la segunda parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) para la Ciudadanía de la Unión y el capítulo 1 del título III de la tercera parte, relativo a la libre circulación de trabajadores.
2. Vid. la "libre circulación de mercancías" en el título 1 de la tercera parte del TCE, y, en especial, su capítulo 2 relativo a la supresión de las restricciones cuantitativas entre EMs.
3. Vid. los capítulos 2 y 3 del título III de la tercera parte del TCE
4. Vid. el capítulo 4 del título III de la tercera parte del TCE y cfr. con el título VI relativo a la política económica y monetaria.
5. Para un examen más detallado de éstas libertades, vía. A. Mattera "le marche unique européen: ses regles, son fonotionnementin, Júpiter. París. 1990.
6. Vid. por todos, la obra de Bellamy y Child: "Derecho de la Competencia en el Mercado Común, editada por Civitas, Madrid. 1992.
7. Cfr. artículos 85 y 86 del TCE.
8. Vid. Reglamento 4064/89 sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas.
9. Artículos 92 a 94 del TCE.
10. El artículo 3 del TCE considera como uno de los fines del tratado: "g) un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado común"
11. Título II del capítulo tercero del TCE.
12. Vid. el artículo 130 del TCE.
13. Karel van Miert: "The role of competition policy today" en *Competition Policy Newsletter*, vol. 1, n 3, Autumn/Winter 1994, pag. 3. La traducción es del autor.
14. Vid. los informes periódicos publicados por la Comisión Europea sobre las ayudas de estado en los sectores de productos manufacturados y algunos otros sectores en la Comunidad Europea.

EXPERIENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁREA DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

Rafael GARCIA-PALENCIA CEBRIAN

Director de Política General de la Competencia y Coordinación (DG IVA),
Comisión Europea, Bruselas, BELGICA.

1. COMPETITIVIDAD

Quizás sean necesario unas reflexiones previas sobre el concepto de competitividad. En una primera aproximación, competitividad es la capacidad de ser más o menos eficaz respecto a sus competidores. Se trata de un concepto comparativo ya sea en el plano espacial o temporal. Este concepto puede afinarse a través de diversos análisis.

1.1 Competitividad mundial "versus" local

La competitividad sería la capacidad de un país para conciliar crecimiento y equilibrio exterior y se identifica con la eficacia exterior de los países industrializados en razón de sus consecuencias para los intercambios de productos manufacturados.

Esta perspectiva, que pone de relieve el concepto de competitividad entre países, ha sido puesta en tela de juicio por algunos analistas económicos, quienes afirman que la idea que la suerte económica de un país esta en gran medida determinada por su éxito en los mercados mundiales es una hipótesis, pero no siempre, empíricamente, una verdad. En efecto un excedente comercial puede ser signo de una debilidad de una economía nacional y un déficit de solidez. Por ejemplo un país con problemas para financiar su deuda, por falta de confianza de los inversores internacionales puede tomar medidas para fomentar sus exportaciones y con estos ingresos traer frente a sus pagos. Inversamente cuando se tiene bien financiada la deuda, el mismo país puede permitirse acelerar su ritmo de desarrollo y registrar un déficit de balance comercial.

La globalización de los mercados afecta desigualmente a las diversas economías, así una economía como la de Estados Unidos (EE UU) produce esencialmente para su propio consumo (el 90% de sus bienes y servicios totales).

En efecto, además de los flujos comerciales existe hoy una movilidad creciente de capitales, empresas, mano de obra calificada y tecnología. La competitividad de los países encontraría entonces su base, no en una perspectiva mercantilista de excedentes comerciales, sino en un análisis más complejo de las ventajas comparativas parcialmente endógenas.

En este análisis cuatro características, con mutua influencia, estarían en la base de la competitividad:

- recursos humanos altamente calificados, infraestructura técnica y servicios públicos de soporte,
- demanda interna sofisticada y exigente cuyas indicaciones anticipen las del mercado mundial,
- existencia de suministradores locales que en precio y en calidad sean tan eficaces como los potenciales abastecedores externos,
- presencia de competidores geográficamente próximos como para asegurar una fuerte presión competitiva. Así las industrias más competitivas en los países europeos son aquellas en las que existe una rivalidad suficiente sobre el plano nacional o local: química o coches en Alemania, moda en Italia o Francia.

En este enfoque hay quien insiste en que no hay que exagerar el alcance de la globalización de las empresas y de la competitividad. La estrategia global, se afirma, no hace mas que añadirse a las ventajas competitivas ya creadas a nivel nacional y regional.

1.2 Competitividad a nivel macro o micro económico

En el plano macroeconómico, competitividad es la capacidad de un país de conservar o aumentar sus cuotas de mercado en el mundo, manteniendo en su mercado un equilibrio entre importaciones y producción nacional, compatibles con sus resultados exportadores. Una consecuencia interesante es que el mero crecimiento de la importación no implica forzosamente una reducción de la competitividad. Lo más

importante es el condicionamiento exterior que resulta de las interacciones entre los equilibrios internos y externos para una economía abierta. Desde este punto de vista, la balanza comercial es un elemento a considerar, pero deben también atenderse los otros renglones de la balanza de pagos.

Así una economía competitiva debe ser capaz, alternativa o simultáneamente, de:

- asegurar un excedente comercial duradero para productos de localización libre,
- participar mediante inversiones en la formación de capital de países extranjeros,
- controlar una parte significativa de las relaciones financieras internacionales.

De esta forma la balanza de pagos de una economía competitiva estará caracterizada por un déficit de movimientos de capital a largo plazo (inversiones en el extranjero), financiado por un excedente de intercambios de productos industriales transformados y de servicios, en particular de servicios de intermediación financiera.

En el plano sectorial la competitividad se percibe a través del análisis de la especialización internacional. Es preferible especializarse en sectores cuya demanda internacional está en fuerte incremento y hacia países caracterizados por una tasa de crecimiento elevado.

En esta perspectiva microeconómica la competitividad de un país depende en gran medida de sus empresas. Hay una razonable correlación entre la dinámica de las empresas en los mercados internacionales y los resultados globales de un país. Se debe resaltar la importancia de las reestructuraciones, por vía externa o interna, que se han hecho mediante las empresas que se han anticipado a la realización del gran Mercado Europeo y los resultados positivos consiguientes. No obstante a estos procesos de anticipación seguirán existiendo problemas que el funcionamiento del gran Mercado no va a resolver por sí mismo. Son necesarios ajustes complementarios y profundizaciones de estrategias de las empresas para mejorar la competitividad. Esta necesidad resulta sobre todo de la circunstancia que las cuatro libertades de circulación no conducen al mismo grado de movilidad y, en particular, que el mercado de trabajo no es de la misma naturaleza que el de capitales.

La competitividad no se reduce a la mera mejora de la productividad del trabajo. Las complejas estrategias de empresas están llamadas a jugar un importante papel dado que la eficacia depende de la productividad del conjunto de los factores de producción.

1.3 De la competitividad cuantitativa a la cualitativa

El costo de producción en sí mismo no es más que uno de los determinantes de la eficacia. Esta debe también tener en cuenta el papel de la organización y de la formación, de los roles comerciales, de los consumos intermedios, de las cooperaciones en líneas ascendentes o descendentes, y de los programas de investigación y desarrollo.

Deseo referirme a la competitividad aparte del precio. El concepto es complejo y poco cuantificable, pero es cierto que la calidad de los productos, los plazos de puesta en el mercado, la eficacia de las redes comerciales, el número y la variedad de las producciones, la especialización sectorial o geográfica, la oferta adaptada y diferenciada y el seguimiento de mercados, permiten soportar desventajas de costos.

Otro factor importante de la competitividad aparte del precio es la capacidad de incorporar la innovación en la estrategia global de la empresa.

Un activo fundamental es la percepción y explotación de la evolución de los mercados y la demanda de novedades. Un enfoque demasiado sesgado por el aspecto científico puede descuidar la consideración de las necesidades del mercado y las estructuras de la demanda. En algunos casos las innovaciones introducidas por algunas empresas se transforman en productos o en procedimientos nuevos por otras empresas competidoras. Es importante la capacidad de utilizar con rapidez su investigación y desarrollo y sus innovaciones mediante estrategias ofensivas que les permitan ganar amplios segmentos de mercados internacionales.

Sin una adecuada integración de la investigación y el desarrollo y de la innovación en una estrategia de conjunto que la valore y oriente, la innovación puede convertirse en un simple cambio aislado del resto de la empresa y por tanto sin efecto económico. No es la investigación y el desarrollo la que debe orientar la estrategia empresarial sino más bien a la inversa. La capacidad estratégica de una empresa depende de la

sistematización de su política de producto, del desarrollo y del equilibrio de sus recursos de marketing, de producción y de gestión y de sus sistemas de información internos y externos.

En contraste con las estructuras de organización tradicionales, fragmentadas y separadas la moderna competitividad requiere sobre todo sistemas rápidos de información, interactividad más flexible y simplificación drástica de procedimientos.

La organización de Taylor extraía su eficacia del rigor en la separación de funciones de la empresa y de la precisión de la programación. Pero estos principios que permiten reducir los costos en un entorno estable funcionan mal para la variedad, la reactividad y sobre todo para la calidad o la innovación.

El taylorismo se construye sobre un principio de comunicación cero, mientras que la nueva productividad esta directamente vinculada a la capacidad de cooperación entre todas las partes del sistema de producción desde la primera transformación hasta el cliente final. La competitividad es, pues, una eficacia relacional.

2. COMPETENCIA Y COMPETITIVIDAD

Antes de exportar en detalle las diversas vertientes de la política de competencia en la Unión Europea (UE) voy a traer algunas alusiones a la actual situación de competitividad y al entorno económico en el que se aplican estas políticas.

Soy consciente que en algunos ámbitos, la UE esta perdiendo competitividad lentamente y que esta sometida a una doble presión.

Por un lado, en lo que respecta a la producción tradicional, Europa esta perdiendo terreno por la emergencia de los nuevos países industrializados que han tomado posiciones importantes tanto en nuestro propio mercado como en los de exportación. Este proceso es en gran parte debido a su gran disponibilidad de mano de obra barata con calificación suficiente para este tipo de producción.

Más preocupante es el hecho de la pérdida de posiciones en algunos sectores de alto crecimiento y tecnología de vanguardia respecto a Japón y a EE UU.

Si bien hay que añadir que la situación no puede generalizarse y que seguimos contando con empresas líderes a nivel mundial que contribuyen con sus éxitos financieros y tecnológicos a dinamizar muchas otras economías.

Además la UE se encuentra con un paro estructural elevado (11% de su población activa) y con la necesidad de mantener una tasa de crecimiento anual del 2,5 % del PIB. Para que esta elevada cifra de paro no aumente.

Con este telón de fondo la Comisión de la UE elaboró el Libro Blanco sobre "Crecimiento, Competitividad y Empleos" que propone un conjunto de estrategias para intentar dar respuesta a estas tres cuestiones:

- Como conseguir un ritmo de desarrollo económico más rápido dentro de un cuadro macroeconómico estable.
- Como crear las condiciones estructurales necesarias para que la industria europea sea competitiva en los mercados internacionales de forma de que se puedan mantener los niveles de vida y participar plenamente en el crecimiento del comercio internacional,
- Como modificar el contenido en empleo del crecimiento y de la producción.

Una corriente de opinión afirma que la competencia es suficiente por si misma para aportar competitividad, simplemente a través de una eficiente atribución de recursos en el sistema económico y el permanente estímulo a la inversión, a la investigación y el desarrollo.

Aunque hay una parte sustancial de verdad en esta afirmación simplista, es necesario ampliar el escenario de la reflexión para conseguir un diagnóstico más próximo a la realidad. Los redactores del Tratado de Roma no adoptaron este enfoque purista de prohibir toda restricción de competencia sino que admitieron excepciones, por ejemplo en materia de distorsiones creadas por ayudas de Estado que estuvieran justificadas por razones de política regional.

La política de competencia en la UE tiene no solo el objetivo clásico de permitir el correcto funcionamiento de los mecanismos de mercado, sino también ser un factor de integración para traer realidad el mercado único.

Durante la segunda crisis del petróleo hubo una cierta contestación de la eficacia de la política de competencia. alguno de nuestros Estados Miembros siguieron políticas intervencionistas y proteccionistas con una cierta orientación nacional. Ciertas empresas industriales buscaron protección en los carteles de crisis o protección en el exterior a través del Acuerdo Multifibras. El resultado final es que todas aquellas medidas fracasaron a la hora de conseguir un aumento de competitividad.

Los vínculos entre política de competencia y competitividad se desarrollaron en la Comunicación de la Comisión de 1990 sobre "Política Industrial en un Mercado Abierto y Competitivo" que posteriormente se institucionalizaron en el artículo 130 del Tratado de Maastricht. Los principales elementos son los siguientes:

- la política industrial debe configurarse y crear el adecuado ambiente para una economía competitiva en el seno de un mercado único y de una economía mundial crecientemente globalizada,
- la mayor parte del esfuerzo recae sobre las empresas,
- una política de competencia eficaz es un elemento clave y un requisito para los adecuados ajustes estructurales.

Las medidas deben orientarse para acelerar los ajustes estructurales, fomentar un entorno favorable para la cooperación no restrictiva entre empresas y dinamizar la innovación, la investigación y el desarrollo.

3. POLÍTICA DE COMPETENCIA DE LA UNION EUROPEA

La política de competencia es una política sólidamente consolidada desde su instauración por el Tratado de Roma de 1957 hasta su confirmación en el Maastricht de 1992.

El art. 3 del Tratado por el que se crea la Comunidad Económica Europea determina sus grandes objetivos y entre ellos figura: "establecer un sistema que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior".

La tercera parte del Tratado de Roma se refiere a la política de la Comunidad y en ella aparece en primer lugar la política de competencia desarrollada en los art. 85 a 94. Esta reglamentación y esta prioridad se mantienen en el nuevo Tratado de la UE o de Maastricht con la excepción que supone añadir el epígrafe d) al apartado 3 del art. 92, cuyo texto reza así: "d) Las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la comunidad en contra del interés común".

Asimismo se modifica el art. 94 para incluir la consulta del Parlamento Europeo de forma que el Consejo, a propuesta de la Comisión, pueda adoptar los Reglamentos apropiados para la aplicación de los art. 92 y 93. Sigue pues en vigor toda la legislación derivada, en su día dictada en aplicación de los art. 85 a 94 del Tratado de Roma, principalmente el Reglamento 17/62 del Consejo de aplicación de los art. 85/86 del Tratado, el Reglamento 4064/89 del Consejo sobre control de operaciones de concentración y las Directivas de la Comisión sobre competencia en los mercados de terminales y de servicios de telecomunicaciones de 88/90 respectivamente.

La política de competencia es ciertamente un instrumento indispensable para la realización del Mercado Único Europeo (MUE). La aprobación del programa legislativo del MUE no significa que no haya que llevar a cabo otros esfuerzos para conseguir un auténtico MUE, sin fronteras interiores. A este efecto el papel de la política de competencia es doble.

Por una parte con la supresión de las barreras a los intercambios de carácter reglamentario o institucional, los principales obstáculos al comercio entre Estados Miembros proceden ore del comportamiento, ore de la conducta de los Estados que conceder privilegios o ayudas a ciertas empresas o sectores. Los operadores económicos pueden intentar evitar las consecuencias de la apertura del mercado que les sitúa frente a una competencia más intensa por parte de empresas del exterior. Así, la política de competencia es un instrumento clave para garantizar que algunos operadores no confisquen para sí los beneficios derivados de la apertura del mercado.

Por otra parte la política de competencia puede ser también utilizada para abrir sectores que continuaron cerrados a pesar de la realización del mercado interior (como es el caso de las telecomunicaciones, la

energía o el correo) a los que los Estados Miembros han concedido derechos exclusivos o especiales para su explotación. La realización de un auténtico MUE implica suprimir los obstáculos que dificultan su funcionamiento.

3.1 Prácticas restrictivas

Un campo tradicional de la política de competencia es la detección, la persecución, la supresión y la disuasión de los carteles. Estos acuerdos restrictivos cuando afectan a los elementos fundamentales de la libertad de acción de las empresas, como la fijación de los precios o la elección de los mercados en los que van a actuar, afectan gravemente al bienestar público porque le priva de los resultados de un gran mercado. En estos casos las ventajas emanadas de una utilización óptima de los factores de producción son de hecho secuestradas por los componentes del cartel en vez de ser redistribuidas a la colectividad y favorecer así el desarrollo económico. Además estos carteles pueden frenar artificialmente el volumen de intercambios impidiendo así los ajustes en términos de localización de instalaciones o redes de yente que deberán producirse en el marco del MUE.

Por otra parte los acuerdos restrictivos pueden contribuir a mantener artificialmente empresas no viables o desestimular los esfuerzos de racionalización y puesta a punto de su eficacia que el mercado demanda.

La detección y castigo de estos carteles continúan siendo una de las prioridades de la Comisión. El año 1994 ha sido especialmente relevante a este efecto ya que se han tomado decisiones de prohibición y de imposición de elevadas multas, en proporción a la gravedad y duración de la infracción, cito de pasada el caso de los carteles de los fabricantes de vigas de acero, cartoncillo y cemento.

La Comisión adoptó medidas de prohibición contra tres grandes carteles de dimensión europea, imponiendo las sanciones más elevadas en la historia de nuestra política "antitrust".

- *El cartel de las vigas de acero*
Tras una serie de inscripciones sorpresa llevada a cabo por los servicios de la Comisión en 1991 en un amplio grupo de empresas de fabricación y distribución de vigas de acero, la Comisión obtuvo evidencia del funcionamiento de un cartel en este sector. Las empresas implicadas tenían acuerdos de fijación de precios y cuotas de mercado y habían organizado un intercambio regular de información confidencial para asegurar el eficaz funcionamiento del acuerdo colusivo. Participaban en este acuerdo restrictivo, cuyo funcionamiento se ejecutaba vía EUROFER (la Asociación de Siderúrgicos Europeos), 17 grandes compañías de producción y distribución de vigas de acero. Se impusieron multas por importe de 104,4 millones de ECUs, es decir, 133 millones de dólares. Para fijar la cifra de las multas, la Comisión consideró no solo la gravedad y la duración de las infracciones, sino también el beneficio exorbitante obtenido por el buen funcionamiento del cartel.
- *El cartel de los fabricantes de cartoncillo*
A raíz de quejas presentadas por las asociaciones francesa y británica de comerciantes de cartoncillo, la Comisión realizó inspecciones sorpresa en 16 empresas. Las pruebas obtenidas, más las resultantes de las informaciones solicitadas posteriormente, confirmó el funcionamiento de un cartel entre 19 empresas que abarcaba la totalidad del sector. El cartel acordaba periódicamente "iniciativas de precios" (aumentos) al que se adherían todos los fabricantes. Además los principales productores alcanzaron un consenso sobre sus respectivas cuotas de mercado. Se dieron cuenta que los intentos agresivos de ganar cuota de mercado afectarían a las iniciativas de precios que se producían semestralmente. Como prueba del carácter restrictivo del acuerdo debe citarse que a pesar de la caída del consumo de cartoncillo en Europa occidental del 20 % entre 1987 y 1990 las listas de precios aumentaron en un promedio del 26 %. La Comisión impuso multas por importe de 132 millones de ECUs (unos 168 millones de dólares), para cuya determinación se tuvo especialmente en cuenta el nivel de cooperación de las empresas en el curso de la investigación.
- *El cartel del cemento*
En noviembre de 1994 la Comisión adoptó la decisión histórica de imponer una multa global de 248 millones de ECUs (316 millones de dólares), a 23 fabricantes de cemento, ocho asociaciones nacionales de cementeros y la Asociación Europea de Cementeros. Tras una larga serie de inspecciones sorpresa simultánea a través de la CE, la Comisión descubrió un cartel de reserva de cada uno de los mercados domésticos. En esencia, las compañías pactaron, a través de sus asociados nacionales de cemento, no vender en los mercados de las otras asociaciones nacionales. Un amplio y sistemático intercambio de información confidencial se produjo para permitir el eficaz funcionamiento del acuerdo restrictivo. Estas prácticas cuyo único objetivo es limitar la competencia entre empresas de distintos Estados Miembros atenta contra el objetivo primordial de la UE de crear un mercado único, por lo que se impuso la aludida multa histórica.

Consideraciones similares pueden hacerse respecto al abuso de posición dominante especialmente cuando una empresa utilice su posición de fuerza en el mercado para impedir por medios ilícitos la competencia de otras empresas. De nuevo se trata de comportamientos cuyos efectos consisten en frenar la integración del mercado. Las recientes decisiones en esta materia pueden agruparse en dos categorías.

En primer término se sitúan las empresas en posición dominante que intentan bloquear o limitar la competencia de otras empresas para los productos que constituyen en sí mismos el mercado principal, así por ejemplo, en el caso Microsoft la Comisión ordenó suspender prácticas de esta firma respecto a la concesión de licencias de programas para preservar su posición en este mercado.

Otros casos se refieren a la limitación de la competencia sobre mercados derivados de aquellos en los que una firma está en posición dominante. Estos casos requieren un análisis más complejo para tener en cuenta la competencia existente en el mercado del producto principal así como de la facilidad con que los usuarios del producto derivado pueden cambiar de suministrador en razón del producto principal.

Otras empresas siguen el camino de la cooperación en la forma de concesión de licencias de tecnología, la creación de empresas en participación, de alianzas estratégicas o de concentraciones. El pasado año ha sido particularmente fértil en asuntos de este tipo con numerosas decisiones sobre empresas en participación, sobre alianzas estratégicas, como British Telecom/MCI y Olivetti y un elevado número de decisiones en materia de control de concentraciones. La Comisión mantiene una actitud favorable respecto a las formas de cooperación que se traducen en una mejora de eficacia y por consiguiente de la posición competitiva de las partes.

La progresiva integración del mercado único y la liberalización de los intercambios a nivel mundial por una parte, y la necesidad de reestructurarse para salir de la crisis, por otra parte, requirieron esfuerzos específicos de las empresas. En el asunto British Telecom/MCI la Comisión estimó que se trataba de un mercado que se abría a la competencia mundial, en razón de la liberalización y del progreso tecnológico y que las empresas debieron por consiguiente adaptarse a este nuevo entorno.

Se ha atribuido especial importancia a la necesidad de facilitar la diseminación de la tecnología. Los acuerdos de licencia de saber hacer y de patente son instrumento esencial a este respecto y la Comisión tiene la intención de promulgar un nuevo reglamento de exención por categoría que fusione ambos tipos de acuerdos de licencias y que conceda un trato más favorable a estos acuerdos de transferencia de tecnología.

Sin embargo, esta actitud favorable respecto a las formas de cooperación descritas no significa que se admita todo lo que se presenta bajo el título de cooperación. Es necesario verificar bien si un cartel no se disfraza de una apariencia de mera cooperación o de si la operación no conduce a una situación en que toda competencia exterior quede excluida o disminuida.

En esta línea la Comisión debe comprobar si la operación de cooperación no aporta elementos restrictivos de competencia que excedan lo que es necesario para alcanzar el fin buscado. Para ello es necesario la consideración no solo de cada elemento de la operación, por ejemplo participación en el capital, proceso de especialización, investigación y desarrollo común, etc.; sino que ha de considerarse la operación en su conjunto y la influencia recíproca de cada uno de sus elementos.

Otro aspecto importante a considerar es el nuevo entorno mundial en el que se aplica la política de competencia. El éxito de las negociaciones de la Ronda Uruguay provocará una reducción sustancial de los obstáculos al comercio de origen público y por consiguiente un crecimiento del volumen de intercambios internacionales al mismo tiempo que el progreso técnico y el desarrollo de los medios de transporte facilitan el acceso a los mercados distantes. La política de competencia debe integrar este fenómeno de globalización creciente de los mercados.

La definición del mercado de referencia así como la delimitación de los competidores reales o potenciales deberá tener cada vez más en cuenta los intercambios con terceros países. Esas conductas que debieron haber sido prohibidas en el pasado podrían tolerarse en el futuro si la restricción que de ello derive está atenuada por la acción de competidores exteriores.

Otra consecuencia es que asuntos de competencia tratados por la Comisión europea serán en el futuro asimiladas cada vez con mayor frecuencia por autoridades de competencia de países terceros, de esta forma en el pasado año dos asuntos importantes, Microsoft y Shell/Montecatini han sido objeto de procedimientos en EE UU y en la UE.

Es necesario desarrollar a nivel internacional, un auténtico cuerpo de reglas sobre la competencia. Los esfuerzos emprendidos en el seno del GATT se han limitado, hasta ahora, a suprimir las trabas públicas a los intercambios. Para la mejor explotación de los éxitos de la Ronda Uruguay es necesario definir reglas comunes a nivel internacional y lo que es más importante organizar mecanismos eficaces para garantizar su aplicación.

3.2 Ayudas de Estado

En principio subvención es todo pago efectuado a una empresa o a una persona por un Gobierno por el que no recibe bienes o servicios a cambio.

Más precisamente subvención es un acto de un organismo público que implica un pago, una remisión de cargas o un suministro de bienes o servicios por importe menor a su costo o al precio de mercado con intención de alcanzar un objetivo concreto.

El mecanismo del mercado en las economías complejas de nuestros días no consigue automáticamente estabilidad de precios, elevado a nivel de empleo, tasa de crecimiento sostenido, ni tampoco distribuye la renta y la riqueza conforme a una óptima escala de valores. Para alcanzar estos objetivos de interés general los Gobiernos utilizan las ayudas de Estado para influenciar la asignación de recursos o la distribución de la renta. La doctrina económica puede anunciar numerosos argumentos para justificar la intervención financiera de los Gobiernos para asegurar una mejor asignación de recursos: suministro insuficiente por parte del sector privado de bienes de consumo generalizado, imperfecciones en la estructura competitiva del mercado, dificultades en la movilidad de algunos factores de producción o rigidez en su precio y existencia de externalidades, entre otros.

No se trata de adoptar una fe dogmática en los mecanismos del mercado para anatomizar todo tipo de ayudas públicas. Se trata de efectuar un enfoque crítico y prudente sopesando adecuadamente las ventajas y los inconvenientes de la concesión de ayudas públicas en función de las distorsiones que pueden crear en las condiciones de competencia y también de recorrer su elevado costo para los contribuyentes. En esta línea el Tratado de Roma en su art. 92 a 94 no insta, en modo alguno, una prohibición clara y generalizada de las ayudas de Estado.

El Tratado se limita a declarar la incompatibilidad con el mercado común de las ayudas públicas que reúnan ciertos requisitos:

- ayudas concedidas, cualquiera que sea su forma, por los Estados miembros o a través de recursos públicos,
- ayuda que falsea o amenaza falsear la competencia,
- ayuda que favorezca a ciertas empresas o ciertos sectores,
- ayuda que afecte al comercio de los Estados miembros.

Brevemente me referiré a estas nociones

La noción de ayuda

El Tratado adoptó una noción amplia del concepto de ayuda. No se trata sólo de medidas positivas, contribución financiera directa (subsidio "estricto sensu") sino también negativas incluyendo cualquier medida que alivie las cargas que de otra forma el beneficiario hubiera debido soportar otro elemento importante consiste en que el beneficio del que recibe ayuda no debe conllevar contraprestación por su parte.

La forma de la ayuda

El Tratado se refiere a la ayuda otorgada en cualquier forma. A título enunciativo puedo referir a subsidios directos, exenciones fiscales, tipos de interés privilegiados, garantías de préstamos en términos preferenciales, adquisiciones de suelo o inmuebles en términos o precios artificialmente favorables, indemnizaciones pactadas en caso de pérdidas, dilaciones en el pago de impuestos o cargas sociales, condiciones fiscales de amortizaciones aceleradas, acceso preferencial a licitaciones públicas, adquisiciones temporales de participaciones en el capital social, entre otras.

Ayudas concedidas por un Estado miembro a través de recursos públicos

El término Estado miembro debe entenderse en sentido amplio entendiéndose autoridad pública cualquiera que sea su ámbito territorial: Lander, regiones, provincial y municipios. También incluye los organismos públicos que ejercen actividades industriales, agrarias o comerciales.

Falseamiento de la competencia

El falseamiento se puede referir tanto a la competencia actual como a la competencia potencial cuando la ayuda pública se supone va a impedir o dificultar la entrada de nuevos competidores en el mercado. Esta circunstancia está presente siempre que la interacción de la oferta y la demanda regida por el mecanismo de los precios es entorpecida por las ayudas públicas.

La exigencia de selectividad

Se requiere que el falseamiento o la amenaza de falsear la competencia se realice precisamente favoreciendo a ciertas empresas o sectores para distinguir las ayudas públicas de las medidas de general aplicación.

Efectos sobre el comercio intracomunitario

También se interpreta en sentido amplio, tanto considerando la posibilidad de aumentar las exportaciones de la empresa o sector ayudado como de reducir las importaciones en su propio mercado. Asimismo se incluye las ayudas a la exportación que puedan afectar a la posición competitiva de las empresas ayudadas en mercados de exportación de países terceros.

Salvo que expresen su autorización el Tratado

El propio texto del artículo 92 declara la incompatibilidad en los supuestos mencionados salvo que expresamente lo establezca el Tratado. Efectivamente el citado artículo alude a casos en los que la Comisión puede declarar exentos, por ejemplo, ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones con bajo nivel de vida o elevado nivel de paro.

Las ayudas estatales, sea cual sea su forma o la autoridad pública nacional, regional o local que las concede, han de ser notificadas a la Comisión y autorizadas por ella antes de su puesta en práctica. Más del 10% de las ayudas registradas en 1994 no respetaban esta regla tan indispensable para asegurar la transparencia de las intervenciones estatales.

EXPERIENCIA PRACTICA EN EL CAMPO DE LA COMPETENCIA: la Política de Competencia de la Union Europea desde una Perspectiva Jurídica

Jean DUBOIS

Asesor Especial, Dirección General IV (Competencia),
Comisión Europea, Bruselas, BELGICA.

I. INTRODUCCION

1. El papel que la política de competencia desempeñaba dentro de la Comunidad antes de la concreción del Mercado Único Europeo (MUE) a fines de 1992, consistía en contribuir a la apertura de los mercados nacionales al interior de la Comunidad y en asegurar que la competencia fuera la principal fuerza impulsora de la economía europea. La política de competencia, pues, ha apuntalado el impulso hacia el mercado único. Desde la entrada en vigor en 1993 del llamado Tratado de Maastricht, que no es sino el Tratado de la Unión Europea (TUE), la política de competencia de la Comunidad también tiene la finalidad de hacer que las empresas y los consumidores se vayan haciendo a la idea de que están trabajando y viviendo en un único mercado y no en 15 distintos. De esta forma se garantiza que ese único mercado sea un campo de juego nivelado para todos los jugadores económicos, en razón de lo cual su impacto sobre las vidas de los ciudadanos comunitarios, es directo. La política de competencia debe también contribuir al crecimiento, a la competitividad y al empleo.
2. Estos nuevos objetivos constituyen un desafío interesante para los años venideros, pero supongo de mayor interés referirme a como se ha utilizado la política de competencia para promover la integración de los diferentes países y asegurar una asignación eficiente de recursos lo cual era, y continúa siendo, su cometido tradicional.

Desde comienzos de la década de los '60, la Comunidad ha desarrollado toda una serie de instrumentos legales para hacer frente a las distorsiones de la competencia con el objetivo primordial de integrar primero seis, luego ocho, diez, doce y ahora 15 mercados nacionales en un único gran mercado de 370 millones de consumidores.

Durante sus 35 años de vigencia, el sistema de aplicación de la ley comunitaria de competencia ha alcanzado un grado de madurez considerable. Sus normas, procedimientos y mecanismos son prácticamente completos y la Comisión Europea, que desempeña un papel central en su aplicación, ha adquirido una experiencia que puede considerarse única en el mundo.

Eso es lo que voy a proceder a explicar ahora.

II. EL MARCO JURÍDICO

3. Las normas básicas del Derecho comunitario de la Competencia de la CE pueden encontrarse en las siguientes disposiciones del Tratado de Roma (Tratado de la CE) en vigencia desde 1958:
 - o *Artículo 85*, que prohíbe los acuerdos anticompetitivos y las prácticas concertadas entre empresas y dispone exenciones bajo ciertas condiciones.
 - o *Artículo 86* que prohíbe los abusos de posición dominante en el Mercado Común.
 - o *Artículo 90* que se refiere a las empresas públicas y a las empresas con derechos especiales o exclusivos.
 - o *Artículos 90 a 94* que prohíben las ayudas estatales y los subsidios públicos y que contienen disposiciones para ciertas derogaciones.

Existe también el *Reglamento del Consejo No. 4064/89 del 21 de diciembre de 1989*, que organice el control de las fusiones y las adquisiciones con dimensión comunitaria.

4. Varias normas generales de procedimiento completan las disposiciones del Tratado entre las cuales cabe mencionar:
 - o El Reglamento del Consejo No 17/62 para la aplicación de los Artículos 85 y 86.
 - o El Reglamento de la Comisión No. 99/63 que organice las audiencias escritas y vales.

Hay también una serie de reglamentos del Consejo y de la Comisión, de directivas y de notificaciones que han sido presentadas en forma consolidada en un volumen publicado por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (1).

Para dar un panorama completo debe mencionarse que para los sectores del carbón y del acero existen disposiciones especiales en materia de competencia en los Artículos 65 y 66 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en vigencia desde 1952, pero no es mi intención explicarlas ya que van a caducar dentro de seis años.

III. ACUERDOS Y PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS

3.1 Carteles y acuerdos prohibidos

5. El Artículo 85.1 del Tratado CEE prohíbe todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociación entre empresas y las prácticas concertadas que restrinjan la competencia y que puedan afectar el comercio entre los Estados Miembros (EMs).

La prohibición se aplica tanto a los convenios horizontales, es decir, acuerdos entre empresas del mismo nivel de actividad comercial, como a los acuerdos verticales, tales como los acuerdos entre fabricantes y distribuidores de sus mercancías.

El Artículo 85.2 establece que los acuerdos o decisiones quedaran automáticamente nulos. Por lo tanto no tendrán validez ante los tribunales.

De conformidad con el Reglamento 17, la Comisión Europea tiene la facultad de imponer multas de hasta el 10 % del volumen de negocios del grupo al cual pertenece la empresa que infringió el Artículo 85.1 maneja a nivel mundial.

Los ejemplos más evidentes de prohibición de es tipo de acuerdos lo constituyen los cárteles para fijar precios o para repartirse mercados. El Artículo 85(1) da otros ejemplos tales como la limitación de la producción, el desarrollo técnico o las inversiones, la aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes a las de las otras partes comerciales o la imposición de cláusulas condicionantes.

En lo que refiere a cárteles, en varias oportunidades las multas aplicadas a empresas individuales han superado los 10 millones de ECUs, es decir, unos 12.500.000 de dólares. Por ejemplo, en julio de 1994, la Comisión aplicó una multa por un total de 132.150.000 de ECUs (unos 165 millones de dólares) a 19 fabricantes de cartoncillo por haberse repartido los mercados europeos durante cinco años (2) y, en fecha más reciente, se aplicaron multas récord por un total de 248 millones de ECUs (unos 310 millones de dólares) a la *industria europea del cemento*, (3) por haber establecido, durante diez años, una red de acuerdos para controlar los precios y proteger sus mercados.

6. Otro tipo de acuerdo de práctica concertada que la Comisión considera como una infracción especialmente grave del Artículo 85.1 es la que restringe el comercio paralelo entre los Estados miembros de la Comunidad. Las barreras comerciales entre los EMs se han ido eliminando del Mercado Común en el curso de los últimos 35 años gracias a la acción conjunta de las instituciones comunitarias y a los gobiernos nacionales. La Comisión no puede tolerar que se vuelvan a erigir esas barreras por parte de las empresas privadas. En 1992, por ejemplo, la Comisión aplicó una multa de 5 millones de ECUs (reducida a 3 millones de ECUs por el Tribunal de Primera Instancia en 1994) al fabricante de equipos deportivos *Dunlop Slazenger*, por tratar de impedir la importación de sus productos, en especial de sus pelotas de tenis a quienes no fueran sus distribuidores oficiales (4).

3.2. Los acuerdos fuera del alcance del Artículo 85(1)

3.2.1. Acuerdos de menor importancia

7. El Artículo 85.1 sólo se aplica a los acuerdos y prácticas que tienen un efecto considerable sobre la competencia y el comercio entre los EMs. Los acuerdos que no tienen un efecto "considerable" sobre el comercio sólo están sujetos a la ley nacional de competencia.

Decidir si un acuerdo tiene realmente un efecto "considerable" sobre el comercio o la competencia puede ser una tarea difícil que requiera la asistencia jurídica de expertos. Por esa razón, la Comisión emitió una Notificación estableciendo criterios de fácil aplicación de conformidad con los cuales las empresas pueden juzgar si su acuerdo puede caer dentro del alcance del Artículo 85.1. En su versión actual (5), la Notificación establece que la prohibición no se aplica si la participación de los bienes o servicios que son objeto del acuerdo no excede el 5 % en ese mercado y si el volumen de negocios total agregado de las empresas participantes no excede los 300 millones de ECUs (375 millones de dólares). Esta Notificación es de gran ayuda para que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que firman acuerdos sepan cuáles son los umbrales que deben satisfacer. Si bien es cierto que la Notificación no les da una seguridad jurídica absoluta que sus acuerdos no estarán comprendidos dentro del alcance del Artículo 85.1, existe una fuerte presunción de que así será, por lo que su comunicación es considerada innecesaria por la Comisión. La Notificación también establece que si en un caso excepcional ese acuerdo se considerara posteriormente comprendido dentro del Artículo 85.1, no se aplicarían multas.

3.2.2. Acuerdos de cooperación y acuerdos de subcontratación

8. En otras dos Notificaciones (6), la Comisión dejó sentado que hay 18 tipos de acuerdos que no den lugar a una restricción de la competencia cuando su objeto consiste en diversas formas de cooperación,

como el intercambio de información, la investigación conjunta del mercado, etc. y que los acuerdos de subcontratación, por sí mismos, no quedan comprendidos dentro de la prohibición del Artículo 85.1.

3.3 Acuerdos que pueden quedar exentos de la prohibición

3.3.1 Condiciones para la exención

9. Otros ejemplos de acuerdos que pueden restringir la competencia, dependiendo de las partes en cuestión y de la forma del acuerdo comprenden:
- o los acuerdos de reparto exclusivo y selectivo;
 - o varias formas de acuerdos de cooperación tales como los acuerdos de especialización y de investigación y desarrollo;
 - o las empresas conjuntas (joint-ventures) y las alianzas estratégicas;
 - o los acuerdos para la concesión de licencias de tecnología y de propiedad intelectual.

Mientras que estos tipos de acuerdos a menudo restringen la competencia quedando, por lo tanto, comprendidos dentro del alcance de la prohibición del Artículo 85 (1), también pueden producir beneficios significativos: pueden, por ejemplo, mejorar la eficiencia o ayudar a las empresas a ingresar o penetrar mejor en los nuevos mercados. El Artículo 85.3 faculta a la Comisión a otorgar exenciones a esos acuerdos cuando quede demostrado que esos beneficios superan sus efectos anticompetitivos.

Deben cumplirse cuatro condiciones:

- v. que el acuerdo contribuya a mejorar la producción o la distribución, o a fomentar el progreso económico;
- vi. que reserve a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante;
- vii. que solamente imponga a las empresas interesadas restricciones que sean indispensables para alcanzar tales objetivos;
- viii. que no se elimine la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios de que se trate.

En virtud del Reglamento 17 del Consejo, solo la Comisión Europea puede otorgar exenciones de acuerdo con el Artículo 85.3 ya sea mediante una decisión individual, en base a una comunicación anterior o por medio de la llamada reglamentación de exención en bloque.

Para que la Comisión pueda conceder una exención en un caso individual, las partes normalmente tendrán que comenzar por comunicar su acuerdo a la Comisión. La comunicación se hará por escrito en un formulario oficial denominado Formulario A/B. Este formulario que últimamente fue modificado, requiere una información detallada respecto de las partes del acuerdo, de las características esenciales y los objetivos del acuerdo y de las razones aducidas para la concesión de la exención.

3.3.2. Reglamentación de la exención en bloque

10. Las Notificaciones, empero, no sólo son costosas sino que consumir mucho tiempo tanto a la industria como a los servicios de la Comisión la cual no podría conceder miles de exenciones individuales.
11. En vista de ello la Comisión adoptó una serie de reglamentos que conceder el beneficio del Artículo 85.3 a ciertas categorías de acuerdos que frecuentemente se firman entre empresas comerciales o industriales. Se trata de los llamados "reglamentos de exención en bloque" que existen para las siguientes categorías de acuerdos (7):
- o acuerdos de reparto exclusivo y de adquisición exclusivo;
 - o acuerdos de distribución y de servicio de vehículos automotores;
 - o acuerdos para otorgamiento de licencias de patente y de know-how;
 - o acuerdos de especialización y de investigación y desarrollo;
 - o acuerdos de otorgamiento de franquicias;
 - o acuerdos en el sector de los seguros;
 - o acuerdos en los sectores del transporte marítimo y aéreo.

12. Estos reglamentos establecen categorías claramente definidas de los acuerdos que automáticamente se benefician con la disposición de exención del Artículo 85.3. En caso de satisfacer los requisitos establecidos por el Reglamento, el acuerdo puede aplicarse sin más: no hay necesidad de comunicarlo ya que automáticamente se le concede la exención en la medida en que satisfaga los requisitos de la exención en bloque de que se bate.

Se trata de una gran simplificación tanto para el mundo de los negocios que se beneficia de una reducción de su carga administrativa como para la Comisión a la que permite concentrar sus esfuerzos en la detección de los carteles prohibidos. Ello redundará en que el cumplimiento de las reglas de competencia resulte más fácil para la industria.

IV. ABUSOS DE POSICION DOMINANTE

13. El Artículo 86 del Tratado de la CE prohíbe todo abuso por parte de una o más empresas de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo, en la medida en que pueda afectar el comercio entre EMs.

Pero, contrariamente al Artículo 85, no hay posibilidad de exención de estos abusos. Y, por supuesto, no hay ningún caso de menor importancia. Una empresa mantiene una posición dominante en el mercado cuando es capaz de comportarse, dentro de un mercado definido como relevante, en forma independiente de sus competidores, de sus clientes y, en última instancia, de los consumidores.

14. Existen tres categorías básicas de conducta abusiva:

- de explotación: cuando una empresa dominante se aprovecha en forma injusta de su poder en el mercado, actuando de tal manera que una empresa sujeta a las presiones normales de un mercado competitivo nunca podría hacerlo. Los ejemplos de estos abusos incluyen el cobro de precios excesivos y los contratos de relación exclusiva, es decir, aquellos que exigen que los clientes que quieran adquirir el producto en relación al cual la empresa es la dominante, tengan también que adquirir otros productos en que exista una competencia activa;
- de exclusión: una empresa dominante puede decidir recurrir a prácticas comerciales desleales para mantener su participación en el mercado frente a competidores emergentes. Los ejemplos de este tipo de comportamiento abusivo incluyen los acuerdos de adquisición exclusiva (que exigen que los clientes adquieran todo lo que necesitan exclusivamente a la empresa dominante), o la oferta de rebajas y descuentos que apunta a tener un efecto similar. El caso Hoffman La-Roche (8) se cita generalmente como el ejemplo clásico de un abuso de ese tipo. La empresa suiza Hoffman La-Roche, que había mantenido una posición dominante en el mercado en toda una serie de vitaminas, firmó contratos de adquisición exclusiva con sus clientes por los cuales les exigía que le compraran solamente a ella todo lo que necesitaban, o también contratos que incluían "rebajas de fidelidad", castigando así en forma efectiva a aquellos clientes que adquiriesen algunas de las vitaminas que necesitaran a otros fabricantes. El efecto de esta práctica no solo condujo a maximizar las ventas de las vitaminas de Hoffman La-Roche que no solían tener una posición dominante, sino que además impidió que cualquier nuevo competidor pudiera ingresar a los mercados.
- predatoria: una empresa dominante puede decidir intentar expulsar a un nuevo competidor mediante precios desleales, es decir, vendiendo por debajo del costo durante un breve período de tiempo hasta que el competidor abandone el mercado, luego de lo cual la empresa dominante puede aumentar sus precios nuevamente. El caso Akzo (9) es un buen ejemplo de una práctica depredatoria. La ECS, una empresa británica que fabricaba peróxido de benzoilo, lo vendía a quienes lo utilizaban como aditivo para la harina. Este producto químico puede utilizarse también como iniciador en la industria de los plásticos. La empresa holandesa Akzo vendía peróxido de benzoilo en estos dos mercados. En 1979, la ECS decidió extender sus actividades, vendiéndolo en el mercado del plástico como iniciador. Akzo reaccionó amenazando a la ECS con que, a menos que se retirara del mercado de los plásticos, Akzo la sacaría del mercado de los aditivos de la harina. La ECS se negó a retirarse del mercado por lo que Akzo redujo sus precios a los clientes del mercado de los aditivos de la harina en 20 a 30% y aun más en algunos casos. La Comisión encontró que al hacerlo había abusado de su posición dominante en el sector iniciador de los plásticos en el cual su participación en el mercado era de por lo menos el 50 %.

15. Cabe señalar que la mayoría de los casos comprendidos en el Artículo 86 se inician en virtud de reclamos de las empresas damnificadas. Esa es la razón por la cual los abusos de posición dominante frecuentemente son objeto de multas abultadas por parte de la Comisión. En el último caso que se mencionó, la empresa Azko fue multada con 10 millones de ECUs. En 1991, Tetrapak, una empresa de origen sueco establecida en Suiza y que es la mayor proveedora de envases de cartón para alimentos líquidos (principalmente leche y jugos de fruta), fue multada con 75 millones de ECUs (93.800.000 dólares) por haber cometido una serie de abusos derivados de su posición dominante (10). En algunos de los mercados de este sector, Tetrapak prácticamente mantiene un monopolio. Las infracciones comprendían todas las categorías básicas de conducta abusiva anteriormente mencionadas. -En 1994, el Tribunal de Primera Instancia confirma esa multa, que es la mayor que jamás se haya impuesto a una empresa.

V. LA APLICACION DE LOS ARTÍCULOS 85 Y 86

5.1 Facultades de la Comisión

16. Tal como está previsto en el Artículo 89 del Tratado de la CE, "la Comisión, desde su entrada en funciones, velará por la aplicación de los principios enunciados en los artículos 85 y 86". De acuerdo a

ellos, el principal órgano encargado de la aplicación de estas disposiciones es la Comisión Europea, sita en Bruselas, en especial su Dirección General para la Competencia, conocida como la DG IV.

Al igual que para el cumplimiento de todos sus deberes, la Comisión puede traer uso de cuatro instrumentos para asegurar la aplicación de las normas de competencia:

- i. las decisiones, que son obligatorias para quienes están dirigidas;
- ii. los reglamentos, que son leyes directamente aplicables y obligatorias para todos los EMs;
- iii. las directivas, que establecen los resultados a ser logrados por los Estados miembros pero que les otorgan libertad de elección en la forma y métodos para su consecución;
- iv. las recomendaciones, comunicaciones, notificaciones, orientaciones, memorándums, opiniones, programas, etc., que no tienen carácter vinculante.

Todos los actos obligatorios que la Comisión adopte en el campo de la competencia (decisiones, reglamentos y directivas), pueden ser impugnados ante el Tribunal de Primera Instancia y ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con sede en Luxemburgo

5.2. Las Iniciación de los procedimientos

17. Todo procedimiento puede iniciarse ante la Comisión en base a comunicaciones, reclamos propia o por acciones de iniciativa comunicaciones deben presentarse a la Comisión en un formulario oficial (formulario A/B) a fines de obtener lo que se llama una "liberación negativa" (que quiere decir que el acuerdo no infringe el Artículo 85.1 o el Artículo 86), o lo que se denomina una "exención" (que significa que el acuerdo cumple con las condiciones del Artículo 85.3).

La comunicación es muy importante porque la Comisión no puede expedir una liberación negativa ni otorgar una exención individual sin una comunicación anterior y porque la comunicación concede inmunidad contra posibles multas.

Los demandas pueden presentarse ante la Comisión por parte de personas físicas o jurídicas que aleguen un interés legítimo, o por parte de los EMs para detener la infracción. Los demandantes no pueden solicitar a la Comisión la adjudicación de daños y perjuicios; solamente se pueden imponer multas que se pagaran directamente a la Comisión. No existe un formulario para presentar las demandas, una simple carta es suficiente, pero, por su propio interés, el demandante debería explicar en detalle los hechos y las pruebas pertinentes.

Las intervenciones por iniciativa propia las puede tomar la Comisión misma, en base a información proveniente de periódicos o revistas, de contactos con las organizaciones de consumidores o de demandas anónimas.

5.3 Solicitudes de información e investigaciones

18. El Reglamento 17 faculta a la Comisión para obtener información adicional de las empresas, mediante solicitud por escrito y mediante investigaciones en el lugar.

La Comisión hace uso extensivo de las solicitudes de información en solas las etapas del trámite. Por lo general, el primer paso es una simple solicitud que las empresas responder voluntariamente; si la empresa omitiera contestar dentro del plazo fijado, el segundo paso consiste en una decisión obligatoria de la Comisión por la cual se solicita la información bajo amenaza de pagos periódicos a modo de multa, pero esto rara vez ocurre.

19. La Comisión también esta facultada para enviar funcionarios autorizados a que realicen inspecciones en el local de la empresa. Los inspectores están facultados para inspeccionar los libros y registros de la empresa y para sacar copias o extractos de ellos, para entrar en cualquier local, terreno y medio de transporte y para requerir explicaciones orales en el lugar.

La empresa puede someterse a la investigación en forma voluntaria, pero la Comisión también puede ordenar una investigación en el lugar mediante una decisión obligatoria lo que puede conducir a la imposición de multas o de pagos periódicos.

Los inspectores de la Comisión cuentan con la asistencia de los funcionarios de la autoridad nacional de competencia, especialmente en caso que las empresas ofrezcan resistencia. En caso de necesidad solicitan una orden judicial o la ayuda de la policía.

5.4 Adopción de una decisión

20. El examen de un caso puede conducir a una decisión positiva para la empresa en cuestión o a una decisión de prohibición.

Las decisiones positivas son las liberaciones negativas, mediante las cuales la Comisión declare que no hay razón alguna para aplicar los Artículos 85.1 o 86, ni las exenciones, por lo se declare que la prohibición contenida en el Artículo 85.1 es inaplicable al acuerdo durante un período de tiempo fijo, conforme al Artículo 85.3.

Antes de llegar a la decisión, la Comisión debe primero publicar los principales hechos del caso en el Diario Oficial de la CE, invitando a todas las partes interesadas a elevar sus observaciones en un cierto plazo y luego consultar con el Comité Asesor en Prácticas Restrictivas y Posiciones Dominantes que es un órgano compuesto por representantes de las autoridades de competencia de los 15 EMs.

21. Las decisiones de prohibición en virtud del Artículo 85.1, que también pueden ser una denegación de exención en casos de comunicación previa o de prohibiciones en virtud del Artículo 86, deben estar precedidas del envío a las partes, de una comunicación escrita conteniendo las objeciones de la Comisión, lo que se llama un "planteo de objeciones". Para preparar su respuesta por escrito, las partes pueden tener acceso al archivo. También pueden solicitar una audiencia para defender el caso oralmente. Esta audiencia oral está a cargo del Oficial de Audiencias, que es un funcionario independiente encargado de velar por que se respeten los derechos de la defensa y que puede elevar sus observaciones a la Comisión (11). Los representantes de los EMs asisten a la audiencia. Antes de llegar a una decisión final, la Comisión también debe consultar al Comité Asesor. Todas estas decisiones se deben publicar en el Diario Oficial en cada uno de los once idiomas de la UE. Pueden ser revisados por un Tribunal de Primera Instancia bajo el control del Tribunal de Justicia Europeo.

5.5 Cierre informal de los expedientes

22. La Comisión abre cada año aproximadamente 400 nuevos procedimientos basados en los Artículos 85 y 86, de los cuales unos 250 son comunicaciones y 150 demandas y procedimientos por iniciativa propia. A comienzos de 1995, quedaban 1.058 expedientes en reserva (610 comunicaciones y 448 demandas y procedimientos "exofficio"). Estos casos no pueden concluirse mediante una decisión formal debido a lo prolongado de los procedimientos y al escaso número de funcionarios de la DG IV encargados de los asuntos, por lo cual muchos expedientes se cierran mediante un arreglo informal. En algunos casos, las empresas en cuestión reciben una carta administrativa en la que los servicios de la Comisión les informan que no ven razón alguna para continuar la acción o les comunican el cumplimiento a primera vista de las condiciones para obtener una exención. Estas "cartas de archivo" que no revisten obligación jurídica, se envían con el consentimiento de las partes y, en algunas oportunidades, van precedidas de una notificación en el Diario Oficial. Otros expedientes simplemente se cierran por haber desaparecido toda razón para una instrucción ulterior. Por ejemplo, en 1994 hubo 29 decisiones formales y 251 casos que se cerraron mediante cartas administrativas, en tanto en 281 se llegó a un algún tipo de acuerdo o se cerraron de alguna otra forma. La información respecto de las decisiones y de los acuerdos informales que hayan tenido lugar pueden encontrarse en el Informe Anual de la Política de Competencia publicado por la Comisión en todos los idiomas comunitarios. De todas formas, las decisiones formales deben publicarse en el Diario Oficial y la Comisión también emite con frecuencia comunicados de prensa.

5.6 Aplicación a nivel nacional

23. Dado que las prohibiciones contenidas en los Artículos 85 y 86 son directamente aplicables en todos los EMs de la UE y forman parte de su legislación, las autoridades nacionales de competencia al igual que los tribunales nacionales tienen el deber de aplicarlas. Hace ya muchos años que la Comisión ha procurado la aplicación descentralizada de las normas de competencia comunitarias, para lo cual ha contado con el apoyo del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia (sentencia Automec del 18.9.1992). Esto tomó forma concreta mediante la publicación en 1993, de la "Notificación sobre cooperación entre los tribunales nacionales y la Comisión para la aplicación de los Artículos 85 y 86 del Tratado de la CE" (12). Con el fin de promover su aplicación por parte de las autoridades nacionales de competencia, la Comisión, después de prolongadas discusiones con sus representantes, o regiones de consumidores con desventajas sociales). La naturaleza de la tarea específica varía de acuerdo al tipo de actividad de que se trata y, en la práctica, plantea problemas de difícil definición.

5.7 Aplicación por parte de la Comisión

27. El Artículo 90.3 proporciona a la Comisión dos curvas posibles de acción contra los EMs que no respetan sus obligaciones en virtud del Artículo 90.1 y 90.2: bien puede adoptar directivas, es decir, actos de aplicación generalizada, o bien puede dirigir decisiones individuales a los EMs en forma individual. El Artículo 90.3 faculta a la Comisión para actuar en favor de la liberalización de los mercados cuando una regulación opera como una barrera contra un mercado único competitivo sin ninguna justificación

relativa a las obligaciones de un servicio público la Comisión emitió dos directivas para liberalizar el sector de las telecomunicaciones: una para abolir los derechos de importación y comercialización exclusivos de los equipos de terminales para telecomunicaciones, otra para abrir el suministro de servicios de telecomunicaciones a la competencia (13). También se están preparando proyectos de directivas para los sectores eléctricos y postal.

La Comisión también emitió una serie de decisiones dirigidas a los EMs referidas, por ejemplo, a los derechos exclusivos o especiales en el transporte aéreo (para el suministro de servicios en tierra en los aeropuertos públicos) y en el transporte marítimo (operaciones de estiba).

28. En lugar de utilizar estas facultades de gran alcance en cada caso, la Comisión también sigue un enfoque basado en el Artículo 100A del Tratado de la CE, que estipula la aproximación de las leyes de los EMs, con el fin de adoptar las normas y reglamentaciones nacionales. Es el caso, por ejemplo, de los sectores del gas y la electricidad y de los servicios postales.

Para asegurarse una consulta amplia con todas las partes interesadas y para recibir sus comentarios la Comisión publicó en 1991 un Libro Verde sobre servicios postales y en 1992 una revisión de la situación del sector de los servicios de telecomunicación y un informe sobre el sector de los servicios de telecomunicación.

29. Cabe señalar que durante el proceso de liberalización, la Comisión trata de velar de que las empresas que operan en estos mercados abiertos nuevos no abusar, a través de prácticas restrictivas, de sus posiciones dominantes o de las fusiones y que no priven a los consumidores de los beneficios de la desmonopolización. Especial atención se presta al libre acceso a los agentes de fuera del mercado en cuestión y a la eliminación de los subsidios cruzados o de la fijación de precios predatorios en áreas abiertas a la competencia.

Para aclarar los posibles problemas de uno de los sectores, la Comisión, en 1991, publicó el documento "Directrices para la aplicación de las normas de competencia de la CE en el sector de las telecomunicaciones" (14).

VI. AYUDAS ESTATALES Y SUBSIDIOS PÚBLICOS

6.1 Principios generales

30. El Artículo 92 del Tratado de la CE establece el principio de que las ayudas estatales que falseen o amenacen falsear la competencia y que afecten los intercambios comerciales entre EMs serán ilegales. No se trata, no obstante, de una prohibición generalizada a todas las ayudas estatales. La función de las normas consiste en dar la Comisión la autoridad para vetar las ayudas estatales, aprobando aquellas que sean beneficiosas pero prohibiendo aquellas que tengan efectos negativos.

El control de las ayudas estatales sigue siendo en la actualidad uno de los pilares centrales de la política de competencia. Las empresas afectadas por la recesión o que se enfrentan a una competencia creciente como resultado de la puesta en marcha del programa del mercado único europeo pueden dirigirse a sus gobiernos para solicitar ayuda. Los gobiernos, a su vez, pueden tratar de apoyar a sus "campeones nacionales" contra los rivales extranjeros. La ayuda concedida en tales circunstancias, que tiende a ser de naturaleza defensiva, puede resultar en graves distorsiones de la competencia. La idea del mercado único es la de permitir que las empresas compitan en términos de igualdad en los mercados de todos los EMs y que se beneficien de las potenciales economías de escala que ofrecen un mercado ampliado unificado. La ayuda estatal evita que esto suceda. A través de su control de las ayudas estatales, la Comisión se asegura que una empresa del sector privado en cualquier EM pueda competir en condiciones justas con una empresa de propiedad estatal de otro Estado. La "nivelación del campo de juego" establecido por la Comisión garantiza también que las pequeñas empresas puedan competir en términos de igualdad con sus grandes rivales.

31. El uso irrestricto de los subsidios estatales conduce a una caída en la competitividad de la industria comunitaria y, en última instancia, a pérdidas de empleos. Mas aún, si un país comienza a financiar sus industrias que producen pérdidas, los otros gobiernos se podrán sentir forzados a seguir el ejemplo. De esta forma las empresas que se encuentran en países que carecen de los recursos adecuados para brindar ayuda estatal, o que no estén dispuestos a conceder esa asistencia pueden verse forzados a tener que liquidar la empresa.

Es por éstas razones que el Tratado asume una línea estricta en materia de ayudas estatales. El Artículo 92 establece que, salvo en algunas circunstancias que se especifican, "las ayudas otorgadas por los Estados o con fondos estatales bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros serán incompatibles con el mercado común".

32. No existe una definición fija de ayuda estatal y la Comisión esta más preocupada por el contenido de la ayuda y su impacto que por su forma. La forma más común de ayuda estatal son las donaciones, los créditos blandos, las garantías y las exenciones tributarias. Las ayudas estatales prohibidas incluyen

todas las medidas que falsean la virtud de competencia en el hecho de que otorgan ventajas financieras a ciertas empresas o a ciertas formas de producción y no a otras.

6.2 Las ayudas que pueden autorizarse

33. Hay excepciones a la regla de que las ayudas estatales son ilegales. Algunas ayudas no son de naturaleza defensiva. Se conceden para lograr objetivos legítimos, en interés de la Comunidad en su totalidad. Las siguientes categorías dan una indicación de los tipos de ayudas que la Comisión puede aprobar:

- ayudas destinadas a promover el desarrollo económico regional;
- ayudas destinadas a apoyar la investigación y el desarrollo;
- ayudas destinadas a la protección del medio ambiente;
- ayudas destinadas a ayudar a las pequeñas y medianas empresas;
- las ayudas destinadas a promover la formación;
- las ayudas para los programas de creación de empleos para los desempleados.

Una última categoría de ayudas aceptables se refiere a las concedidas para asistir a empresas que estén enfrentando una situación de mercado especialmente difícil, tal como la sobrecapacidad estructural. Estas ayudas se aceptan sólo en circunstancias excepcionales como parte de un plan más amplio para reducir la sobrecapacidad. En general son vistas con beneplácito por la Comisión dado que facilitan la reestructuración de las empresas y la adaptación a un entorno económico de veloces transformaciones como el actual. Estas ayudas se caracterizan por ser autorizadas sólo en una única ocasión: se supone que, una vez concedidas, el beneficiario podrá competir en el mercado sin necesidad de asistencia financiera ulterior.

Es evidente que los términos y condiciones en virtud de los cuales se otorgan estos tipos de ayuda son estrictamente controlados por la Comisión.

6.3. Aplicación por parte de la Comisión

34. El Tratado de Roma confiere a la Comisión un papel central en el control de las ayudas estatales. Es el "árbitro neutral" entre los intereses en conflicto y los diferentes EMs. Sin embargo, la Comisión sólo tiene que ocuparse del control de las ayudas que afectan al intercambio comercial entre EMs. Las ayudas cuyos efectos se limitan a un único país no tienen por que ser consideradas a nivel comunitario. Para facilitar la decisión sobre las probabilidades de que una ayuda falsee el intercambio comercial, la Comisión adoptó la denominada regla "de minimis" que estipula que la asistencia no superior a 50.000 ECU a cualquier empresa concedida en el transcurso de un período de tres años no se considera como ayuda dentro del significado del Artículo 92, no teniendo que comunicarse a la Comisión de conformidad con el Artículo 93.

35. Cualquier otra ayuda que caiga bajo el Artículo 92.1 debe comunicarse a la Comisión a su debido tiempo, para que la Comisión pueda evaluar su compatibilidad con el mercado común.

Por lo general los EMs comunican sus proyectos de ayuda bajo la forma de planes, de proposiciones generales en las que se especifica el máximo nivel de ayuda y su finalidad y objetivo. A continuación la Comisión decide respecto a la compatibilidad global del programa. Una vez aprobada, el EM en ocasiones de particular importancia, la Comisión decide en cuanto a las donaciones individuales de ayuda que se concedan a una empresa específica. Esa ayuda individual puede ser examinada por la Comisión ya sea en el contexto de un plan más general o como una ayuda autorizada por única vez.

36. Las normas en materia de ayuda estatal se aplican en forma igualitaria a todas las empresas, sin importar si la empresa beneficiaria es de propiedad pública o privada.

A pesar de su neutralidad, el control de las ayudas estatales por parte de la Comisión plantea problemas específicos en el caso de las empresas públicas. Esto se debe al hecho de que las relaciones financieras entre los EMs y sus empresas públicas frecuentemente no están bien definidas. En 1991, la Comisión hizo pública una Comunicación estableciendo un sistema de informes para asegurar la transparencia de esas relaciones. En su Comunicación, la Comisión también aclara su interpretación del concepto de inversor en una economía de mercado, lo que ayuda a determinar la presencia de la ayuda estatal. Si el Estado inyecta capital en una empresa en condiciones que no serían aceptables para el inversor privado, o si el Estado no exige un retorno adecuado sobre su capital invertido en una empresa pública, puede considerarse que hay ayuda de por medio.

7. EL CONTROL DE LAS OPERACIONES DE CONCENTRACION ENTRE EMPRESAS DE DIMENSION COMUNITARIA

7.1 Alcance de la aplicación

37. El control efectivo de las fusiones y adquisiciones es también uno de los pilares centrales de la política comunitaria de competencia. No obstante, la acción a nivel comunitario solo es necesaria cuando la acción a nivel nacional -de las autoridades nacionales de competencia- es menos efectiva que la acción de la Comisión. En relación con las fusiones y adquisiciones, la acción por parte de la Comisión solamente se torna necesaria cuando la operación en cuestión tiene efectos económicos significativos en más de un EM. El Reglamento de Fusiones aprobado en 1989 dio a la Comisión facultades efectivas para vetar las fusiones que tengan una "dimensión comunitaria". Las que carezcan de esa dimensión serán de competencia exclusiva de las autoridades nacionales y, en tal caso, no es necesario informar a la Comisión.

7.2 Los umbrales

El Reglamento define una dimensión comunitaria en términos de la potencia financiera de las empresas en cuestión y a la luz de la expansión geográfica de sus actividades. Contiene tres requisitos que deben cumplirse para que la fusión o adquisición (llamada "concentración" en el Reglamento) tenga una dimensión comunitaria. En primer lugar, las empresas participantes deberán haber tenido, en el último año fiscal, un volumen de negocios total a nivel mundial que supere los 5.000 millones de ECUs. En segundo lugar, por lo menos dos de las empresas en cuestión deberán haber tenido un volumen de negocios en la CE que supere los 250 millones de ECUs. De cumplirse estos dos criterios, la concentración tendrá una dimensión comunitaria "a menos que cada una de las empresas alcance a más de dos tercios de su volumen agregado a nivel comunitario dentro de un único Estado miembro". A fines de calcular estas cifras se utilizan las cifras de los volúmenes de negocios de los grupos empresariales a los cuales pertenecen las empresas en cuestión.

7.3 Naturaleza del control

38. La Comunidad considera que las fusiones y adquisiciones pueden dar lugar a muchos efectos benéficos: las economías de escala o las sinergias de la investigación y desarrollo, a modo de ejemplo. Se considera que las empresas deberían tener la libertad de decidir la estructura industrial que consideran que mejor les conviene para sus objetivos industriales por lo cual los órganos de la CE se abstienen de intervenir por motivos de lógica o eficiencia de la operación. En cambio la Comisión prohíbe las concentraciones que vayan a "crear o fortalecer una posición dominante" como resultado de lo cual la competencia efectiva se vería significativamente perjudicada en el mercado común o en una parte importante de él".

7.4 Aplicación por parte de la Comisión

39. El Reglamento de Fusiones establece una línea divisoria clara entre los casos que deberían ser considerados por la Comisión, por un lado, y los que deberían ser considerados por los EMs, por el otro, a fin de salvaguardar el principio de centralización. Cuando se llega a los umbrales, hay que comunicar la operación a la Comisión dentro de la semana siguiente a la conclusión del acuerdo o a su anuncio público, no pudiendo hacerse efectiva hasta tanto no transcurran tres semanas de la comunicación. Si la concentración que se ha comunicado cae dentro del alcance del Reglamento, la Comisión debe publicar el hecho objeto de la comunicación. Durante el mes siguiente a la comunicación, la Comisión debe decidir si la concentración plantea o no serias dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado común. De no ser así, se aprueba la operación. Si la respuesta es sí, se inician los trámites y la Comisión puede recurrir a sus facultades de investigación similares a las que tiene en asuntos antimonopólicos: solicita informes a las empresas y a los EMs, realice investigaciones "in situ", etc. Antes de tomar una decisión de prohibición, la Comisión debe enviar sus objeciones, escuchar a las partes y, en caso necesario, a terceras personas y consultar con el Comité Asesor de los EMs. La decisión final debe tomarse en el plazo de los cuatro meses posteriores a iniciado el trámite. Finalmente, una concentración podrá aprobarse si las empresas en cuestión realizan modificaciones o si aceptan ciertas condiciones u obligaciones.
40. El Reglamento de Fusiones entra en vigor el 21 de setiembre de 1990. Hasta fines de 1994 la Comisión había recibido 288 comunicaciones, 256 fueron consideradas durante el primer mes de haberse comunicado, en cuyo tiempo la Comisión debe decidir la apertura del trámite (231 aprobadas, 25 fuera del alcance del Reglamento). De los casos restantes, dos resultaron en una prohibición completa, cinco en la aprobación de la operación sin condiciones y, en diez casos, las empresas ofrecieron salidas que resolvió el problema de competencia identificado por la Comisión de modo que se pudieron aprobar. Tres casos fueron enviados a los EMs y 12 estaban siendo objeto de consideraciones ulteriores.

41. El primer caso que dio lugar a una prohibición fue el caso Aerospatale-Alenia-De Havilland (15). Aerospatale-Alenia, el fabricante franco-italiano de aeronaves había iniciado tratativas para adquirir a De Havilland, el fabricante canadiense de conmutadores para aeronaves. La empresa fusionada hubiera tenido un mercado de, por lo menos, el 50 % mientras que los competidores hubieran tenido participaciones mucho menores en el mercado a la vez que hubieran ofrecido games de productos relativamente limitadas. En vista de ello, la Comisión llegó a la conclusión de que se hubiera creado una posición dominante y, consecuentemente, no autorizable. La decisión fue considerada altamente controvertida por parte de algunos círculos políticos, pero los países no apelaron ante el Tribunal de Justicia.
- La segunda decisión de prohibición (16) se refirió a una propuesta de empresa conjunta entre Bertelsmann de Alemania (el segundo grupo mundial de medios de comunicación), el grupo Kirch (una de las empresas de televisión privada mas grandes de Alemania) y Deutsche Telecom, para formar una empresa, la MSG, que suministrara infraestructura y servicios de marketing y de contratación de televisión comercial para abonados.
- Si bien es cierto que la empresa compartida iba a poder aplicar tecnologías nuevas tales como la televisión digital, la Comisión consideró que sus características estructurales llevarían a una protección del mercado de los servicios así como el de la televisión digital paga.
42. Como lo indican las cifras anteriores, la Comisión siempre trata de encontrar alguna solución a los casos en que se pueden identificar los intereses de la competencia. En el caso KNP/BT/VRT_(17), por ejemplo, tres empresas holandesas del sector papelerero y de maquinaria de imprenta decidieron fusionarse. BT y VRG eran las principales distribuidoras de planchas de imprenta en Bélgica y en los Países Bajos, contando con una participación combinada en el mercado que superaba el 66 %. La Comisión llegó a la conclusión de que, en vista del tamaño e importancia muy limitados de los vendedores de prensas que competían en estos mercados, esto significaría que la nueva empresa pasaría a tener una posición dominante de estos mercados. Para poder remediarlo, se rescindió una de los dos contratos de distribución y los activos de marketing fueron vendidos al nuevo distribuidor. Bajo estas condiciones, se permitió que la fusión siguiera adelante.
- Lo mismo ocurrió con la fusión de Shell/Montecatini_ aprobada en 1994 pero sujeta a condiciones y obligaciones (18)

NOTAS

1. Derecho de la Competencia de la CE - Volumen IA: Reglas aplicables a las empresas. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994.
2. Decisión de la Comisión del 13-7- 1994 (DO L243, 19.9.1994, pág. 1-78).
3. Decisión de la Comisión del 30-11-1994 (DO L343, 30.12.1994, pág. 1-8).
4. Decisión de la Comisión del 18-3-1992 (DO L131, 18.3.1992).
5. Notificación sobre acuerdos de menor importancia no comprendidos en el Art. 85(1) del Tratado CE (DO C3 13, 29.12.1977. C231, 12.9.1986 y C368, 23.12.1994).
6. Notificación en materia de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas en el campo de la cooperación entre empresas (DO C75, 29.7.1968) y notificación en materia la evaluación de algunos acuerdos de subcontratación relacionados con el Artículo 85(1) (DO C1, 3.1.1979)
7. Los textos de esta Reglamentación se encuentran en el volumen citado en la nota 1.
8. Decisión de la Comisión del 9-6-1976 (DO L223, 16.8.1976) confirmada por el Tribunal de Justicia el 23-5-1978.
9. Decisión de la Comisión del 14-12-1985 (DO L 374 31.12.1985) confirmada por el Tribunal de Justicia el 3-6-1991.
10. Decisión de la Comisión del 24-7-1991 (DO L72) confirmada por el Tribunal de Primera Instancia el 6-10-1994.
11. Ver Decisión de la Comisión del 12-12-1994 sobre los términos de referencia de los funcionarios de audiencias en procedimientos de competencia ante la Comisión (DO L 330, 21.12.1994).
12. DO C39, 13.2.1993
13. Directivas de la Comisión del 16 de mayo de 1988 (DOL131, 27.5.1988) y del 28 de junio de 1990 (DO L192, 24.7.1990).
14. DO C233, 6.9.1991
15. Decisión de la Comisión del 2-10-1991 (DO L334, 5.12.1991).
16. Decisión de la Comisión del 9-11-1994 (no publicada aún)
17. Decisión de la Comisión del 4-5-1993 (DO C217, 27.8.1993).
18. Decisión de la Comisión del 8-6-1994 (DO L352, 22.12.1994).

REGIMENES DE COMPETENCIA Y POLITICAS DE COMPETENCIA EN AMERICA LATINA: el Caso del MERCOSUR

José MATIAS PEREIRA

Consejero del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE),
Ministerio de Justicia, Brasilia, BRASIL

1. INTRODUCCION

Antes de entrar en el examen del tema "Regímenes de Competencia y políticas de Competencia en América Latina: el caso del MERCOSUR", creo necesario destacar algunos aspectos relevantes del Tratado para la constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), firmado por los gobiernos de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay en 26 de marzo de 1991 en Asunción, Paraguay.

Es necesario recordar que el MERCOSUR no debe ser entendido como una organización internacional consolidada ya que solo a partir del 1° de enero de 1995 se dotó de estructuras decisorias e instituciones definidas. En su estadio actual, el MERCOSUR se asemeja al fenómeno de las organizaciones internacionales que buscan perfeccionarse con el correr del tiempo, y de forma especial con aquellas que buscan una integración económica regional. El mejor paradigma de ellas es el de la Unión Europea (UE).

El Tratado que instituyó el MERCOSUR tiene como objetivos principales lograr una mayor inserción competitiva de las economías de los cuatro países en un mundo en el que se consolidan grandes bloques económicos y donde el progreso tecnológico se torna cada vez más esencial para el éxito de los planes de desarrollo. El MERCOSUR también apunta a favorecer las economías de escala, reforzando las posibilidades de incrementar la productividad en cada uno de los países miembros amen de estimular los flujos de comercio con el resto del mundo, tornando más atrayentes las inversiones en la región. En este sentido, no se trata de reproducir en un plano regional una política de sustitución de importaciones. Busca por el contrario promover esfuerzos de apertura de las economías de los-cuatro países que deberán conducir a la integración gradual de América Latina, al tiempo que aunar las acciones de los sectores privados y de la sociedad en un todo, los cuales deberán ser los principales agentes del proceso de integración.

El MERCOSUR tiene como características primordiales la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política externa común en relación a terceros Estados o agrupamientos de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados-Partes -entre otras, de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones.

Entre los instrumentos adoptados por el Tratado de Asunción sobresale el programa de liberación comercial, que establece la aplicación de reducciones arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas por la eliminación de restricciones no arancelarias u otras medidas de efecto equivalente, al igual que otras restricciones al comercio entre los países para llegar a un arancel cero para la totalidad del universo arancelario.

Entre los avances logrados por el proceso de integración del MERCOSUR, debe resaltarse la firma del Protocolo de Ouro Preto el 17 de diciembre de 1994, instrumento que confirió personalidad jurídica al MERCOSUR, dotándolo de representación externa y capacidad para negociar con terceros países o grupos de países. El Protocolo atribuye también un nuevo armazón institucional al MERCOSUR mediante el establecimiento de sus principales órganos decisorios y de ejecución. Por lo que respecta a la institucionalización definitiva del MERCOSUR, resulta claro que su estructura solo se implantará a medio plazo, en virtud de que este proceso implica garrulidad con vistas a la institución definitiva de órganos decisorios y legisladores, cuya función futura tendrá el poder de alterar los procedimientos para consolidar la integración.

Con la aprobación del Arancel Externo Común (AEC) por el Consejo del Mercado Común, se confirió una nueva dimensión política al proceso de integración en curso, permitiendo la finalización del período de transición y elevando el proceso de integración del MERCOSUR al estadio de unión aduanera. Como unión

aduanera con AEC y política externa común, el MERCOSUR busca en el campo de la integración regional permitir la libertad de movimiento de los factores de producción, siguiendo el ejemplo de lo que ocurre en la Unión Europea.

De este modo, es posible afirmar que el proceso de integración del MERCOSUR avanza rápidamente en el sentido de su consolidación, siempre que prevalezcan los presupuestos actuales de confianza recíproca entre los Estados Partes, determinación política, creciente involucramiento empresarial y de otros segmentos de la sociedad civil, al igual que el constante ajuste macroeconómico y la coordinación de las políticas macroeconómicas.

En este sentido, es necesario reconocer la importancia del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional suscrito entre la UE y los países del MERCOSUR en 1992. Los avances observados en la vinculación con la UK, en especial a partir de la reciente decisión del Consejo Europeo de negociar con el MERCOSUR un "Acuerdo Marco Interregional", adoptada en la "cumbre" de Essen de los días 9 y 10 de diciembre de 1994, demuestran el interés de consolidar las negociaciones en curso entre ambos esquemas regionales. La negociación de un Tratado para la formación de una asociación interregional de comercio, especialmente en los sectores industrial y de servicios, pero también en materia de cooperación científico-tecnológica, medio ambiente y transferencia de capital, entre otros, debe ser estimulada, considerando los intereses recíprocos que existen actualmente y que tenderán a incrementarse paulatinamente entre ambos bloques económicos.

2. REGIMENES DE COMPETENCIA Y POLITICAS DE COMPETENCIA EN AMERICA LATINA: EL CASO DEL MERCOSUR

2.1. Conceptos básicos

Preliminarmente, creo necesario destacar que las expresiones **concorrência** en portugués y **competencia** en español, poseen, en su sentido literal, el mismo significado gramatical. En este sentido, desde una concepción ideal, el término **concorrência** puede ser definido como *una acción desarrollada entre competidores. actuando libremente en el mercado de un mismo producto de manera que la oferta y la demanda provengan de compradores o de vendedores cuya igualdad de condiciones les impide influir de forma permanente o duradera. en el precio de los bienes y de los servicios.*

En lo que concierne a la definición de **régimen de competencia** que aquí se expone, la misma debe ser entendida, en principio, como *un conjunto de normas e instituciones creadas con la función de regular y asegurar las condiciones adecuadas de competencia y el libre acceso al mercado.*

Por su parte, **posición dominante** es *el poder de comportarse de forma independiente sin tener en cuenta a los competidores o el poder de crear obstáculos a una competencia eficaz. En correlación con la posición dominante se encuentra el **abuso de posición dominante** que es el ejercicio de esa facultad.*

2.2. Legislación comparada v política de competencia en el MERCOSUR

Considerando la especificidad del espacio geográfico de América Latina bajo análisis, o sea, los países integrantes del MERCOSUR, creo oportuno destacar inicialmente, de forma genérica, la evolución legislativa de la defensa de la competencia en la región.

Las primeras iniciativas tendientes a establecer medidas de control de las prácticas monopolísticas o colusivas en América Latina tuvieron como precursores a Argentina en 1919, México en 1934, Brasil en 1938 y Chile en 1959. Es menester destacar que la inspiración que llevó a estos países de América Latina a adoptar en el pasado leyes de defensa de la competencia tuvieron objetivos más amplios que la simple represión de prácticas comerciales restrictivas. Estos países estaban sobre todo preocupados con la cuestión de la autonomía tecnológica, la desnacionalización de las empresas nacionales así como con la defensa de los intereses específicos del país.

Argentina promulgó en 1919 la Ley n° 11.120 que versaba sobre formas punibles de monopolios. Esta disposición legal tenía una visión estrictamente penal de la cuestión. Este país sólo se dotó de una legislación de defensa de competencia pura en 1980, cuando entró en vigor la Ley n° 22.262, en la que se detecta una fuerte influencia de la legislación europea, al introducir el concepto de "posición dominante", apartándose de la rigidez del derecho norteamericano aunque manteniendo la defensa instrumental de la libertad de iniciativa por la libre competencia. En el texto de la citada Ley fue creado también el órgano de aplicación, denominado Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), con características similares al Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) existente en Brasil.

El Brasil se ocupó de esta materia en 1938, a través del Decreto-ley n° 869, en un contexto de seguridad nacional que incluyó también el concepto de "economía popular". En 1962, mediante la Ley n° 4.137 fue sancionada la primera ley brasileña de defensa de la competencia, inspirada en la Ley Sherman de Estados Unidos. Asimismo, se creó el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), órgano con características de un verdadero tribunal administrativo. Posteriormente fueron aprobadas las Leyes n° 8.158 de 1991 y en una etapa más reciente la Ley n° 8.884 de 1994.

Es posible afirmar que las revisiones efectuadas o propuestas en las legislaciones de defensa de la competencia, tanto en Brasil como en Argentina, están orientadas no sólo para ser conciliadas en el ámbito del MERCOSUR, sino también para adecuarlas a sus necesidades internas. Uruguay y Paraguay tendrán ciertamente también que ajustarse a esta nueva realidad.

Los avances alcanzados hasta el momento en las decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común, demuestran una creciente preocupación hacia la cuestión de los regímenes de competencia en el MERCOSUR. Puede afirmarse que la compatibilización de los regímenes de competencia de los Estados miembros del MERCOSUR es un pre-requisito para el desencadenamiento, de forma consistente, de los estímulos al incremento de las actividades económicas en la región. De su desempeño conjunto depende el éxito del proceso de integración regional.

En lo que se refiere a las legislaciones de Argentina y Brasil, se constata que son bastante semejantes tanto en lo que concierne a las competencias legislativas, la instrucción en la detección de infracciones y en la imposición de medidas administrativas o de seguridad y la adopción de medidas preventivas como en la tipología de los dos sistemas jurídicos y la admisión en defensa del interés público de la prestación del compromiso de cesación, garantizándose también en el proceso administrativo un amplio derecho de defensa. Ambos sistemas jurídicos contemplan también el control judicial de la legalidad de los actos administrativos derivados de la aplicación de la legislación de defensa de la competencia.

Los resultados obtenidos por parte de las instituciones encargadas de la aplicación de esas legislaciones en Argentina y Brasil en las últimas décadas demuestran escasa experiencia concreta de estos países en la aplicación de políticas de competencia, en virtud de las políticas de desarrollo practicadas en este período. En la medida en que Argentina y Brasil orientaron sus políticas de desarrollo hacia la estructuración de mercados concentrados, con una fuerte participación del Estado en la economía, se creó un vacío en términos de cultura de competencia en dichos países. La sustitución del Estado por la iniciativa privada es reciente y aún no ha permitido que sedimentase una cultura de competencia en ambas sociedades, especialmente entre los agentes económicos.

Por otro lado, en casi todos los países de América latina los regímenes de competencia tendrán que ser organizados a partir de la reestructuración de la participación del Estado en esas economías que ha conducido a la formación de sectores oligopólicos o monopolísticos que inhibieron de forma drástica la competencia, con reflejos negativos para el desenvolvimiento del mercado.

2.3. Políticas de privatización y desregulación económica de los países del MERCOSUR

La reciente apertura de las economías de diversos países latinoamericanos, en particular de Argentina y de Brasil, todavía no se puso en práctica de forma plena. Las políticas de desregulación, y en especial de privatización, en curso en dichos países, demuestran que es preciso tener cautela en la andadura del proceso, teniendo en cuenta que sería un error en términos de competencia permitir que los monopolios privados vengyan a sustituir al Estado en el control del mercado. En verdad, la liberalización económica continúa siendo en la práctica un proceso polémico. Las dificultades económicas que se abatieron sobre México a partir de la crisis de liquidez ocurrida en diciembre de 1994, contribuyeron a elevar la temperatura de ese debate.

Otro hecho que debe ser tenido en consideración, en ese contexto, es la preponderancia a partir de la última década en Estados Unidos del pensamiento de la Escuela de Chicago que preconiza la adopción de políticas *anti-trust* liberalizantes, con el consecuente vaciamiento de las agencias responsables de la defensa de la competencia en dicho país. Como consecuencia inevitable de la búsqueda de mayor eficiencia económica, lo que antes era prohibido, paso a ser admitido.

En este sentido, la experiencia de la UE se distancia de la estadounidense en la medida en que la defensa de la competencia tiene una función instrumental en la realización de la política de integración económica. Este enfoque de la política de competencia también es el que se ha adoptado en el ámbito del

MERCOSUR, cuyo objetivo primordial es la integración de los cuatro países, en función de la cual se busca proteger y promover la competencia.

Por consiguiente, los esfuerzos están siendo orientados a la búsqueda de la armonización de las políticas de competencia en los países del MERCOSUR, pese a la escasa experiencia concreta de estos países en la implementación de dichas políticas, la carencia de instituciones supranacionales capaces de actuar de forma neutral y competente en el campo administrativo y en la esfera judicial, la ausencia de una cultura de competencia en América latina y el relativo distanciamiento de las élites empresariales y políticas de Brasil en relación a las ventajas que implica la viabilización del MERCOSUR.

3. LAS REGLAS DE COMPETENCIA EN LA UNION EUROPEA

En el texto de este trabajo, hay múltiples referencias a la legislación de la UE sobre competencia, contenida en los artículos 85 a 90 del Tratado de Roma. Creo necesario traer algunas consideraciones sobre la misma.

Las reglas europeas sobre competencia son directamente aplicables en todo el territorio de la UE y se aplican en todos aquellos casos en que exista efecto sobre el comercio entre los Estados Miembros. El artículo 85 prohíbe aquellos acuerdos que puedan afectar el comercio entre los Estados Miembros y que tengan como objeto o efecto producir un impedimento, restricción o distorsión de la competencia en el interior del Mercado Común. Ello incluye, en particular, la fijación de precios, el reparto del mercado, las restricciones a la producción o al desarrollo tecnológico, así como la imposición de condiciones discriminatorias de abastecimiento o cualquier otro acondicionamiento no razonable. Dichos acuerdos son automáticamente invalidados, a menos que hayan sido objeto de una exención por la Comisión Europea, órgano ejecutivo de la UE.

Dichas exenciones, previstas en el artículo 85, párrafo 3, que tienen como fuente de inspiración la forma de aplicación de la "regla de la razón" estadounidense, sólo podrán ser concedidas en el caso de que el acuerdo contribuya a mejorar la producción o la distribución de los productos o fomenta el progreso económico, o asimismo que permita a los consumidores una participación razonable en los beneficios y concomitantemente no impongan restricciones que no sean indispensables u ofrezcan a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia. La Comisión puede conceder una exención individual a un acuerdo, en caso de que este haya sido notificado, al igual que puede conceder una exención en bloque para ciertas categorías de acuerdo.

El artículo 86 prohíbe el abuso de posición dominante, en la medida en que ella pueda afectar el comercio entre los Estados Miembros. El referido artículo contiene una lista no excluyente de prácticas que podrían ser consideradas constitutivas de abusos, tales como la imposición de precios desleales de compra y de venta u otras condiciones comerciales desleales.

En relación a los actos de concentración, el Reglamento Europeo de Control de Fusiones del 21 de septiembre de 1990 prevé que la Comisión Europea controlara las fusiones que tengan dimensión comunitaria. Ello es definido como una fusión en que las partes tengan una facturación mundial global que exceda los 5.000 millones de ECUs, o que por los menos una de las partes detente una facturación comunitaria superior a los 250 millones de ECUs, o que al menos que cada una de las firmas alcance más de dos tercios de su facturación en un único Estado Miembro. Reglas especiales son aplicadas a instituciones bancarias, financieras y aseguradoras. Cualquier fusión englobada en estos montos deben ser notificadas a la Comisión Europea en el plazo de una semana.

En las secciones 2 y 3 de las reglas de competencia del Tratado de Roma están contenidas las prácticas de *dumping* (artículo 91) y los auxilios concedidos por los Estados Miembros (artículo 92).

4. LA IMPORTANCIA DE LAS POLITICAS DE COMPETENCIA EN EL MERCOSUR

Es necesario observar que cualquier proceso de integración conlleva el sentido de la construcción de un futuro común. De ese modo, se busca asegurar una unión que venga a permitir la adopción de soluciones creativas, especialmente en el campo económico, pero con reflejos en lo social y en lo político. La integración debe ser entendida como la forma de reducir las distancias entre los pueblos y los Estados miembros, a través de la consolidación de un esfuerzo cooperativo que resulta en ventajas efectivas para las economías de los países participantes en esa integración.

Al margen de ese entendimiento, resulta evidente que el proceso de integración económica internacional es un proyecto notablemente complejo que involucra aspectos relativos a la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. Cinco son las etapas que deberán ser superadas para que se consuma la referida integración económica, que van desde la creación de una zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica hasta llegar a alcanzar una unión económica y monetaria.

En principio, la protección de la competencia posee características peculiares en cada país, lo cual torna imposible poder contar con la ayuda de un país para cohibir prácticas nocivas de otro país. Por otro lado, el establecimiento de políticas de competencia compatibilizadas se presenta, cuando se refiere a países en procesos de integración económica como una condición indispensable para el éxito de la propia integración. Por lo tanto se torna necesaria la existencia de instrumentos de defensa de la competencia a partir de los estudios iniciales de integración económica regional. Ello se debe a que la "defensa de la competencia" tiene como objetivo garantizar y defender la libertad de mercado en los países miembros, mediante la prohibición de actos y prácticas comerciales que puedan impedir, restringir o perjudicar la libre competencia. Hechas éstas consideraciones, se aprecia que el Tratado de Asunción no incluye en su texto, como es el caso europeo (artículos 85 a 90 del Tratado de Roma) la cuestión de la defensa de la competencia, razón por la cual se creó la necesidad de aprobar un instrumento legal que garantice la defensa de la competencia y el libre acceso al mercado en el ámbito del MERCOSUR. Esa laguna comenzó a ser cubierta con la aprobación de parámetros comunes para la defensa de la competencia en el MERCOSUR, firmados en Ouro Preto, Brasil, a finales de 1994, con lo cual se posibilita la acción coordinada de los Estados Partes para reprimir las prácticas contrarias a la libre competencia en el MERCOSUR.

En la referida decisión (Defensa de la Competencia en el MERCOSUR/CMC/n° 21/94), fueron definidas reglas comunes para la defensa de la competencia en el ámbito del MERCOSUR, estableciéndose que la Comisión de Comercio del MERCOSUR someterá al Grupo Mercado Común (GMC) antes del 30 de junio de 1995 una propuesta de Estatuto de Defensa de la Competencia del MERCOSUR. El GMC decidirá si el Estatuto se constituirá como un instrumento de referencia, al cual deberán adecuarse las legislaciones nacionales en la materia, o si se aplicará como un Protocolo.

En este sentido, teniendo en cuenta que la unión de los cuatro mercados nacionales requiere que las actividades económicas sean ejercidas bajo las mismas condiciones de libertad e igualdad jurídica en todos los Estados Partes, entiendo que el rango legal que se adoptará será el de Protocolo, en virtud de los efectos que deberá provocar en los sistemas administrativos y jurídicos de los Estados Partes. Dicha norma deberá recoger la prohibición de acuerdos colusorios entre empresas que tengan por objeto o como efecto impedir, restringir o perjudicar la competencia en todo el MERCOSUR o en una parte sustancial de él. Es importante también contemplar en esa disposición legal que se evite que los agentes económicos que detentan posición una posición dominante en alguno de los mercados nacionales utilicen su condición privilegiada en perjuicio de la competencia. El Protocolo debe asimismo hacer hincapié en la cuestión de la concentración económica bajo cualquier forma que tenga efectos sobre la competencia del mercado.

En relación a la cuestión de los monopolios y de las empresas públicas, existen aún en Brasil algunos obstáculos de naturaleza constitucional a ser resueltos. Cabe observar que el gobierno brasileño está empeñado, a través de su propuesta de reforma constitucional, actualmente en discusión en el Congreso nacional, de superar estos problemas. Es menester observar que el principio del monopolio legal, en el interés común y beneficio del Estado, tiene un tratamiento favorecido por la Constitución Federal de Brasil. Los monopolios en cuestión, al igual que las empresas públicas, en lo que se refiere a conductas específicas que son objeto de leyes especiales, no podrían, por tanto, quedar sometidas a las normas del acuerdo antes mencionado.

De ese modo, la Constitución brasileña indica que corresponde al Estado la exploración, directa o mediante concesión, de los servicios públicos de telecomunicaciones, los cuales solo pueden ser adjudicados a empresa bajo control accionario estatal, así como la difusión audiovisual, el transporte ferroviario y marítimo, y el transporte interestadual e internacional de pasajeros, al igual que los puertos marítimos, fluviales y lacustres.

El artículo 177 de la Constitución de Brasil establece también el monopolio del Estado en la exploración de petróleo y sus derivados, prohibiendo, al mismo tiempo, la concesión de cualquier tipo de participación en dicha exploración (contratos de riesgo),

En virtud de estas disposiciones, el régimen de intervención establecido no proporciona ninguna vía integracionista, ni tampoco posibilita un régimen preferencial que ofrezca ventajas al establecimiento de

empresas de los países limítrofes con los cuales se busca crear un mercado común, si no se suprimen los obstáculos de naturaleza constitucional mencionados.

De este modo, aunque la propia Constitución Federal ampare entre los principios generales de la actividad económica la libre competencia, mediante el cual cualquiera tiene la libertad de actuar en el mercado, independientemente de la autorización de los órganos públicos, también establece excepciones que se justifican en la necesidad de atender el interés social o la seguridad colectiva.

5. CONCLUSIONES

A la vista de lo mencionado, debe hacerse notar que la armonización a nivel del MERCOSUR de las políticas de competencia de los Estados miembros no es suficiente. Para la viabilización de la integración regional, es indispensable que esa política sea respetada. Y pare que ello ocurra es necesario que sea configurada en el MERCOSUR, en un plazo razonable, una institución neutra y competente, situada por encima de los intereses nacionales, como es el caso de la Comisión Europea.

En este sentido, es importante destacar que los países desarrollados poseen condiciones para mantener relaciones económicas equilibradas, incluso sirviéndose de normas poco rígidas o aún prescindiendo de ellas. Esta es la diferencia básica entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En los países en desarrollo la igualdad y el equilibrio en los intercambios solo pueden ser asegurados a través del derecho y de los organismos creados por los Poderes Públicos.

La presencia del Estado en la economía, en su condición de agente regulador o productor de bienes y servicios, en muchos casos recurriendo al empleo de subsidios o incentivos fiscales, se presenta como un factor inhibitor del proceso de integración del MERCOSUR. debe destacarse, sin embargo, que la influencia estatal, directa e indirecta, en los países de la UE es más significativa que en la mayoría de los países latinoamericanos. La diferencia entre el estatismo europeo y el latinoamericano reside en la forma autoritaria de estructuración de este tipo de empresas en la región, lo que las torna más resistentes a los cambios.

En relación al tema de los subsidios y de los incentivos fiscales, se trata de una cuestión polémica que deberá pasar por un largo proceso de discusión a nivel de los parlamentos y las organizaciones empresariales de los países miembros del MERCOSUR. La visión de que es necesario en una economía de mercado de libre competencia suprimir las ayudas públicas desvirtuadas, el proteccionismo y todas las barreras aduaneras para que los países en desarrollo creen las condiciones de ingresar al mundo de los países desarrollados, todavía no es una idea pacíficamente aceptada en la región.

Es necesario recordar que los incentivos fiscales constituyen instrumentos jurídicos destinados a crear mejores condiciones de desarrollo para ciertas áreas geográficas o sectores económicos. Se trata de instrumentos de los que se vale el Estado parte la realización de su política económica. Sin excepción, todos los países desarrollados han practicado o aún practican el proteccionismo. En los países en desarrollo, y en particular en América Latina, la cuestión que se plantea es el desvirtuamiento de su aplicación.

Estas distorsiones que necesitan ser superadas en el menor plazo posible por los países miembros del MERCOSUR se deben, si se las observe de manera general, a la ausencia de políticas económicas consistentes, a los criterios en la forma de concesión de dichos subsidios e incentivos, a la falta de control en la aplicación de estos recursos y a la ausencia de una fiscalización rigurosa que evite desvíos.

Creo oportuno reafirmar que no se llega a una integración regional sin compromisos efectivos. Si a los países desarrollados les interesa una integración superficial, a los países en desarrollo, a mi juicio, les interesa una integración profunda, operacionalizada mediante la armonización de legislaciones de los Estados miembros, la adopción de un programa de liberalización comercial a través de la coordinación de políticas macroeconómicas de manera gradual y convergente con los programas de desgravación arancelaria y la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios que permitan evitar desvíos en las políticas de competencia de los cuatro países que puedan redundar en distorsiones o perjuicios a la libre competencia y al libre acceso al mercado en el ámbito del MERCOSUR.

Cabe añadir finalmente que *el principal esfuerzo a ser realizado en este nuevo estadio de integración del MERCOSUR desde el punto de vista práctico. es la compatibilización de las políticas de competencia de los Estados Partes dado que las mismas se configuran como instrumentos importantes para ayudar a viabilizar el proceso de desarrollo de la región buscando de este modo solucionar los graves problemas sociales existentes en dichos países.* En ese contexto, es necesario también la aprobación de una legislación, con

disposiciones no rígidas, de defensa de la competencia para el MERCOSUR y, a medio plazo, la creación de organismos colegiados supranacionales, teniendo como paradigmas el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Comisión Europea. Mediante instituciones de esa naturaleza, se podrá aplicar, en base a criterios políticos y económicos los dispositivos regales pertinentes y decidir sobre la conveniencia de aplicar dichas normas en la solución de conflictos, que, en virtud del ejercicio de actividades económicas, se puedan eventualmente producir en el ámbito del MERCOSUR.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo Roberto de

1992 "Solução de Controvérsia no MERCOSUL: O Protocolo de Brasília ao Tratado de Assunção", *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Vol. XLV. n° 77/78 (janeiro junho)

AMORIM, Ana Beatriz Nazaret

1994 "O MERCOSUL e a Integração Latino-Americana", *Boletim de Integração Latino-Americana*_n° 14 (julho-setembro), pags. 62/65, MRE, Brasília

BARBOSA, Rubens Antonio

1991 *América Latina em Perspectiva: a integração da retórica a realidades*. São Paulo: Edições Aduaneira.

COELHO, Inocencio Martires

1994 "A defesa da livre concorrência na Constituição de 1988", Anais do II Seminário Internacional de Defesa da Concorrência, CADE, Brasília (12/16 de setembro).

DAWSON, Frank Griffith

1994 "Regime de integração de empresas das Comunidades Europeias", Anais do II Seminário Internacional de Defesa da Concorrência, CADE, Brasília (12/16 de setembro).

FARIA, Werter R.

1990 *Constituição Econômica. Liberdade de iniciativa e concorrência*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

FAÚNDEZ, Julio

1994 "Jurisdição Internacional e concorrência - Do confronto a harmonização", Anais do II Seminário Internacional de Defesa da Concorrência, CADE, Brasília (12/16 de setembro).

FERRAZ, Tercio Sampaio

1994 "O conceito jurídico de oligopolio e a legislação sobre o abuso do poder econômico", Anais do II Seminário Internacional de Defesa da Concorrência, CADE, Brasília (12/16 de setembro).

GATT

1994 Rodada de Negociações Comerciais Multilaterais (Até Final da Rodada do Uruguai, concluída em 15/12/93), Câmara dos Deputados, Mensagem n° 408/94 do Poder Executivo.

GRAU, Eros Roberto

1990 *O Ordem Econômica na Constituição de 1988 - Interpretação e crítica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MATIAS PEREIRA, Jose

1994 "A Defesa da Concorrência no MERCOSUL", Revista do IBRAC vol. 1 n° 4 (novembro), pags. 1/15, São Paulo.

REALE, Miguel

1991 *Aplicações da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense.

SHIEBER, Benjamin

1966 *Abusos do poder econômico. Direito e experiência antitruste no Brasil e nos EE UU*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais

SILVA, Jose Afonso da

1993 *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores (9° ed.)

THORSTENSEN, Vera

1994 "Relacoes Comerciais entre a Uniao Europeia e o MERCOSUL", *Boletim de Integração Latino-Americana* n° 14 (julho-setembro), pags. 33/61, MRE, Brasília.

VAZ, Isabel

1993 *Direito Económico da Concorrência*. Rio de Janeiro: Editora Forense.

REGIMENES DE COMPETENCIA Y POLÍTICAS DE COMPETENCIA EN AMERICA LATINA, CON ESPECIAL REFERENCIA AL GRUPO ANDINO

Gabriel IBARRA PARDO

Consultor, Santa Fé de Bogotá, COLOMBIA

1. INTRODUCCION

Es un hecho que el proceso de apertura económica y los esquemas de integración puestos en marcha por los países latinoamericanos durante los últimos años, han buscado promover la competencia en los mercados locales. Es así como en la actualidad, la competencia comercial es el protagonista, es el personaje central del guión en el ámbito de las relaciones económicas entre los países latinoamericanos.

Pero la liberación comercial no es suficiente, por sí sola, para promover la competencia, sino que además se requiere de una legislación de defensa de la competencia que complemente las políticas económicas de estos países.

La experiencia indica que en la medida en que se eliminan las barreras arancelarias y demás obstáculos gubernamentales al comercio, los particulares tienden a reproducir la segmentación de los mercados previamente existentes, mediante conductas anticompetitivas y restrictivas de la libre competencia.

De tal manera que para asegurar una competencia leal y justa, exenta de distorsiones, se requiere fijar unas reglas de juego que obedezcan a las necesidades particulares de cada esquema de integración, así como de unas instituciones sólidas, con poderes suficientes para aplicar las normas respectivas.

El objetivo de la presente ponencia es ilustrar brevemente los desarrollos de la política de defensa de la competencia comercial, en los acuerdos de integración latinoamericana, con especial énfasis en la evolución de esta materia en el marco del Grupo Andino (GRAN). De seguro, los vacíos, deficiencias y dificultades que se han presentado en el desarrollo de la política de competencia en el GRAN, constituyen una experiencia cuyo análisis será de gran utilidad para los demás procesos de integración que se están desarrollando en Latinoamérica.

2. GRUPO ANDINO

Con la entrada en vigencia del Arancel Externo Común (AEC) el 1 de febrero de 1995 el GRAN inicio una nueva etapa en su proceso de integración. No obstante, a pesar de la euforia que despertó este suceso, es necesario anotar, que aun falta mucho camino por recorrer, para que pueda hablarse de una verdadera unión aduanera andina. En efecto, el AEC se adoptó con un sinnúmero de excepciones, salvedades y disposiciones especiales, que en la práctica significan grandes disparidades en el nivel arancelario de los países.

Estas disparidades van a llevar necesariamente a distorsiones en las condiciones de competencia, a no ser que se pongan en práctica mecanismos eficaces e idóneos para contrarrestarlas. Es necesario aquí anotar, que la competencia comercial se puede ver afectada por todas las políticas y medidas de carácter gubernamental que inciden sobre el comportamiento empresarial y la estructura industrial de la subversión (2); además, claro esta, de las conductas anticompetitivas de los empresarios.

A continuación se hará un breve análisis de todos los factores que pueden distorsionar la competencia en la subregión.

2.1. Excepciones al Arancel Externo Común

Debe recordarse que los niveles establecidos para el AEC fueron de 5 %, 10 %, 15 % y 20 %. Las excepciones y tratamientos especiales en relación con estos niveles, pueden resumirse en los siguientes:

1. Bolivia puede apartarse de la estructura anterior y mantener niveles de 5% y 10%. (Anexo 1 de la Decisión 370).
2. Ecuador continua gozando de un régimen especial, en virtud del cual puede mantener una diferencia de 5 puntos respecto de los niveles establecidos en el AEC, niveles que serán revisados anualmente (3).

3. Se permitió a Colombia, Ecuador y Venezuela elaborar una lista de excepciones que no se conoce en el momento de elaborar la presente ponencia, pues el plazo para presentarla vence el 1 de marzo de 1995 (4).
4. Se puede diferir el AEC hasta un nivel del 5% y 0% para las materias primas y bienes de capital, respectivamente, que no se produzcan en la subregión, previa información entre las partes.
5. Para atender insuficiencias transitorias de materias primas y bienes de capital, se puede suspender la aplicación del gravamen, reduciéndolo hasta el 5%, o 0%.
6. Los países pueden mantener para productos no producidos los diferimientos a 0% vigentes en el momento de la aprobación de la Decisión 370.
7. Venezuela puede mantener el nivel *ad valorem* 0 % para los productos del capítulo 27 hasta el 31 de diciembre de 1995.
8. Colombia, Ecuador y Venezuela pueden aplicar niveles arancelarios de hasta el 40 % para los vehículos automotores, y de hasta el 5% a los vehículos y motocicletas desarmados destinados al ensamblaje en la subregión, mientras se define la política común para el sector automotriz.
9. Hasta el 31 de diciembre de 1995, los países miembros pueden diferir el AEC para aplicar regímenes aduaneros especiales para las exportaciones destinados a la subregión y a terceros países. A partir de esa fecha solo podrá ser diferido para la aplicación de esos regímenes a las exportaciones dirigidas a terceros países.
10. Finalmente, cabe destacar que Perú suspendió transitoriamente sus compromisos dentro del marco del GRAN en el año 1992, con el fin de ajustar su economía. Pero su reincorporación se planteó paulatinamente a través de acuerdos bilaterales con cada uno de los países (5).

Todas estas disparidades pueden llevar a generar distorsiones en las condiciones de competencia de la subregión, al igual que las ventajas concedidas a México por Colombia y Venezuela, en virtud del Tratado del G-3 y las preferencias arancelarias otorgadas a terceros Países Miembros de la ALADI.

Si bien la Decisión 370 contempla la posibilidad de que los países afectados por distorsiones surgidas de los diferentes niveles arancelarios, puedan solicitar a la Junta la adopción de medidas provisionales que tengan por efecto restablecer el equilibrio en las condiciones de competencia, debe advertirse que esta facultad se limita, únicamente, a solucionar aquellas distorsiones generadas por las listas de excepciones de Colombia, Ecuador y Venezuela, así como por aquellas derivadas de los acuerdos celebrados con terceros países por los miembros de la subregión.

La Junta tiene un plazo de 30 días para verificar el tipo de distorsión que se este presentado, al cabo de los cuales deberá pronunciarse. De lo contrario el país afectado queda en libertad para exigir, en forma provisional, que los insumos del producto correspondiente sean de origen subregional o que se constituya una garantía por un monto equivalente al AEC, garantía que se hará efectiva o se devolverá, una vez se pronuncie la Junta.

Debe mencionarse que el procedimiento anterior no ha sido aun reglamentado y es inaplicable por expreso compromiso, hasta después de transcurrido un año a partir de la vigencia de la Decisión 370, esto es, hasta el 26 de noviembre de 1995.

Se puede concluir, entonces, que si bien el AEC recientemente adoptado, constituye un avance en el proceso de integración, es todavía bastante precario y aun no puede decirse que se haya logrado consolidar el mercado ampliado.

Sin embargo, el comienzo de esta nueva etapa de la integración andina debe aprovecharse para revisar a fondo el régimen de competencia vigente e introducir las reformas institucionales y regales que las actuales circunstancias requieren.

2.2. Empresas Públicas y Compras Estatales

Al tratar el tema de la competencia comercial, no puede dejarse de lado el papel del Estado como empresario, como comprador y como agente regulador de los precios en el mercado.

El problema con las empresas estatales es que estas, en muchas ocasiones, son sinónimo de despilfarro y corrupción. Además, es frecuente que sus precios no reflejen los costos de producción y que ellos estén afectados por subsidios o ayudas recibidas, bien del mismo estado o de otras empresas publicas.

La experiencia ha demostrado que la reducción de la inherencia estatal en las actividades industriales y comerciales estimula la actividad empresarial y lleva a una más eficiente distribución de los recursos, al mismo tiempo que se satisfacen, de una manera mas adecuada, las necesidades de los consumidores.

En el marco del GRAN, no se ha diseñado política o reglamentación alguna, en lo que a las empresas estatales se refiere. En esta materia esta todo por hacer. Cada país maneja la materia según sus propias políticas y, hasta la fecha, no existe ninguna coordinación para fijar pautas armónicas entre ellos.

Así por ejemplo, en Colombia, los principales monopolios están constituidos por las empresas estatales. Un caso típico es el de los servicios públicos que se caracterizan por la ineficiencia y el pésimo servicio al usuario.

Se partió de la premisa de que los servicios públicos eran monopolios naturales que no podían dejarse en manos del sector privado. El Estado debía suministrar estos servicios con el fin de garantizar el acceso a todas las personas. Sin embargo, la realidad demostró que estas empresas comenzaron a actuar en beneficio de sus administradores y trabajadores y en detrimento de los usuarios (6).

La absoluta falta de competencia en los renglones mencionados ha permitido que esta situación subsista hasta el momento. Es el caso de los servicios telefónicos, sector subregulado y altamente ineficiente que no puede funcionar sin los altos subsidios que le concede el Estado.

Además, no existe ningún control sobre la calidad del servicio, factor que ha traído enormes problemas de cobertura. Un ejemplo de esta situación, es que en ciudades diferentes de Cali, Medellín o Bogotá, es necesario esperar hasta seis años, para obtener una línea telefónica. Lo anterior, sin contar el atraso tecnológico del sector (7).

Otro caso que vale la pena mencionar es el de la minería. Toda vez que en Colombia los recursos naturales y el subsuelo son de propiedad de la Nación, el Estado se ha reservado la administración y explotación de estos recursos, a través de empresas industriales y comerciales. Esto es evidente, especialmente en el sector de los hidrocarburos y el carbón cuyo manejo se ha confiado a empresas estatales (Ecopetrol, Ecocarbon, Carbocol).

Esta situación ha llevado a una sobre regulación en el sector que ha tenido efectos muy negativos en las condiciones de competencia. Así, por ejemplo, Ecopetrol se ha reservado más áreas para la exploración petrolera de las que puede utilizar, limitando de esta manera, la capacidad de exploración de las empresas privadas.

Por otra parte, los precios de los combustibles se fijan por resolución y Ecopetrol reconoce un subsidio al consumidor, de tal manera que la rentabilidad de la operación es negativa, lo que impide el ingreso al mercado de cualquier empresa privada. En el caso de la distribución de derivados del petróleo, los márgenes son fijos para todos los distribuidores. Es decir, no hay incentivos para que los distribuidores busquen mejorar la calidad de los servicios (8). Otro caso digno de mención es el del servicio postal, en el cual las regulaciones establecen la prohibición de que las empresas privadas de mensajería cobren tarifas inferiores a dos veces las tarifas vigentes para la Administración Postal Nacional, que es la empresa estatal que presta este servicio (9).

Ante el panorama descrito, el Gobierno colombiano ha iniciado el proceso de privatización y desregulación de varios sectores, tales como el servicio de energía eléctrica, recolección de basuras, los servicios e instalaciones aeroportuarias, la televisión, y otros, aunque debe mencionarse que en materia de telecomunicaciones este proceso se ha retrasado debido a presiones sindicales. Sobre el particular, el gobierno ha anunciado que el 1 de enero de 1997 se abrirá a la competencia la prestación del servicio de larga distancia internacional, ya establecida para el servicio de larga distancia nacional (10).

En cuanto al sector de la televisión se expidió la Ley 41 de 1993 que puso fin a un monopolio estatal que había durado mas de 40 años, de tal manera que los canales públicos pasaran a competir con los operadores privados. Además, la ley mencionada crea mecanismos para evitar la concentración de la propiedad, y prohíbe que una empresa detente la propiedad o el control de más del 30 % del respectivo canal. Y como los casos anteriores, pueden citarse otros muchos; como es el caso de los servicios públicos domiciliarios. En este sentido, se suprimió la Empresa Distrital de Servicios Públicos en el Distrito Capital, y se autorizó la subcontratación de los mismos con empresas privadas, lo cual ha permitido reducir sustancialmente los costos.

En Venezuela la situación no es muy diferente. La injerencia del Estado en sectores muy importantes de la economía es bastante extendida, es el caso del sector químico, petroquímico, petrolero y siderúrgico, en donde la mayoría de las empresas son estatales. Lo anterior, sin contar el del sector financiero en donde 16 bancos han sido estatizados o intervenidos a raíz de la crisis financiera venezolana.

Por consiguiente, sería deseable comenzar a trabajar en el diseño de unas pautas armónicas tendientes a asegurar, que la inherencia del Estado en las actividades industriales comerciales y de servicios, no distorsionen la competencia en el mercado subregional y que se fijen criterios para hacer compatibles los monopolios estatales con los objetivos de la integración económica.

En ese sentido, se debe comenzar por el diseño de un régimen común para la liberalización de los servicios en el mercado subregional andino, en donde se establezcan reglas de juego, con el fin de evitar que los servicios cuyo comercio se vaya liberando, sea segmentado de nuevo por conductas colusorias o abusivas de empresas estatales o privadas. Afortunadamente se ha redactado un proyecto de decisión sobre el particular.

En cuanto al tema de las compras estatales, tampoco existe ninguna política ni reglamentación a nivel del GRAN. Cada país tiene sus propias regulaciones al respecto y en algunas de ellas, se condiciona el principio del trato nacional, para los oferentes de los demás países de la subregión, a un tratamiento recíproco en sus países de origen (11). En este sentido, también se precise fijar unas criterios y normas comunes, tendientes a evitar cualquier trato discriminatorio contra nacionales de otros Estados miembros.

2.3. Subsidios (12)

En general, puede afirmarse que las disposiciones sobre subsidios en el Acuerdo de Cartagena siguen las pautas que sobre el particular han regido, tradicionalmente, en el GA11. El tema de los subsidios tiene una relación estrecha con la política industrial de los países, pues las ayudas estatales y las subvenciones son el instrumento al que más acuden los países para ejecutar esta política. La eliminación de los subsidios es indispensable para garantizar las condiciones de competencia en la subregión. En este sentido, la Decisión 49 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena pretendió fijar "las directivas para la armonización de las legislaciones sobre fomento industrial". Aunque esta decisión nunca entro en vigencia, es interesante anotar que ella no prohibía los subsidios a la exportación, sino que simplemente intentaba armonizarlos. En agosto de 1992, se expidieron las Decisiones 324 y 330 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en virtud de las cuales se estableció, para los países, la obligación de eliminar todo tipo de subsidio cambiario, financiero o fiscal que se concediera a las exportaciones destinadas a los demás países de la subregión. Esta decisión incorporó la tradicional lista de subsidios del GATT.

Finalmente, la Decisión 370 dispuso la eliminación de los regímenes aduaneros especiales, a partir del 31 de diciembre de este año para las exportaciones de los Países Miembros dirigidas al resto de la subregión. El ejemplo típico de este tipo de régimen es el de importación temporal para perfeccionamiento activo, en virtud del cual los países conceder exenciones de derechos de importación, a las material primas y bienes de capital, destinados a la producción de bienes para la exportación. Regímenes como el señalado genera graves distorsiones en el comercio de la subregión y erosionan el AEC.

En cuanto a los mecanismos para corregir los efectos nocivos, generados por los subsidios, en la subregión, la Decisión 283 faculta a la Junta del Acuerdo de Cartagena (JU-NAC), para ordenar el establecimiento de derechos compensatorios cuando, como consecuencia de una investigación, se establezca que un subsidio conferido por un País Miembro esta causando un perjuicio a la industria de otro país. La decisión referida también se aplica a exportaciones provenientes de terceros países, cuando el subsidio perjudique la industria de mas de un País Miembro de la subregión. En los demás casos, se debe acudir al Estatuto Antisubvenciones de cada país.

La aplicación de los derechos compensatorios, esta supeditada por la decisión de marras, a que además del subsidio, se demuestre el perjuicio y el nexo causal, de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular establece el GA11. Durante la vigencia de esta decisión, la Junta solo ha recibido dos solicitudes de imposición de derechos compensatorios, ambas de Colombia, para contrarrestar supuestos subsidios concedidos por el gobierno venezolano. En uno de los casos, la Junta negó las pretensiones del solicitante, y en el otro Colombia desistió de su petición, por cuanto se llegó a un acuerdo con los exportadores venezolanos, en el sentido de limitar en ciertos periodos las exportaciones (13).

Este tipo de acuerdos han sido muy criticados, por los especialistas en asuntos de competencia, en la medida en que se aduce, que ellos pueden propiciar convenios colusivos patrocinados por los gobiernos. Es

decir, que en estos casos el remedio puede traer consecuencias más funestas que la enfermedad. Debe aquí, llamarse la atención, sobre la necesidad de hacer compatibles los criterios que se utilicen para estas investigaciones, con la legislación tendiente a reprimir las conductas colusivas y los abusos de la posición dominante en el mercado por parte de las empresas.

Finalmente, es pertinente mencionar que la Decisión 323 crea una Comisión de alto nivel sobre competencia, cuya finalidad es identificar los productos o sectores que puedan verse distorsionados por prácticas restrictivas de la competencia. Se busca que la mencionada Comisión propicie la celebración de compromisos, por parte de los gobiernos o empresas de la subregion, tendientes a eliminar las prácticas anticompetitivas que se identifiquen o al menos, atenuar sus efectos. En la eventualidad de que los gobiernos o las empresas no asuman los compromisos respectivos, la Junta esta autorizada para adoptar medidas compensatorias de manera sumaria. En principio, este procedimiento puede aplicarse a cualquier práctica restrictiva. Sin embargo, debe anotarse que hasta el momento esta Comisión es inoperante, pues no ha fijado su propio reglamento y todavía no ha sido convocada.

2.4. Prácticas Anticompetitivas de Carácter Particular

Aparte de las distorsiones que pueden derivarse de los factores analizados anteriormente, la conducta de los particulares pueden segmentar los mercados, de una manera aun más nociva que las mismas barreras arancelarias que pudieran existir entre los países. Es decir, que ellas pueden neutralizar los avances logrados con la liberación del comercio subregional. Nos referimos a la discriminación de precios en cualquiera de sus formas, incluyendo al *dumping*, a los acuerdos horizontales o acuerdos colusivos para fijar precios, dividir el mercado, etc., o a las conductas que constituyan un abuso de posición dominante en el mercado.

La legislación andina, en relación con este aspecto, esta conformada por las Decisiones 283, 285 y 323 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (14). Las deficiencias de estas regulaciones fueron analizadas en detalle en un trabajo anterior (15). A continuación se exponen los aspectos más relevantes en relación con las prácticas anticompetitivas el régimen que pretende reprimirlas.

2.5 Dumping

La Decisión 283 se refiere a las prácticas de *dumping* intra-regional, y a las originadas en terceros países que perjudiquen a la industria de mas de un País Miembro. Debe decirse que de la mayoría de las quejas que se han presentado ante la Junta por prácticas particulares restrictivas de la libre competencia, el 99% se relacionan con prácticas de *dumping*. De estos, solo uno de los casos ha terminado con la imposición de derechos antidumping (16).

Ha sido objeto de controversia si el *dumping* intra-regional, debe combatirse, a través de derechos antidumping, o si más bien éste debe reprimirse a través de la legislación de promoción de la competencia. La pregunta es, si en una unión aduanera se justifica la existencia del mecanismo antidumping, toda vez que este puede convertirse en un obstáculo para la integración económica, en la medida en que pueda neutralizar los logros del proceso de liberación.

Es bastante significativo el hecho de que en la Comunidad Económica Europea (CEE), nunca existió una legislación antidumping para combatir el *dumping* intra-comunitario. Se busco, por el contrario, abolir la aplicación de la legislación antidumping, vigente en cada país, a las importaciones originarias de los miembros de la Comunidad y se diseñó una legislación común y de carácter supranacional para las importaciones provenientes de terceros países. En efecto, si lo que se buscaba con la integración era conformar un mercado único, no tenía sentido utilizar un mecanismo que promoviera el establecimiento de nuevas barreras a la libre circulación de los bienes entre los territorios de la Comunidad.

De otra parte, se consideraba que si no existía segmentación de mercados, los bienes exportados con *dumping* podrían devolverse al país exportador, y esto de por sí, sería un mecanismo disuasivo para cualquier empresa que intentase utilizar el *dumping* para competir con sus homólogos del mercado ampliado.

Por consiguiente, hay quienes sostienen que en un mercado ampliado es más adecuado hablar de precios predatorios o discriminatorios, que son una forma de abuso de posición dominante y no de *dumping*, en cuyo caso se debe acudir a la legislación de promoción de la competencia para sancionar a los infractores. Sin embargo, en mi opinión, debe tenerse en cuenta que en el caso del GRAN, el mercado ampliado es todavía una realidad bastante precaria. Como se expuso anteriormente, a pesar de que se adoptó el AEC,

aun existen muchas distorsiones surgidas de la disparidad en los compromisos adquiridos por cada Estado miembro; de la alta inherencia del Estado en la economía; de la diferencia en las políticas comerciales e industriales; y de las barreras naturales al comercio, tales como aquellas derivadas de la deficiente infraestructura vial y de las, a veces, enormes distancias entre los Países Miembros.

En consecuencia, si bien la actual legislación antidumping andina merece una revisión, ahora que entró en vigencia el AEC, no pueden perderse de vista las distorsiones y las disparidades anotadas. En este sentido, sería necesario estudiar la conveniencia, de ir eliminando gradualmente el mecanismo antidumping, para combatir importaciones provenientes de los Países Miembros, siempre que la unión aduanera y el mercado ampliado se vayan perfeccionando.

2.6. Prácticas Concertadas v Abusos de la Posición Dominante

2.6.1. Aspectos Legales e Institucionales

¿Cuál es el grado y extensión de las prácticas restrictivas verticales y horizontales en la subregión? ¿Cuáles son las formas más frecuentes de abuso de la posición dominante que se presentan en el mercado andino? Todas estas preguntas simplemente no tienen respuesta, pues no se conoce ningún estudio sobre el particular.

De hecho, durante el tiempo de vigencia de la Decisión 285 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que se refiere a estos comportamientos, sólo se ha presentado una denuncia por prácticas particulares diferentes del dumping. En los países que tienen legislación interna de defensa de la competencia (17) las denuncias e investigaciones también han sido escasas.

Así por ejemplo, en Colombia, hasta el momento, se han abierto siete investigaciones (18), aunque debe mencionarse que, paradójicamente, en el caso de las fusiones entre empresas, tema sobre el cual no existe ninguna reglamentación en el GRAN, la actividad ha sido bastante mayor (19). Lo anterior encuentra su explicación, en gran parte, en los siguientes hechos:

- a. Novedad del Tema. De hecho en nuestros países, acostumbrados durante tanto tiempo a la protección del Estado, no existe una cultura de la competencia. Es probable que muchos empresarios de la subregión no se hayan percatado de los efectos nocivos de estas conductas.
- b. Legislación Deficiente. Los instrumentos legales subregionales para reprimir las conductas anticompetitivas de los particulares, son insuficientes, inadecuadas y de limitada eficacia. En efecto, la JUNAC, autoridad encargada de velar por el cumplimiento de las disposiciones subregionales, no tiene facultades sancionatorias para exigir documentos ni para imponer penas a los infractores; y lo que es más grave, se ha llegado a cuestionar si la Junta tiene facultades para actuar de oficio o si sólo lo puede hacer cuando media una denuncia de parte interesada (20). De acogerse esta última interpretación se estaría dando una estocada de muerte a la, ya de por sí bastante precaria, Legislación Andina.

Debe recordarse que lo máximo que puede hacer la Junta cuando se establece la existencia de una práctica anticompetitiva, es autorizar al gobierno del país, al que pertenece la industria afectada, para reducir los aranceles a las importaciones provenientes de terceros países, respecto del bien objeto de la práctica.

Es decir que la Junta sólo puede adoptar medidas de carácter comercial, que resultan totalmente insuficientes para hacer frente a estas prácticas y máxime, ahora que el promedio del AEC es bastante bajo.

Esto es especialmente dramático cuando la posición dominante del infractor en la subregión está determinada por barreras naturales de acceso al mercado. Es el caso por ejemplo, de aquellos productos en donde el costo de transporte de las importaciones provenientes de terceros países representan una gran proporción del precio final. A lo anterior se agrega, que no existe ningún mecanismo que permita prevenir a priori las infracciones a la ley de la competencia.

En efecto, la Decisión 285 no establece una prohibición "per se" de las prácticas anticompetitivas. Ellas sólo se reprimen en la medida en que causen un perjuicio a la industria, criterio que quizá sea adecuado para adoptar medidas contra el dumping y las subvenciones, pero que resulta totalmente inapropiado para combatir las prácticas colusivas y los abusos de posición dominante en el mercado.

Las consideraciones anteriores ponen en evidencia la urgente necesidad de revisar a fondo las regulaciones andinas sobre la materia, así como las instituciones encargadas de aplicarlas. La falta de unas instituciones sólidas y de poderes, en éste sentido, puede conducir a que cada país tenga su "Super 301" al estilo de la que practica Estados Unidos. Bien podrían aprovecharse las intenciones de reestructurar la Junta, que

quedaron plasmadas en la Decisión 325, con el fin de dotar a la Junta de los poderes suficientes y de adelantar las reformas requeridas. Asimismo, se precise el diseño de un programa educativo para sentar las bases de una cultura de la competencia en la subregión.

No debe olvidarse que en la etapa en la que acaba de entrar el GRAN, el control de las prácticas horizontales, en especial los acuerdos para fijar precios, es esencial, a efectos de evitar que se desvirtúe la unión aduanera (21).

2.6.2. Legislación Andina vs Legislación de los Países Miembros

Además de la Decisión 285, Colombia, Venezuela y Perú (22) tienen su propia legislación local de defensa de la competencia. Bolivia y Ecuador no han adoptado aun una normativa sobre la materia. Cabe aquí preguntarse si se presenta algún tipo de conflicto en la aplicación de la legislación común y la de los Países Miembros. A mi juicio, la legislación local y la subregional pueden aplicarse concomitantemente a una misma conducta, pues al paso que la JUNAC sólo puede adoptar medidas de carácter eminentemente comercial, cuyos destinatarios son los Países Miembros, las agencias locales deben adoptar medidas de tipo sancionatorio aplicables directamente a los infractores.

Es el caso por ejemplo, de un acuerdo entre dos productores colombianos para fijar un precio único en todo el mercado subregional, incluyendo el colombiano. En este caso, la Junta podría autorizar a los países afectados para reducir el arancel de ese bien frente a terceros países. Lo anterior no consta para que los infractores sean denunciados ante la Superintendencia de Industria y Comercio Colombiana y en consecuencia sean sancionados por violar la ley local.

No obstante, cuando la práctica tiene efectos en el resto del mercado subregional, pero no en el colombiano, la legislación colombiana, en principio, no sería aplicable. En estos casos, se corre el riesgo de que la conducta quede impune pues como ya vimos, las medidas comerciales no siempre son eficaces para disuadir a los infractores de que cesen en sus prácticas restrictivas o abusivas.

Es preciso advertir que Venezuela, Colombia y Perú aplican sus respectivas legislaciones de acuerdo con sus propios criterios. Es decir, que no existen pautas armonizadas ni coordinación entre estos países para la aplicación de sus legislaciones locales. Tanto la disparidad de criterios en estos países, como la ausencia de legislación en Bolivia y en el Ecuador, pueden llevar a series distorsiones de la competencia en el mercado ampliado y constituirse en barreras y obstáculos para el comercio y para los objetivos de la integración. En consecuencia, la armonización de criterios debería ser una tarea prioritaria ahora que se aprobó el AEC.

Se resalta, además, la conveniencia de establecer canales de comunicación, entre la Junta y las agencias locales encargadas de aplicar esta política, de tal manera que haya un permanente intercambio de información. Esto facilitaría enormemente, la armonización de los criterios y ayudaría a detectar las incongruencia y contradicciones que surgieran de la aplicación de la legislación entre los diferentes países.

Debe anotarse, en este sentido, que mientras no existan criterios uniformes, la legislación se aplicara de acuerdo a la conveniencia e intereses de cada país y no conforme a los objetivos de la integración. En el mismo sentido, se requiere establecer un procedimiento para solucionar las controversias que surjan entre la aplicación de las diversas legislaciones nacionales. Ello como paso previo a que la Junta se dote de verdaderas facultades sancionatorias, reforma que sería ideal introducir en el futuro inmediato.

Finalmente, debe estudiarse la situación de Bolivia y Ecuador y especialmente la conveniencia de que ambos países adopten una legislación para la promoción de la competencia acorde con los criterios que se armonicen a nivel subregional.

Ahora bien, ¿cuáles son los niveles mínimos de armonización? y ¿cuales son las prioridades en esos niveles? Esas son preguntas que deberán responderse, una vez se establezcan los canales de comunicación entre la Junta y las agencias nacionales y se conozcan cuales son las disparidades y sus efectos en el mercado andino.

De todas formas, para la armonización de criterios puede tenerse en cuenta y como simple referencia, el articulado de una o varias leyes tipo y sus comentarios que han tenido lugar en el ámbito de la UNCTAD (23)

3. GRUPO DE LOS 3 (G-3)

El Tratado del G-3, que entró en vigencia el 1 de enero de 1995, se firmó con el fin de crear una zona de libre comercio entre México, Venezuela y Colombia y con el propósito de fomentar, no sólo el crecimiento del comercio de bienes, sino también el de servicios. En lo que a competencia comercial se refiere, el convenio sólo hace mención a los subsidios y a las prácticas de dumping. En efecto, se establece, que a partir de la firma del mismo, los Países Miembros no podrán seguir confiriendo subsidios a las exportaciones de bienes industriales.

De otra parte, se dispone que para efectos de contrarrestar estas prácticas los países aplicaran sus legislaciones internas con arreglo a las disposiciones del GATT. No obstante en el preámbulo del texto del G-3, consta que uno de sus objetivos es "... promover condiciones de competencia leal en el comercio entre las países", llamando la atención el hecho de que en este Tratado no se consagraron normas, ni se hizo alusión alguna a las prácticas restrictivas de carácter particular, excepción hecha del capítulo relativo a los servicios de telecomunicaciones, que contiene normas bastante generales, tendientes a evitar que los monopolios que establezcan las países en esta materia, no incurran en prácticas que restrinjan la competencia.

Con respecto a las empresas estatales y a las compras del sector público, se establecen normas tendientes a evitar cualquier tipo de trato discriminatorio en la venta de bienes y prestación de servicios; y además se dispone que las empresas del Estado no deben utilizar su posición monop61ica para incurrir en prácticas restrictivas de la libre competencia. No obstante, en ninguna parte del Tratado se definen, enumeran o tipifican las prácticas que deban considerarse como restrictivas de la competencia.

En cuanto a las compras estatales, se establece el trato nacional, lo cual representa un adelanto en relación con la legislación del GRAN. Debe mencionarse, sin embargo, que Colombia y Venezuela se reservaron la facultad de aplicar sus legislaciones internas en materia de procedimientos de contratación y mecanismos de impugnación, por un período de diez años.

Finalmente, se estableció un Comité de Competencia, encargado de presentar informes y trabajos a la Comisión, en lo concerniente a las leyes y políticas de los Países Miembros, relativos a este tema.

En suma, en el marco del G-3, si bien hay un intento por minimizar los efectos indeseables de los monopolios estatales y de evitar el trato discriminatorio en las compras gubernamentales, puede afirmarse que en materia de competencia comercial esta todo por hacer. No existe una legislación común ni unas instituciones supranacionales. En este sentido, son validas las consideraciones realizadas en relación con el GRAN, en cuanto a la armonización de criterios, tarea que en este caso podría asignársele al Comité de Competencia. Debe, sin embargo, mencionarse que en el Tratado del G-3 nada se dice sobre las prácticas anticompetitivas de los particulares y, en consecuencia, el primer paso sería incluir el tema en el ámbito del Tratado.

4. MERCOSUR

Aunque el proceso de integración del MERCOSUR es mucho mas reciente que el del GRAN, se pueden advertir deficiencias parecidas a las que se han analizado. Los autores que han estudiado la materia, señalan entre otras las siguientes dificultades (24).

- a. Ausencia de una cultura de la integración y de la competencia, lo cual se atribuye a la escasa experiencia en los cuatro países, en materia de desarrollo y aplicación de estas políticas.
- b. Disparidad y falta de políticas comunes en lo que a la actividad de las empresas estatales se refiere. En este sentido, debe mencionarse que Brasil y Argentina se han comprometido fuertemente en políticas de privatización y desregulación. Lo anterior ha significado que estos países revisan su legislación sobre competencia comercial, no sólo para conciliarlos con el régimen del MERCOSUR, sino también para ajustarlos a sus propias necesidades internas. En este sentido, se señala como una tarea imprescindible en la esfera del MERCOSUR, la compatibilización de los regímenes jurídicos aplicables a los monopolios legales de las empresas estatales, que gocen de privilegios especiales o se rijan por reglas incompatibles con los objetivos de la integración económica.
- c. Ausencia de unos instrumentos supranacionales capaces de actuar en la esfera administrativa y judicial.
- d. No existe una ley supranacional de defensa de la competencia. En el Tratado de Asunción solo existen dispositivos de carácter general. De tal manera, al igual que en el GRAN, la disparidad de las políticas internas puede ser un elemento perturbador en el proceso de integración. Desde este punto de vista, se ha sugerido armonizar las legislaciones o crear una legislación común de defensa de la competencia, que sea aplicada por una autoridad supranacional.

Para estos propósitos, se estableció un Comité de Competencia encargado de presentar informes y trabajos a la Comisión en lo concerniente a las leyes y políticas de los Países Miembros.

De otra parte, el Consejo del Mercado Común, expidió en 1994 la Decisión 21/94 con el fin de establecer parámetros comunes para la defensa de la libre competencia en MERCOSUR. En pocas palabras, esta decisión dispuso lo siguiente:

- a. A más tardar el 1 de marzo de 1995 los Países Miembros deben presentar a la Comisión de Comercio un informe detallado sobre la compatibilidad de sus legislaciones nacionales o de sus proyectos en trámite, con las pautas generales de armonización aprobadas en esa misma Resolución.
- b. Con base en esas informaciones, la Comisión de Comercio someterá, a más tardar el 30 de junio de 1995, la propuesta del Estatuto de Defensa de la Competencia en MERCOSUR.
- c. Se establece un procedimiento para tramitar las denuncias correspondientes, hasta tanto se apruebe el correspondiente estatuto. En los casos de violación a las normas de la libre competencia, el Estado que se considere afectado podrá presentar, ante la Comisión de Comercio, la denuncia respectiva con las justificaciones del caso. El Estado al cual pertenece la empresa o persona denunciada realizará la investigación y aplicará las sanciones del caso, de acuerdo con lo dispuesto en su legislación interna.
- d. Las reglas de armonización que se fijan en el Anexo de la resolución estudiada, siguen muy de cerca los Artículos 85 y 86 del Tratado de Roma. Ellas prohíben todo acuerdo entre agentes de la actividad económica, tendientes a restringir o falsear la competencia, tales como acuerdos de fijación de precios, distribución o límite de la producción, división de mercados, cláusulas discriminatorias en los contratos, etc., así como cualquier conducta que implique un abuso de la posición dominante en el mercado. La decisión mencionada, contiene un gran avance, en relación con la legislación del GRAN, al prohibir "per se" este tipo de conductas, sin entrar a distinguir si estas causan o no perjuicios a las demás industrias de la región.

Igualmente, el Artículo 5 dispone que los Estados miembros, someterán a control, las operaciones de cualquier naturaleza entre empresas o grupos de empresas que impliquen una concentración económica de la cual resulte una superior o igual al 20 del mercado relevante y que produzcan efectos anticompetitivos, en todo o en parte del mercado del MERCOSUR. Asimismo, se establece la obligación para los Estados miembros de cooperar entre sí, directamente o con la Comisión de Comercio para asegurar el adecuado cumplimiento de las normas de la competencia y entre los mecanismos de cooperación se mencionan el intercambio de información, consultas, asesorías, cooperación técnica, etc.

- e. En lo que respecta al tema del dumping, los subsidios y los monopolios estatales, estas prácticas, por iniciativa del Brasil quedaron excluidas de la legislación de defensa de la competencia, según consta en el Acta num. 9 emitida por la Comisión ad-hoc de Defensa de la Competencia del Subgrupo Técnico num. 10 del MERCOSUR. Brasil adujo para ello que sería antitécnico la inclusión de estos temas en la legislación mencionada. En consecuencia, se acordó que las distorsiones surgidas de las mismas se registrarán por lo establecido en las disposiciones del GATT.

Aquí de nuevo debe enfatizarse que la aplicación de los mecanismos antidumping y antisubvenciones para las importaciones provenientes de los Países Miembros pueden implicar retrocesos en el proceso de integración. Sobre el particular, es deseable estudiar la posibilidad de seguir el ejemplo de la CEE, en el sentido de eliminar de una manera gradual, la aplicación de estos mecanismos para el comercio intra MERCOSUR.

5. CONCLUSIONES

Las consideraciones expuestas en la presente ponencia, muestran que en materia de competencia comercial los acuerdos de integración latinoamericanos tienen un largo camino por recorrer. Se destaca especialmente la urgencia de crear una cultura de la competencia, para lo cual las autoridades de los gobiernos y las instituciones supranacionales deben realizar una ardua labor educativa.

Igualmente, es importante enfatizar la necesidad de adoptar una legislación común sobre la defensa de la competencia y de fortalecer los poderes de las autoridades supranacionales para adelantar investigaciones e importar sanciones, directamente a los infractores. De no ser esto posible en el corto plazo, sería deseable que al menos, se promovieran programas de cooperación entre los Países Miembros de cada esquema, para que apliquen su legislación cuando las prácticas restrictivas de los particulares tengan efectos anticompetitivos en el territorio de los otros socios. En este sentido, es fundamental armonizar los criterios, procedimientos y sanciones que debe imponer cada país en su respectivo territorio.

En cuanto a los mecanismos antidumping, valdría la pena tener como referencia el esquema adoptado por la CEE, en virtud del cual, se eliminó gradualmente la aplicación de derechos antidumping, para las

importaciones provenientes de los países de la Comunidad y se estableció una legislación común para hacer frente a las importaciones afectadas por estas prácticas, cuando provinieran de terceros países.

De todas formas, mientras se eliminan las disposiciones antidumping intra-regionales, es deseable al menos, que ellas se apliquen de la manera mas compatible posible con la legislación de defensa de la competencia, de tal manera que se prohíban por ejemplo, los acuerdos mediante los cuales se establezcan cuotas o se limiten las exportaciones.

Finalmente, debe enfatizarse que de nada sirve contar con una legislación de promoción de la competencia, si son los mismos gobiernos los que se encargan de crear distorsiones, derivadas de sus políticas industriales o comerciales y si sus compromisos en los acuerdos de integración no son coherentes. En este sentido, es necesaria una verdadera disciplina que evite la dilación indeterminada respecto de la eliminación de los subsidios, de la liberación comercial o de la adopción de un verdadero AEC.

Esta disciplina es un requisito sine qua non para poner en marcha la política de promoción de la competencia, en cualquier acuerdo de integración regional.

NOTAS

1. El AEC fue aprobado mediante la Decisión 370 de la Comisión de Acuerdo de Cartagena.
2. Para una mayor ilustración sobre el tema, véase Khemani & Dutz, 1994.
3. Esto se aplica para las posiciones arancelarias contenidas en el Anexo 2 de la Decisión 370.
4. Véanse adicionalmente los Artículos 66 y 91 del Acuerdo de Cartagena.
5. Contendidas en el Anexo 4 de la citada decisión.
6. Véase Decisiones 321, 347 y 353 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena
7. Véase Urrutia, 1993.
8. Véase Bonilla & Osorio, 1993.
9. Véase Artículo 17 Literal d) del Decreto 1697 de 1994, que afortunadamente acaba de ser declarado inexecutable por el Consejo de Estado Colombiano.
10. Véase Resolución 14 del 1 de agosto de 1994 expedida por el Ministerio de Comunicaciones.
11. Véase por ejemplo, el Artículo 3 del Decreto 2248 de 1972, que regula la materia en Colombia y cuyo tenor literal es el siguiente: "A las ofertas de bienes originarios y provenientes de los Países Miembros del acuerdo de Cartagena, se les dara el mismo tratamiento que a las ofertas de bienes nacionales, cuando en los países de origen se otorgue un tratamiento efectivamente igual en las compras de bienes de origen colombiano."
12. El tema de los subsidios en el GRAN es tratado de manera extensa en Cardenas, 1994.
13. Véase Cuadro No. 1, anexo.
14. Un extenso análisis de estas decisiones y de los procedimientos que ellas consagran, se realizó en el seminario "Condiciones de Competencia en los Procesos de Integración en América Latina", organizado por el CEFIR en julio de 1993. Véase en dicho documento mi trabajo "Política de Competencia en los Procesos de Integración en América Latina". También pueden consultarse Cardenas, 1994 e Ibarra, 1992.
15. Véase Ibarra Pardo, 1993.
16. Véase Cuadro No. 1, anexo.
17. Perú, Venezuela y Colombia.
18. Véase Cuadro No. 2., anexo.
19. De acuerdo con la información suministrada por la Superintendencia de Industria y Comercio, en el año 1994 se llevaron a cabo casi 100 fusiones y ninguna de ellas fue negada por la entidad.
20. Véase Cardenas, 1994, pág. 26. El autor sostiene que la Junta no puede proceder de oficio, cuando existan infracciones a las normas de competencia, toda vez que el Artículo 75 del Acuerdo de Cartagena dispone que "...corresponde a la Junta velar por la aplicación de dichas normas en los casos que se denuncien. Personalmente me aparto de esa interpretación, toda vez que si bien la norma citada atribuye a la Junta la facultad de intervenir en los casos denunciados, no quiere decir que no lo pueda traer de oficio. De hecho, el literal a) del Artículo 15 del Acuerdo de Cartagena atribuye a la Junta la función de "...velar por la aplicación del acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión y de sus propias Resoluciones". Es decir, que la Junta es "el perro guardián" del Tratado y mal podría pensarse que el Artículo 75 pretendió limitar o restringir sus funciones de vigilancia. A mi juicio, el Artículo 75 lo que hizo fue permitir la posibilidad de que las investigaciones pudieran iniciarse a solicitud de parte. Debe mencionarse que teniendo la Junta las atribuciones de velar por el cumplimiento de las normas y derivadas, cualquier limitación a las mismas debe hacerse por disposición expresa y el Artículo 75 no dispone expresamente que la Junta no pueda actuar de oficio. De otra parte, la facultad de vigilancia que tiene la Junta pertenece a lo que en la teoría del derecho administrativo se denomina

como "Poderes implícitos. No de otra forma podría garantizarse el cumplimiento de las normas del Acuerdo.

21. Véase Deacon & Caballero Sanz, 1993

22.

- o Colombia, Decreto 2153 de 1992 y Ley 55 de 1959.
- o Perú, Decreto 70 de noviembre 5 de 1991.
- o Venezuela, Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia Gaceta Oficial No. 34.880 del 13 de enero de 1992.

23. Véase el proyecto de articulado del modelo de ley para países en vías de desarrollo y sus comentarios, preparado por la Secretaria de la UNCTAD, Documento TD/B/RBP/81/ Rev. 2 de agosto 23 de 1993.

24. Es escasa la literatura sobre la ley de promoción de la competencia en el MERCOSUR. Por consiguiente, este acápite se ha basado en Piquet Carneiro, 1994.

BIBLIOGRAFIA

BONILLA, Guillermo & OSORIO, Horacio

1993 "Estructura de Mercado y Prácticas Comerciales en los Sectores Industrial, Minero, Energético y de Servicios Públicos en Colombia", en Planeación y desarrollo, Vol. XXIV, Santa fe de Bogotá, D.C.

CARDENAS, Manuel José

1994 "Legislación sobre la Competencia en el Acuerdo de Cartagena, ponencia presentada en el Seminario sobre Políticas de Competencia y Comercio Exterior, celebrado en Santa fe de Bogotá (16-17 de junio)

DEACON, David & CABALLERO SANZ, Francisco

1993 "Integración Económica y Política de Defensa de la Competencia.: Aspectos Teóricos y Prácticos~ Ponencia preparada para el Modulo C: "Condiciones de Competencia, Ajuste y Estabilidad en el Marco de la Integración Regional", organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) Montevideo, Uruguay (5-9 de julio)

KHEMANI, Shyam & DUTZ, Mark

1994 "Summary of Discussion Points the Instruments of Competition Policy and Their Relevance for Economic Development", ponencia presentada en el Seminario de Políticas de Competencia y Comercio Exterior, celebrado en Santa fe de Bogotá (16-17 de junio)

IBARRA, Gabriel

1992 "El Derecho de Tráfico Económico en el Grupo Andino", INTAL.

1993 "Política de Competencia en los Procesos de Integración en América Latina, en el seminario "Condiciones de Competencia, Ajuste y Estabilidad en el marco de la Integración, organizado por CEFIR, Montevideo, Uruguay (5-9 de julio)

PIQUET CARNEIRO, José Geraldo

1993 "La Compatibilidad Institucional del MERCOSUR, la Experiencia de la CEE" .

URRUTIA, Miguel

1991 "Competencia y Desarrollo Económico", en Planeación y Desarrollo, Vol. XXIV, Santa fe de Bogotá, D.C.

ANEXOS

Cuadro No. 1.

Solicitudes de aplicación de las decisiones 230, 283 y 285 Primera Parte. Segunda Parte.

Cuadro No. 2.

Investigaciones presentadas ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

COMPETENCIA Y COMPETITIVIDAD: UN ENFOQUE ALTERNATIVO

Franz LEHNER

Profesor de Economía; Presidente, Instituto para el Trabajo y la Tecnología,
Gelsenkirchen, REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

1. INTRODUCCION

En los países desarrollados (PDs) al igual que en los países de reciente industrialización (PRIs), el tema de la competitividad ha adquirido creciente importancia. Las empresas se dedican a diversas actividades con el fin de incrementar su competitividad y los gobiernos formulan diversas políticas para mejorar la competitividad de sus industrias y de sus economías nacionales.

Gran parte de estos esfuerzos, empero, están mal encaminados. Es usual que la competitividad aparezca mal definida y que se confundan los problemas de la competencia con los de la competitividad. En los PDs las actividades mal diseñadas en materia de competitividad dan lugar a graves problemas de desempleo y de crecimiento. En los PDs y en los PRIs, la competitividad solo se alcanza, en ocasiones, a expensas de la riqueza material, social y ambiental. A escala mundial, los problemas ambientales aumentan en forma dramática. El cambio no está a la altura de las necesidades. En los PDs, las estrategias en materia de competitividad deben centrarse en el desarrollo de nuevos productos, nuevos mercados y nuevos empleos, más que en su participación en los antiguos mercados. Los PRIs deberían promover la producción de bienes y servicios con alto valor agregado e incentivar los potenciales endógenos pertinentes, más que confiar en los bajos costos de mano de obra y de las inversiones extranjeras directas relacionadas con aquella. Todo nuevo marco de competencia tendrá que asegurar un desarrollo sostenible tanto en los PDs como en los PRIs.

2. COMPETENCIA Y COMPETITIVIDAD: LAS CUESTIONES CANDENTES

En el ámbito de las empresas individuales o de las empresas en general, la competitividad se puede definir de forma bastante simple: se refiere a la capacidad permanente con que cuentan las empresas para afrontar la competencia. Las empresas son competitivas en la medida en que sus productos y sus precios se adecúan a los requerimientos de los mercados relevantes y también en la medida en que puedan mantener su rentabilidad.

La competitividad es, o debería ser, una preocupación constante de las empresas que operan dentro de una economía de mercado. Al menos para la mayoría de las empresas no debería tratarse de un problema dramático. Las empresas suficientemente bien gestionadas por lo general mantienen su competitividad durante mucho tiempo.

En una situación de rápido cambio tecnológico, social y económico, quizás sea más difícil resguardar la competitividad. Pero aun en esas circunstancias, la mayoría de las empresas debería ser capaz de ajustarse exitosamente al cambio y de mantener su competitividad. Evidentemente y en particular en una situación de cambio rápido, algunas empresas son incapaces de mantener su competitividad razón por la cual son desplazadas del mercado. Esa es la forma como funcionan los mercados y esa es la forma como la competencia adquiere su fuerza. ¿Que es lo que debe preocupar a los políticos?. En los últimos años, los gobiernos de los países avanzados han experimentado una creciente preocupación por la competitividad de su industria. En ese sentido se han aplicado, y aun se siguen aplicando, diversas medidas y estrategias para incrementar la competitividad de la industria.

La justificación de la intervención estatal se basa en las diferencias del potencial exportador y en los problemas comerciales afines. Los datos sobre la ventaja comparativa revelada para las exportaciones de manufacturas, un indicador comúnmente utilizado, parecen confirmar que son varios los países que experimentan dificultades respecto de la competitividad de sus industrias. Muchos países de Europa, por ejemplo, tienen valores bastante bajos (por debajo de 100) especialmente en las industrias de alta tecnología. Estados Unidos (EE UU) y Japón, en cambio, tienen una posición prominente en industrias de alta tecnología habiendo incrementado parcialmente su posición entre 1980 y 1990 (Ver Cuadro 1) (2).

No obstante, deberíamos ser conscientes de que los diferentes indicadores presentan por lo general cuadros diferentes y, por lo tanto, ser cautelosos en la interpretación de los datos relevantes. Un cuadro

relativamente diferente existe en relación con los términos de intercambio. Como lo muestra la figura 2, algunos países europeos y Japón exhiben un buen desempeño mientras que EE UU y otros países europeos tienen problemas considerables.

Por otra parte, los datos nos presentan un cuadro diferente cuando los operacionalizamos. Comparando estos datos con los datos sobre la ventaja comparativa revelada, podemos encontrar que las grandes ventajas comparativas de las industrias con tecnologías altas o medianas no necesariamente son las que obtienen grandes utilidades. A pesar de su fuerte posición competitiva en alta y mediana tecnología tanto Japón como EE UU, por ejemplo, tienen una posición inferior en utilidades promedio que Alemania, los Países Bajos o la Unión Europea (UK) en su totalidad. Esto puede verse en la Figura 3. Consecuentemente resulta controvertido saber si los indicadores que se refieren a la participación en las exportaciones nos dicen mucho acerca de la competitividad de las empresas, las industrias y las economías nacionales. Respecto de las empresas individuales y de las industrias en su totalidad, las utilidades deben ser una dimensión importante de la competitividad. Aquellas empresas que logran una alta participación en las exportaciones sólo a expensas de sus beneficios difícilmente pueden considerarse competitivas.

Menos sentido tiene todavía tratar de definir la competitividad de las economías en su totalidad en términos de los coeficientes de las exportaciones y la participación en el mercado internacional. Como lo ha señalado reiteradamente el *American Competitiveness Policy Council* (Consejo Estadounidense de Política de Competitividad) esa definición de competitividad que es, por otra parte, ampliamente compartida en el mundo político es engañosa y peligrosa (3). Si solo se tuviera en cuenta la participación en las exportaciones, sería prudente que los gobiernos y las industrias procurasen bajar los costos de mano de obra y racionalizar la producción lo más posible. De esta manera se podría fortalecer la posición competitiva de las empresas y de las industrias en su totalidad. En el ámbito macroeconómico o social, no obstante, el desempleo subiría y la riqueza y el nivel de vida declinarían. Ante tal situación, la competitividad de las empresas y de las industrias solamente podría alcanzarse a expensas de la riqueza y del nivel de vida de la sociedad. Esto, evidentemente, no es lo que esperamos de una economía competitiva.

En este contexto, deberíamos saber que en el curso de la década de los '80, el PBI y las inversiones de capital crecieron con mucha mayor rapidez que el empleo o la renta real (ver Figura 4). Otros indicadores del nivel de vida tampoco se han acompasado al ritmo de crecimiento del PBI. Si bien el aumento del PBI y el desarrollo de los indicadores de riqueza y del nivel de vida han estado altamente correlacionados entre 1950 y 1975, esta correlación ha ido mermando desde entonces. Son ya varios los años en que la situación es tal que el crecimiento del PBI no conduce ni a una mayor riqueza, ni a un mejor nivel de vida.

En una perspectiva macroeconómica y social, la competitividad tiene que definirse como la capacidad que tiene una economía de mantener o incrementar el nivel de vida de la sociedad a la vez que permanece siendo productiva (4). En virtud de esta definición, las estrategias de competitividad que incrementan la capacidad que una firma pueda tener para enfrentar la competencia en los mercados internacionales a expensas de la riqueza y del nivel de vida de la sociedad carecen de sentido. Sin embargo, de ello se ocupan la gran mayoría de las actuales estrategias de competitividad y de desarrollo económico.

Dejando de lado el hecho de que muchos gobiernos todavía reaccionan frente a los problemas de la competitividad mediante políticas bastante proteccionistas, las políticas de competitividad a menudo se preocupan por ayudar a las empresas a mejorar su posición y su participación en los mercados internacionales y a suministrar mejores condiciones de localización. Las políticas al respecto incluyen los subsidios y otras ayudas para mejorar las exportaciones, los intentos por abatir los costos de la mano de obra, los subsidios a las inversiones así como el apoyo a la investigación y el desarrollo y la capacitación.

En ocasiones el funcionamiento de estas políticas determina un juego bastante perverso. Con el fin de incrementar su participación en el mercado, las empresas reducen los precios por debajo de las utilidades, a la vez que reciben subsidios estatales u otras ayudas para evitar su quiebra. De esta forma, las políticas de competitividad desequilibran el funcionamiento de la competencia y no apoyan la capacidad de las empresas para enfrentar la competencia.

Otros gobiernos más razonables se inclinan cada vez más por políticas que puedan crear un entorno más favorable para la industria y para la economía, en lugar de respaldar a las empresas individuales. De todas formas, la mayoría de las políticas actuales de competitividad olvida el hecho de que el contexto y el funcionamiento de la competencia ha cambiado fundamentalmente en las dos o tres últimas décadas. Como resultado de ello, las políticas de competitividad no logran sus metas y crean, en cambio, efectos negativos. En ocasiones incluso apoyan una modalidad destructiva de competencia que perjudica la riqueza y el nivel de vida. Cada vez más transforman a la competencia en un juego entre naciones más que entre empresas,

lo cual significa una perspectiva muy escasa o nula de revitalización y prosperidad económicas. Una última consideración igualmente importante es que olvidan que los problemas de la competitividad muchas veces son causados por un ajuste erróneo o retrasado al cambio estructural.

3. GLOBALIZACIÓN Y COMPETENCIA: UN DESARROLLO DESTRUCTIVO

Las economías tanto de los PDs como de los PRIs están impulsadas por un proceso incesante de globalización. Las actividades económicas tienden a desbordar crecientemente las fronteras nacionales y a crecer dentro de un marco global. Esto no solo incluye la internacionalización del comercio y de los mercados que durante muchos años constituyó la característica dominante de la globalización sino que, cada vez más, la globalización se expresa en el desarrollo de una producción global y de redes de innovación y en un nuevo entorno global para la competencia. La internacionalización del comercio y la liberalización de los mercados han generado un largo período de crecimiento y prosperidad para los PDs. Para algunos PRIs ha sostenido una rápida industrialización y el desarrollo de una economía moderna.

No obstante deberíamos ser conscientes de que la globalización todavía sigue siendo, ante todo, un aspecto que tiene lugar dentro de las economías avanzadas y de un puñado reducido de PRIs. Es una falacia generalizada la afirmación de que la globalización se caracteriza, o incluso esta impulsada, por un fuerte desplazamiento de la producción industrial hacia los PRIs. Si bien es cierto que algunos PRIs tienen altas tasas de crecimiento de su producción industrial, los PDs siguen ostentando una abrumadora participación en la producción industrial mundial. Existe un desplazamiento de la producción industrial de los PDs a los PRIs, pero ese desplazamiento sigue siendo lento (ver Figuras 5 y 6).

Los actuales procesos de globalización dan lugar a grandes desequilibrios. Por una parte, se está desarrollando una capacidad de producción a escala mundial mientras que, por la otra, el desarrollo de los mercados y de la capacidad de consumo está terriblemente rezagados. Los mercados y los sistemas de producción están globalizados, pero la competencia está predominantemente organizada en torno a estrategias nacionales. La producción globalizada explota las grandes economías de escala, pero amplias necesidades sociales son excluidas de la esfera económica. Si bien la producción está cada vez más globalizada, el sistema económico mundial está centrado en el comercio en desmedro de la producción (5).

Ante todo, la globalización está asociada a una modalidad destructiva de competencia. Tanto en los PDs como en los PRIs, las estrategias industriales y políticas en materia de competitividad muchas veces están impulsadas por los costos más que orientadas hacia las utilidades de las empresas y a la riqueza y nivel de vida de la sociedad. La meta dominante consiste en reducir los costos de producción lo más posible. La mayoría de los mercados, incluso los de bienes de alta tecnología, están dominados por una ardua competencia y explotación. Esta situación está cada vez más asociada a los impactos a largo plazo y a los efectos estructurales que son desastrosos:

- la racionalización y dislocación de la producción crean un desempleo estructural creciente en los PDs;
- el desempleo y la disminución de los salarios reales debilitan la demanda agregada y la capacidad de absorción de los mercados;
- la ardua competencia en materia de precios se anticipa a la demanda y crea una saturación precoz de los mercados;
- en los PRIs, la explotación de bajos costos de mano de obra impide el incremento masivo de los ingresos y el desarrollo de mercados ampliados;
- la desatención hacia los problemas ambientales y la externalización de los costos ambientales crea altos riesgos y costos de cara al futuro y priva a la economía de estímulos importantes para la innovación y el crecimiento.

Resulta evidente que esta modalidad de competencia amenaza la riqueza y el nivel de vida de los PDs y retarda el crecimiento masivo de la riqueza y la mejora del nivel de vida de los PRIs. Las raíces del problema radican en la brecha entre la producción y la capacidad de absorción y la carrera de la productividad entre los PDs. En muchas industrias y servicios, la capacidad de producción crece rápidamente a escala mundial. La industrialización de países que hasta el momento eran poco o nada industrializados al igual que la expansión y la racionalización de la producción en los PDs, se suman a este desarrollo.

Mientras que la capacidad de producción de la industria y de los servicios a menudo crece a un ritmo rápido, la evolución del poder de consumo, de la demanda agregada y de la capacidad de absorción queda muy retrasada. En los PDs, el creciente desempleo estructural y el estancamiento o la disminución de la renta

real constituyen la razón primordial de esta situación. Otra razón es que la rápida industrialización de los PRIs no se traduce en la correspondiente evolución de los salarios y de los ingresos de la población. Como resultado, la oferta crece rápidamente mientras que la demanda lo hace con mayor lentitud o incluso queda estancada. Una ardua competencia en materia de precios acelera el problema.

Gran parte de esta evolución se debe a la carrera de la productividad entre los PDs. En las últimas tres décadas hemos desarrollado tecnologías y modalidades organizacionales tales como la producción racional y otras formas de sistemas de producción inteligente, que permiten el rápido crecimiento de la productividad. Más importante aun, estas tecnologías y formas organizativas pueden utilizarse no solo para la producción masiva, sino también para los bienes tecnológicamente sofisticados de alta calidad (ver Figura 7).

Como resultado, la productividad se ha vuelto un elemento dominante de las estrategias de competitividad. Esto también se extiende a muchas industrias en las que, hasta el momento, ni los precios ni la productividad desempeñaban un papel importante respecto de la competitividad. Esta evolución se fortalece a sí misma: cuanto más importante sea la productividad para la competitividad de las empresas y de las industrias en su totalidad, más fuertes serán los intentos para desarrollar nuevas tecnologías y formas organizacionales que hagan crecer mas la productividad y con mayor celeridad.

En este contexto cabe observar que las tecnologías y las formas organizacionales que contribuyen al crecimiento rápido de la productividad también incrementan marcadamente la flexibilidad de la producción. Como consecuencia de ello, estamos cada vez más en posición de explotar las grandes economías de escala aun cuando se trate de la producción de bienes tecnológicamente sofisticados y adaptados a las necesidades de los consumidores. La competencia por costos conduce al desarrollo de sistemas mundiales de producción que explotan toda clase de estrategias para ahorrar costos. Esto también influye sobre el progreso de la industria y de los servicios en los PRIs.

Hace ya muchos años que las grandes empresas están perfeccionando sistemas mundiales para la producción, el financiamiento y la innovación. Las nuevas plantas de producción muchas veces están localizadas en lugares donde los costos de mano de obra y los costos ambientales son bajos. Los repuestos, los bienes y los servicios se adquieren en aquellas partes del mundo donde los precios son bajos. Las instalaciones para la investigación y el desarrollo también están cada vez mas esparcidas por todo el mundo, utilizando con frecuencia mano de obra especializada comparativamente barata o respondiendo a normas regulatorias inferiores. Los precios comparativamente bajos del transporte y de la moderna tecnología de las comunicaciones facilitan esta evolución. Si bien es deseable que la innovación y la producción se difundan en todo el mundo, si este proceso esta bajo la fuerte influencia de una competencia por costos, las estructuras mundiales resultantes quedaran acentuadamente sesgadas.

La explotación de mano de obra barata probablemente produzca estructuras industriales en los PRIs con un sesgo hacia industrias de baja tecnología, industrias proveedoras de empresas de economías e industrias avanzadas, ampliamente dependientes de las exportaciones. Los mercados y las industrias internas que sirven las necesidades internas evolucionan mucho más lentamente (6).

La explotación de normas ambientales inferiores conduce al desastre ambiental en los PRIs. Asimismo ralentiza la mejora ambiental en los PDs. Más aún, ello favorece la preservación de una distribución arbitraria de la energía y la utilización desigual de los recursos en favor de los PDs (7).

4. COMPETITIVIDAD: UN PROBLEMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

El debate sobre la competitividad con frecuencia olvida que la mayoría de los problemas que se vinculan a ella se deben a respuestas erróneas o retrasadas frente al cambio estructural. Esto se aplica tanto a las empresas individuales como a las industrias en su totalidad o incluso a las economías nacionales.

En los PDs, la razón por la cual algunas empresas e industrias padecen problemas importantes de competitividad se debe a que no han logrado reestructurar sus sistemas de producción para poder competir a pesar de los altos salarios que abonan, o bien a que no se han reconvertido hacia una producción adaptada a las necesidades de los consumidores de bienes especializados y tecnológicamente sofisticados, o que tampoco han desarrollado nuevas actividades comerciales y nuevos mercados.

Economías enteras padecen problemas de competitividad porque el entorno político y social de la producción no se ha ajustado adecuadamente al cambio global. Las estructuras tradicionales y las formas

convencionales de pensar infligen un daño aun mayor a la competitividad de las empresas, las industrias y las economías.

Europa es un caso ilustrativo de los problemas estructurales de la competitividad. Tal como se evidenció anteriormente, Europa tiene problemas considerables de competitividad en el arrea de las industrias de alta tecnología, si bien es mas fuerte en las industrias de baja y mediana tecnología. Este cuadro queda corroborado si observamos la participación que las principales industrias tienen en materia de patentes (Figure 8).

A excepción de la protección ambiental y la industria aerospacial, la mayor fuerza de las actividades europeas en patentes son las industrias tradicionales tales como los vehículos automotores o las herramientas mecánicas. En cambio sus actividades son bastante débiles en industrias de alta tecnología moderna tales como el procesamiento de datos, las telecomunicaciones o la biotecnología.

Esto indica que la industria europea todavía se mantiene dentro de las estructuras que se desarrollaron desde el primer periodo de la posguerra hasta la década del setenta. En cambio, Japón y EE UU se han desplazado mas hacia los productos con uso intensivo de tecnología. Consecuentemente, su participación en el comercio mundial es mayor en aquellos bienes con uso intensivo de tecnología que en el total de las manufactures. Como puede verse en la Figura 9, la situación en el caso de Europa es prácticamente la inversa.

El desplazamiento hacia la producción con uso intensivo de tecnología es vital para las economías avanzadas. La industria y los servicios de los PDs s610 pueden asegurar su viabilidad y su competitividad si se dedican a la producción con uso intensivo de tecnología y basada en el conocimiento. Esto no implica solo alta tecnología, sino que preferentemente requiere un amplio movimiento hacia una aplicación más intensiva del conocimiento y la tecnología tanto a los productos como a los procesos.

El desplazamiento hacia la producción con uso intensivo de tecnología y basada en el conocimiento es una respuesta indispensable para la creciente demanda de alta calidad en muchos mercados de bienes y servicios. Hasta hace pocos años, la alta calidad de los bienes y servicios constituía parte del enfoque de un mercado particular que ofrecía una alternativa competitiva a la producción en mesa estandarizada. Ahora, los mercados requieren cada vez más una alta calidad de bienes en respuesta a las demandas de los clientes, un bajo grado de estandarización y un alto grado de adaptación a las necesidades de los consumidores y un rápido ajuste de los productos a los desarrollos más altos de la ciencia y la tecnología disponible a precios razonables en un momento dado.

El desplazamiento hacia la producción de uso intensivo en tecnología y basada en el conocimiento es también un medio de explotar el crecimiento particular de las economías avanzadas, es decir, las muy desarrolladas infraestructuras de investigación y desarrollo, el alto nivel de educación y capacitación, una fuerza laboral altamente capacitada, sistemas innovadores relativamente bien organizados y un medio social y económico favorable a la innovación. Por otra parte, los procesos de producción tecnológicamente sofisticados y basados en el conocimiento son un medio para compensar los altos costos laborales. Posibilitan la alta productividad y la calidad aun en la producción masiva estandarizada y, muchas veces, bajan la gravitación de los costos de mano de obra en forma bastante drástica. Teniendo en cuenta que la producción tecnológicamente sofisticada hace uso intensivo del capital, la intensidad con que se utilice la maquinaria y la productividad del capital se tornan en factores cruciales de los costos de producción y de la competitividad. La mano de obra capacitada es indispensable para hacer funcionar esta maquinaria en forma eficiente.

El problema de Europa no reside solo en el hecho de que el paso a la producción con uso intensivo de tecnología y basada en el conocimiento se haya demorado con respecto al mismo proceso en Japón y en EE UU. El problema más importante es que los fundamentos del cambio técnico se están comenzando a erosionar. Tal como lo indica la Figura 10, Europa corre el peligro de depender del conocimiento tecnológico extranjero. Los flujos de patentes entre la UE, por una parte, y EE UU y Japón, por la otra, son desfavorables para Europa. Esto también se expresa en una balanza de pagos tecnológica negativa (ver Figura 11).

Esta situación es, ciertamente, mas peligrosa para la competitividad de la industria europea que los altos costos de mano de obra existentes en muchos países europeos. En investigación y desarrollo, pero también en el campo de la reconversión de las empresas, las cadenas de producción y las redes de innovación, Europa tiene problemas para prepararse para el futuro. Por supuesto que no solo Europa tiene problemas para prepararse para el futuro. En EE UU, por ejemplo, la baja calidad de gran parte del sistema educativo,

las estrategias en el sector de los servicios basadas en una mano de obra barata sumadas a otras condiciones crean fuertes impedimentos al cambio tecnológico y económico (8).

Cuando decimos que la industria de los PDs debe desplazarse hacia la producción con uso intensivo de tecnología y basada en el conocimiento no significa que estemos suponiendo una nueva división mundial del trabajo. Por cierto que no deberíamos dar por sentado que las economías avanzadas se concentraran en la producción tecnológicamente sofisticada, mientras que los PRIs se limitarían a la tecnología inferior y en la producción masiva de baja calidad basada en la mano de obra barata. Por el contrario, ya hemos observado que en un gran número de PRIs la producción tecnológicamente sofisticada se desarrolla bastante bien, lo cual es económicamente razonable para el desarrollo de estos países y a su evolución hacia mercados mundiales ampliados (9).

Para las economías avanzadas, esto no constituye una amenaza para la competitividad de su industria porque, en la producción tecnológicamente sofisticada y basada en el conocimiento, los costos de mano de obra no son un factor importante de competitividad en tanto que las altas normas sociales y ambientales pueden incluso llegar a tornarse en una ventaja comparativa.

5. NUEVOS MERCADOS: UNA RESPUESTA INNOVADORA A LOS DESAFIOS DE LA COMPETITIVIDAD

El actual debate sobre la competitividad es, en su mayor parte, inherentemente conservador. El debate se ocupa predominantemente sobre cómo asegurar o incrementar la participación en los mercados mundiales. El debate consiste en cómo ganar en el juego actual de la competitividad, el cual, en el largo plazo, no tiene ganadores reales.

No hay ganadores reales si la capacidad mundial de producción continua creciendo mas rápidamente que la capacidad de absorción de los mercados mundiales. El resultado de esta evolución es el agotamiento de las oportunidades económicas. Los mercados mundiales no ofrecen oportunidades suficientes para emplear una capacidad de producción creciente.

Por lo tanto, la perspectiva importante no es la competitividad sino los mercados. En la medida en que la capacidad de producción de la industria y los servicios crezca a una escala mundial, y en la medida en que las oportunidades económicas en los mercados existentes se estanquen o se agoten, tendrán que desarrollarse nuevos mercados y nuevas oportunidades económicas.

Esto es más importante aún si miramos la competitividad no desde el punto de vista de la tríada. Dentro de una perspectiva más general, debe reconocerse que los países en desarrollo necesitan una participación mucho mayor en los mercados mundiales. Pero esto acarrea la probabilidad de crear una competencia aún más dura si la capacidad de absorción de los mercados no crece consecuentemente. Para poder encontrar una salida al actual patrón destructor de la competencia, la evolución de los mercados debe entenderse como el tema estratégico clave del progreso económico de los PDs y los PRIs.

En los PDs tienen que desarrollarse nuevos negocios y nuevos mercados para asegurar el pleno empleo en la industria y en los servicios aún en un contexto de mayor crecimiento de la productividad, para crear una nueva demanda y nuevos empleos en compensación por el declive de negocios y mercados tradicionales. Ello redundará en el establecimiento de una nueva base económica en respuesta al cambio global y sustentará el crecimiento de los PRIs.

En los PRIs, los mercados tienen que evolucionar rápidamente para aproximar el consumo a la capacidad de producción, para atraer la industria que sirva a las necesidades de la población y para ayudar a desarrollar la riqueza de los países y a construir una economía razonablemente independiente y sostenible. Ello es congruente con la lógica del capitalismo que siempre ha ganado su impulso en el crecimiento y el empleo a partir del desarrollo de nuevos mercados y de la valorización económica de una gama más amplia de necesidades.

En el ámbito de las empresas, el desarrollo de nuevos negocios y de nuevos mercados implica una mayor diversificación, pero no necesariamente conduce a la creación de nuevas oportunidades económicas. Tanto en Europa como en EE UU las empresas por lo general se diversifican de una forma particular. Adquieren otras empresas o fusionan parte de sus actividades con las de otras empresas. Muchas veces esto no significa más que una simple redistribución de los activos entre empresas y no implica el desarrollo de nuevos mercados.

Paradójicamente, las estrategias de fusiones y adquisiciones generalmente dan como resultado una disminución de los negocios. El problema es simplemente que las empresas y las plantas en cuestión por lo general no encajan en términos de organización, de gestión y de cultura. En consecuencia, más que ganar pierden impulso. Ultimamente, esta experiencia llevó a muchas empresas a abandonar sus ambiciosos programas de diversificación y a retornar a sus negocios básicos.

Para poder crear nuevos mercados y nuevas oportunidades económicas se necesita un tipo diferente de diversificación. Las empresas tienen que utilizar su competencia básica, su know-how, las aptitudes de su fuerza laboral y otros potenciales para desarrollar nuevas tecnologías y nuevos productos para los nuevos mercados. Este tipo de diversificación es, por cierto, mucho más difícil de realizar. Por el momento, solo un número relativamente pequeño de empresas ha tenido éxito pero su número va en aumento.

En el ámbito de la economía en su totalidad, el desarrollo de nuevos negocios y de nuevos mercados y de nuevas oportunidades económicas significa crecimiento. El problema es que los conceptos y las estrategias de crecimiento establecidos han dejado de ser aplicables.

Las estrategias tradicionales de crecimiento están en su gran mayoría orientadas hacia la expansión física de la producción y el consumo. Están orientadas a volúmenes y escalas y están asociadas a costos sociales y ambientales masivos. Son fuente principal de los problemas de competencia y de competitividad que estamos discutiendo en este Seminario. Frente a ello, necesitamos una modalidad de crecimiento radicalmente diferente, social y ambientalmente sostenible. La alternativa es el crecimiento que resuelva los problemas.

6. CRECIMIENTO QUE RESUELVE LOS PROBLEMAS: EL DESARROLLO INNOVADOR DE LOS MERCADOS, EL EMPLEO Y LA RIQUEZA

El tipo de crecimiento que resuelve los problemas es aquel que está dirigido a resolver los problemas sociales y ambientales de una forma económicamente productiva. Obtiene su dinámica de tres fuentes:

- a. el desarrollo de soluciones económicas nuevas o significativamente mejoradas para los problemas sociales y ambientales;
- b. la valorización de las necesidades diversificadas y de la diversidad social y cultural;
- c. una estrategia inclusiva de bienestar.

La filosofía que anima una estrategia de crecimiento que resuelve los problemas es simple: podemos crear nuevos impulsos para la economía, estimular la innovación tecnológica, el nuevo crecimiento y los nuevos empleos resolviendo los problemas sociales y ambientales de una manera productiva más que restrictiva. Podemos crear más impulsos nuevos si valorizamos las necesidades que, hasta el presente, no han sido económicamente satisfechas y si hacemos mejor uso económico de la diversidad social y cultural. Y por último todo esto puede aplicarse mejor cuanto más gente sea capaz, gracias a sus ingresos, de participar en el mercado como consumidores. Esto requiere un esfuerzo sistemático para incrementar la renta masiva y para eliminar la pobreza a escala mundial.

El medio ambiente constituye un caso interesante del crecimiento que resuelve los problemas. Según lo demuestran varios estudios, los problemas ambientales se están agudizando a escala mundial. En los PDs y cada vez más en los PRIs, esto se acompaña con una alta y creciente preocupación por el medio ambiente. Esto puede verse para el caso europeo en la figura 12. En las últimas dos décadas, las actividades de protección ambiental dieron lugar a un gran negocio totalmente nuevo. Los costos ambientales altos y en crecimiento crearon un mercado considerable para este negocio (ver Figura 13 para el caso de la UE). Esto se ha traducido en muchos nuevos empleos. En Alemania, por ejemplo, el negocio ambiental generó un incremento neto de aproximadamente 100.000 puestos de trabajo.

Alemania ha tenido un éxito muy especial en el desarrollo de un negocio ambientalista moderno y competitivo, con altas normas tecnológicas. Lo demuestra la gran participación de las patentes en la tecnología ambiental (ver figura 14). La razón del éxito radica en que Alemania comenzó muy precozmente a implantar una normativa ambiental aplicando reglamentaciones más estrictas que otros países.

Se podría alcanzar un crecimiento muy superior y más duradero si la reglamentación ambiental fuera más estricta y si el marco político de la economía estuviera sistemáticamente reorientado hacia el medio ambiente, la energía y los recursos naturales. La sustitución de los impuestos que gravan el trabajo, el valor agregado y los beneficios por un impuesto ecológico no solamente daría un fuerte ímpetu a la innovación y a la reconversión sino que también disminuiría los costos laborales.

El crecimiento que resuelve los problemas también puede generarse mediante la solución de los problemas sociales. En las economías avanzadas los servicios que el mercado ofrece para la tercera edad podrían experimentar índices notables de crecimiento si se organizaran los mercados y los sistemas de producción adecuados. Lo mismo vale para toda una variedad de servicios personales tales como la atención médica infantil o la gestión de los servicios públicos, para todo lo cual existe un mercado potencial considerable.

Más aún, pueden generarse altos potenciales de crecimiento mediante la valorización económica de la diversidad cultural. En la actualidad, la industria que está altamente controlada por las grandes empresas tiene una fuerte orientación hacia lo que ha dado en llamarse productos globales. El diseño de esos productos es idéntico en todo el mundo, dejándose de lado las diferencias en los gustos de los consumidores para alcanzar altas economías de escala. Los productos electrónicos de consumo popular son un buen ejemplo de ello. El precio que se paga por esta estrategia es una destrucción considerable de las potencialidades del mercado. Estas potencialidades podrían incrementar su valor agregado a través del diseño, pasando por una mayor calidad de las mercancías en términos de adaptación, hasta incluir potenciales endógenos culturalmente determinados en sociedades con culturas específicas (10).

7. EL CRECIMIENTO QUE SOLUCIONA LOS PROBLEMAS: UNA ESTRATEGIA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

El crecimiento que soluciona los problemas no es en modo alguno una estrategia confinada a los PDs. Por el contrario, se trata de una estrategia que puede ser sumamente útil para la formación de la riqueza y el mejoramiento de la calidad de vida de los PRIs. Los efectos positivos que benefician a los PRIs pueden surgir tanto de las estrategias del crecimiento que resuelven los problemas de las economías avanzadas, como de estrategias de crecimiento especialmente diseñadas en los propios PRIs para la solución de sus problemas.

Un buen ejemplo del primer caso sería una reforma fiscal con sentido ecológico en los PDs. Una reforma de ese tenor podría terminar con la actual explotación de la energía y los recursos del mundo por parte de los PDs y conferir una participación más justa a los PRIs. También podría estimular un procesamiento con mayor valor agregado de los recursos provenientes de los PRIs. Finalmente, reduciría la presión que padecen las economías al tener que buscar ventajas comparativas mediante normas sociales y ambientales inferiores.

Mucho más allá de esos efectos, los PRIs pueden aplicar estrategias de crecimiento para la solución de los problemas de manera de resolver sus propios problemas sociales y, de esta forma, lograr una mejor posición en la economía mundial y mejores vías hacia el desarrollo.

Un campo interesante para la aplicación del crecimiento que resuelve los problemas es el del desarrollo tecnológico. Si bien es posible establecer cierta producción tecnológicamente sofisticada en los PRIs, hay una serie de factores que la limitan. Un factor particularmente importante es la falta de tecnología apropiada, es decir, de tecnología que se adecue a las aptitudes de la fuerza laboral y a las condiciones económicas y sociales de dichos países. Un buen ejemplo son las máquinas de control numérico, de fácil uso y bajo costo. La producción de esas máquinas encuentra un alto potencial de mercado en los PRIs y les ayuda a establecer una producción industrial con alta productividad, calidad y flexibilidad. En varios PRIs, una estrategia de esta índole podría aplicarse, por ejemplo, para incrementar sensiblemente la calidad de la industria textil y para desarrollar la industria de maquinaria textil.

De forma similar, podría aprovecharse el hecho de que en muchos PRIs sea casi imposible poner en funcionamiento en un corto plazo una red energética densa y poderosa, para desarrollar conceptos y equipos de producción energética descentralizada. En la medida en que esos dispositivos se basen en su mayor parte en fuentes renovables, esa tecnología idónea podría también adecuarse y exportarse a países más avanzados que están bajo fuertes presiones para pasar a una producción y utilización energética más ecológica.

Un tercer ejemplo: en los PDs las mercancías ecológicamente limpias (por ej. vestimenta o mobiliario) van ganando terreno en cuanto a importancia económica. En los PDs existe, por lo general, un conocimiento heredado respecto a métodos naturales para la coloración o la conservación de los textiles, la madera y otros materiales. Este conocimiento puede constituir un gran potencial endógeno para el desarrollo de la industria textil o del mueble. Podría además fusionarse con tecnología moderna, creando así una nueva tecnología para los mercados internos y mundiales.

Un último ejemplo son las viviendas. Se pueden utilizar los programas de viviendas a gran escala para desarrollar una industria moderna de la vivienda con alto desempeño y reducir las barriadas pobres y las condiciones de vida paupérrimas. Una manera posible de hacerlo consistiría en construir partes prefabricadas que puedan ensamblarse fácilmente. Algunas empresas más grandes, con personal capacitado y que apliquen tecnología moderna podría ocuparse de la producción de esas partes. El ensamblaje de las partes y la construcción final de las casas podría estar a cargo de empresas pequeñas sin necesidad de personal capacitado. En el curso del tiempo, las pequeñas empresas ensambladoras y su personal podrían ir adquiriendo mayor idoneidad y subsiguientemente entrar a participar en una explotación y producción más sofisticadas.

8. CONCLUSION: UNA ALIANZA MUNDIAL EN FAVOR DE UN CRECIMIENTO QUE RESUELVA LOS PROBLEMAS

El crecimiento que resuelve los problemas ofrece una alternativa atractiva para las actuales estrategias y políticas en materia de competitividad. Si bien es cierto que las actuales estrategias en materia de competitividad y los actuales patrones de competencia son destructores de la riqueza y del desarrollo, el crecimiento que resuelve los problemas puede conducir al desarrollo innovador de la riqueza material, social y ambiental tanto en los países avanzados como en los países en vías de desarrollo.

En las economías avanzadas, el crecimiento para la solución de los problemas contribuye al desarrollo de nuevos mercados y empleos, lo cual puede compensar las pérdidas de oportunidades económicas y de puestos de trabajo que el cambio mundial genera en muchos mercados establecidos. Para los países en desarrollo, el crecimiento que resuelve los problemas ofrece mejores oportunidades de desarrollo endógeno como alternativa a una industrialización controlada por los países avanzados y sus necesidades.

Más que discutir las diferentes estrategias de competitividad que, en última instancia, pueden llevar a los países avanzados y a los países en desarrollo a un juego de suma cero, o incluso a un ciclo descendente, deberían analizarse e identificarse las posibilidades de una alianza mundial para el crecimiento para la solución de los problemas. Una alianza de esta índole podría conducir nuevamente a formas sanas de competencia y a una economía de mercado mundial eficiente.

NOTAS

1. Esta ponencia está basada en un proyecto internacional de investigación sobre el futuro de la industria Europea encargado por la Comisión de la UE en el marco del Programa Monitor/FAST y contó con la colaboración de Tony Charles, Richard Gordon, Masaaki Hirrooka, Frieder Naschold y Fujio Niwa. El texto se ha beneficiado de discusiones mantenidas con Reimut Jochimsen, Klaus Gretschnann, Riccardo Petrella, Werner Wobbe y Klaus Stellman y con Stephan v. Bandermer, Josef Hilbert, Jürgen Nordhause-Janz, Wolfgang Portratz y Britta Widmaeier.
2. Los problemas del desempeño tecnológico y la competitividad de Europa en el ámbito mundial están desarrollados en mayor profundidad por Philippe de Wood, 1990.
3. Ver Competitiveness Policy Council, 1992, 1993, 1994.
4. Esta es la definición que el Consejo de Política de Competitividad sustenta en sus informes (ver Nota 3).
5. Este tema está desarrollado en mayor profundidad en F. Lehner et al, 1993 y en Martin Carnoy et al, 1993.
6. Ver Walter Rossel Mead, 1990.
7. Esta idea está bien analizada en Al Gore, 1992.
8. Ver Michael L. Dertouzos et al, 1989 y Lester Thurow, 1992.
9. Esta idea está bien desarrollada en Robert Reich, 1991.
10. Este planteo está bien argumentado en J. Kotkin, 1993.

BIBLIOGRAFIA

CARNOY, Martin et al.

1993 *The Global Economy in the Information Age*. University Press. The Pennsylvania State University Press.

COMPETITIVENESS POLICY COUNCIL

1992 *Building a Competitive America*. First Annual Report to the President and Congress, Washington.

1993 *A Competitiveness Strategy for America*. Second Report to the President and Congress, Washington.

1994 *Promoting Long-Term Prosperity*. Third Report to the President and Congress, Washington.

DE WOOD, Philippe

1990 *High Technology Europe. Strategic Issues for Global Competitiveness*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

DERTOUZOS, Michael L et al.

1989 *Made in America*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

GORE, Al

1992 *Earth in Balance -Ecology and Human Spirit*. Boston' New York & London: Houghton Mifflin, 1992.

KOTKIN, J.

1993 *How Race. Religion and Identity Determine Success in the New Global Economy*. New York: Random House.

LEANER, Franz et al.

1993 *New Markets, new Structures and new Strategies: The Future of Industry in Europe*, Brussels: Commission of the European Union

MEAD, Walter Rossel

1990 *The Low-Wage Challenge to Global Growth*. Washington: Economic Policy Institute.

REICH, Robert

1991 *The Work of Nations*. New York: Alfred A. Knopf.

THUROW, Lester

1992 *Head-to-Head The Coming Economic Battle among Japan. Europe and America*. New York: William Morrow.

CUADROS

Fig. 1: Ventaja comparativa revelada (VCR) en exportaciones de manufacturas.

Fig. 2: Términos de intercambio de los países de la OCDE

Fig. 3: Beneficios operativos en Europa, Estados Unidos y Japón

Fig. 4: Crecimiento del PIB, inversión de capital y empleo en los países industrializados

Fig. 5: Crecimiento real de la producción real en países industrializados y países de reciente industrialización

Fig. 6: Participación de los principales grupos de países en el valor añadido de las manufacturas

Fig. 7: Evolución de la productividad laboral en Alemania, Estados Unidos y Japón

Fig. 8: Registro de patentes en las principales industrias. Participación de los países industrializados

Fig. 9: Participación de la CE en el comercio mundial de productos de uso intensivo de tecnología y en el total de manufacturas

Fig. 10: Flujo de patentes dentro de la Tríada

Fig. 11: Balanza de pagos tecnológicos en los países de la OCDE

Fig. 12: Actitudes hacia el medio ambiente y la economía en la Comunidad Europea

Fig. 13: Potencial de crecimiento de las soluciones económicas a los problemas ambientales

Fig. 14: Patentes en tecnología ambiental

POLITICAS DE INTEGRACION, COMPETENCIA Y COMPETITIVIDAD EN AMERICA LATINA

Armando DI FILIPPO

Asesor Regional en Integración y Cooperación Económica, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, CHILE.

Esta ponencia es de responsabilidad exclusiva de su autor y no compromete a las instituciones con las que se encuentra contractualmente vinculado.

1. INTRODUCCION

La dinámica de la competencia basada en los mecanismos de mercado se ha mostrado idónea para acrecentar la productividad de los procesos productivos y mejorar la calidad de los productos. Desde la Revolución Industrial esta tendencia ha sido evidente en la economía mundial.

Las políticas orientadas a promover la competencia y la competitividad revisten, sin embargo, un carácter instrumental. Desde el punto de vista de la empresa pueden ser la vía para maximizar su ganancia. Desde el punto de vista de los Estados nacionales pueden ser solo instrumentos o medios para el logro de otros fines superiores, tales como promover el desarrollo industrial, aumentar el empleo productivo, mejorar la distribución del ingreso, o combatir la pobreza. En los niveles más altos de la escala se ubican la calidad de vida, el desarrollo humano pleno, etc.

Los debates empiezan cuando se trata de determinar si el funcionamiento del mercado librado a su propia dinámica conduce a tales fines superiores, o si hace falta orientarlo a través de diferentes formas de intervención. Por otro lado, aún en el plano de la racionalidad estrictamente económica, el sistema de señales que arrojan los precios de mercado puede no conducir a una asignación óptima de recursos cuando existen posiciones monopólicas u oligopólicas que introducen arbitrariedad en el proceso de fijación de precios. Todos estos factores influyen en el proceso de formulación de normas y políticas en el plano de la competencia y la competitividad.

Las complejidades anteriores contribuyen a explicar porque no ha sido posible sancionar un sistema de principios universalmente aceptados que sustenten la elaboración de un código sobre reglas de competencia. Ante la carencia de tal paradigma indiscutido, las posiciones del debate suelen verse fuertemente influidas por la defensa de intereses específicos. Los temas de negociación se definen y acotan con base en el mismo tipo de factores.

A fin de abordar el asunto en estas breves notas, tomaremos los principales temas de discusión en la última Ronda del GATT y su vinculación con las normas y las políticas en materia de competencia.

Por otro lado, en éste contexto, entenderemos por políticas de competitividad, aquellas acciones capaces de mejorar la participación de los países y las empresas en los mercados crecientemente globalizados e interdependientes del mundo actual. Desde éste ángulo, los conceptos de competitividad sustentable y sistemática, en el sentido que la CEPAL les ha otorgado, son el punto de referencia esencial para las ideas que aquí se presentan.

El objetivo de ésta ponencia es examinar algunas vías a través de las cuales el avance de la integración económica puede contribuir positivamente al adecuado posicionamiento de las economías y de las empresas latinoamericanas frente a las normas y las políticas de competencia y competitividad que tienden a predominar en los escenarios internacionales.

Esta positiva contribución de las políticas de integración, se funda esencialmente en la mayor escala de los mercados integrados, en el consecuente aumento del poder negociador conjunto del área integrada, en el impacto positivo de estos mercados sobre el uso de economías de escala, en la reducción de poderes monopólicos o monopsónicos preexistentes en los mercados nacionales de los países que se integran, en el potenciamiento de varios tipos de externalidades y sinergías que sustentan la búsqueda de una mayor competitividad, y en el facilitamiento de la acción de los gobiernos de los países miembros para concertar sus acciones en la defensa de comunes intereses.

El estilo deliberadamente esquemático y propositivo de esta presentación señala su limitado objetivo de ofrecer temas de reflexión y debate, y no de arribar a conclusiones elaboradas.

2. INTEGRACION, COOPERACION Y POLITICAS DE COMPETENCIA

Esta sección se interroga sobre la capacidad de las políticas de integración y/o cooperación económica entre países en desarrollo (PVDs), para mejorar la posición negociadora de esos países en materia de políticas de competencia vis a vis las economías desarrolladas.

Para acotar el tema de "políticas de competencia" es necesario partir examinando las principales modalidades a través de las cuales, los países desarrollados (PDs) generan prácticas restrictivas a la competencia en el plano internacional. Estas modalidades tienen un significado proteccionista y discriminatorio que vulnera los principios de comercio libre y no discriminatorio instituidos en el GATT. Su actual proliferación se asocia con la pérdida de importancia del arancel como instrumento efectivo de protección.

Sin que ello implique pretensiones de exhaustividad las modalidades que aquí se examinarán son los acuerdos de ordenamiento de mercados, los recursos antidumping y las medidas compensatorias frente a la importación de mercancías subvencionadas, entendidos como mecanismos restrictivos de la competencia de uso frecuente por los PDs.

Con base en esta enumeración temática, cabría sugerir la conveniencia de que las normas de competencia fueran el marco más amplio en que se inscriban las políticas comerciales que son reguladas en el GATT. Tal como hoy se aplican, esas políticas comerciales otorgan a los PDs importantes resquicios jurídicos para mejorar su capacidad negociadora ante los PVDs.

En consecuencia podremos reformular el objetivo de esta sección, e interrogarnos sobre las políticas de integración y/o cooperación económica entre PVDs, y sobre su capacidad para mejorar el posicionamiento de estos países, respecto de ciertos mecanismos restrictivos de la competencia utilizados por los PDs tales como los tres señalados más arriba.

2.1 Los acuerdos de ordenamiento de mercado

Los acuerdos de ordenamiento de mercado se fundan en última instancia en un sistema de cuotas de importación. Para evitar una colisión abierta con las normas del GATT, suelen revestir la forma de un compromiso voluntario por parte de los exportadores de limitar la magnitud de sus envíos a determinados PDs. Puesto que una cuota de importación aumenta el precio nacional del bien importado, los poseedores de licencias de importación obtienen rentas de la cuota. Cuando los derechos de venta son asignados a los países exportadores, existe una transferencia de rentas proveniente del país importador que beneficia a aquellos vendedores.

Surgen aquí dos preguntas: Primera: ¿Por qué los países importadores buscan este tipo de pactos al margen de la normativa del GATT?; y segunda: ¿Por qué los países exportadores aceptan este compromiso?.

Los PDs son los principales importadores que usan éste mecanismo. Ellos buscan este tipo de pactos, porque les permiten restringir el monto total de las importaciones para proteger a productores nacionales, y eludir -bajo la cobertura del compromiso voluntario de los exportadores- el requisito de no-discriminación en materia comercial reconocido en varias normas del GATT (por ejemplos los artículos XI, XIII, y XIX). En otros casos la transgresión aparece como una excepción a las normas del GATT -caso del acuerdo multifibras-, aceptada como un régimen de excepción por la comunidad internacional. Pero evidentemente el procedimiento concede poderes discrecionales para administrar los mercados y conspira contra la libre competencia.

Los gobiernos y las empresas de los países exportadores, aceptan éstos procedimientos, porque, en el caso de productos respecto de los cuales existen muchas fuentes de importación, los acuerdos de limitación de las exportaciones garantizan a los vendedores una cuota de esos enormes mercados que, de otra manera podría no existir. Este ha sido el caso de los exportadores japoneses de automóviles a los Estados Unidos.

Además, bajo este mecanismo los vendedores pueden obtener rentas derivadas de que la restricción voluntaria de las exportaciones, al reducir la oferta, eleva el precio del producto en el mercado de destino, por encima del que hubiera existido bajo condiciones de libre comercio.

Estos acuerdos de limitación de exportaciones no sólo son discriminatorios sino que pueden ejercer un efecto cartelizador. En efecto puede estar verificándose una repartición de cuotas de mercado entre las empresas de los países importadores y exportadores. También es posible que no exista tal repartición, pero la ausencia de códigos o políticas explícitas sobre la competencia, conspira contra el descubrimiento y sanción de estas situaciones. Volveremos sobre este punto en la próxima sección.

Independientemente de la legalidad y/o legitimidad de éstos procedimientos, el hecho es que los PDs tienen el poder para aplicarlos. Se trata de un poder de mercado que derive de la enorme magnitud absoluta y relativa de su demanda de determinados productos (textiles, prendas de vestir, automóviles, etc.) respecto de la demanda mundial. Dicho de otra manera, los PDs utilizan el poder de compra de sus mercados internos para administrar su comercio.

Quizá la moraleja de este análisis podría ser que los procedimientos señalados conspiran contra la libre competencia, implican una asignación irracional de los recursos y perjudican los intereses exportadores de los PVDs en muchos rubros -agricultura templada, semimanufacturas, textiles, etc. de suma importancia. La fuente última de poder económico en que se fundan estos procedimientos es la gran escala de los mercados de los PDs.

Uno de los efectos más obvios de los procesos de integración económica es acrecentar la escala de los mercados individuales de los países que se integran. Esto les otorga cuotas adicionales de poder negociador. Mientras las normas multilaterales y no discriminatorias aprobadas en la Ronda Uruguay no alcancen plena vigencia, la integración y/o cooperación de los países latinoamericanos podría servir para poder intentar "respuestas más proporcionadas a los procedimientos discriminatorios de los PDs y mejorar el posicionamiento de los PVDs más pequeños que carecen prácticamente de este poder.

2.2 Las medidas antidumping

La forma más común de discriminación de precios en el comercio internacional es el *dumping*, consistente en establecer un precio inferior para los bienes exportados que para los mismos bienes vendidos en el país. El *dumping* supone mercados oligopolísticos donde las empresas pueden fijar precios y no aceptar pasivamente los que fija el mercado. Requiere además una cierta segmentación del mercado para que los residentes nacionales no puedan aprovecharse de los precios más bajos de exportación. En consecuencia, cuando el proceso de integración económica elimina todas las barreras internas a la constitución de un mercado ampliado, la posibilidad de *dumping* por parte de las empresas que operan en el interior del mismo tiende a desvanecerse. Las áreas de integración deben preocuparse, sin embargo, del *dumping* proveniente de afuera de las mismas.

En términos generales, el *dumping* es considerado como un procedimiento desleal, y las normas que regular la competencia tienden a condenarlo y sancionarlo. Resulta interesante observar sin embargo que las normas de la Unión Europea (UE) no sancionan automáticamente una situación de *dumping*, pues la misma puede contribuir a aumentar la competencia interna en mercados monopolísticos.

Los procedimientos antidumping, suelen ser usados por las empresas de los PDs para encubrir fijaciones de precios más altos que, de otra manera estarían violando las normas de la libre competencia.

En el procedimiento de determinación de la existencia de *dumping*, suele haber acuerdo en que la discriminación en el precio significa fijar éste por debajo del costo variable medio. Pero este costo variable medio, depende de la escala de la producción. Cuando la empresa exportadora penetra en el nuevo mercado importador aumenta su escala y ello reduce naturalmente su costo variable medio. Si tal es el caso, manteniendo el mismo margen de ganancia puede vender a un precio menor que en su propio mercado interior. Aunque en rigor no existiera intención en tal sentido, este efecto de escala puede aparecer como un intento deliberado por discriminar precios y otorga sustento a una acusación de *dumping*.

Si la empresa exportadora acepta esa acusación y se compromete a elevar su precio en el mercado importador, puede haber subyacente algún acuerdo de cartelización con las empresas del país importador tendiente a repartirse las rentas de ese precio más alto, o una repartición de mercado de carácter discriminatorio.

Desde luego, también es posible que tanto la acusación de *dumping* como el ajuste de precios de la empresa exportadora correspondan a una situación "genuina" de *dumping* y no sirvan como encubrimiento a formas de cartelización o reparto de mercados. En cualquiera de las dos hipótesis se estaría atentando contra las normas de la competencia, pero para saberlo es necesario disponer de códigos de competencia -o códigos antitrust- que sean aplicables al estudio del caso. También es necesario disponer de los equipos de juristas y economistas especializados capaces de interpretar adecuadamente los procesos bajo análisis.

Se abren, para estos fines, interesantes campos de cooperación entre países miembros de un mismo esquema de integración. Una legislación armonizada sobre políticas de competencia por parte de los países miembros de un mismo esquema de integración, sería un marco importante para lograr, también, la armonización de la legislación antidumping frente a terceros países. Cabe agregar en torno al tema un comentario adicional. Los países latinoamericanos están efectuando un amplio movimiento de apertura orientado a atraer la inversión directa extranjera. Resultaría interesante que un código armonizado de este tipo, también regule algunas prácticas discriminatorias como la fijación de precios de transferencia por parte de las empresas transnacionales.

La UE ha dictado códigos antitrust que, de acuerdo con jurisprudencia ya establecida, deben ser tomados en cuenta para decidir en materia de reclamaciones de *dumping*. La dictación de este tipo de normas en el seno de los acuerdos latinoamericanos de integración, sería útil tanto para defenderse de las acusaciones de *dumping* provenientes de los PDs, como para presentar acusaciones de *dumping* respecto de mercancías provenientes de esos orígenes.

Los efectos benéficos de esta armonización de normas -o del dictado de un código conjunto se manifestarían de dos maneras. Primero aumentando la capacidad de concertación y acción conjunta frente a los PDs; y segundo aprovechando economías de escala y especialización en la utilización de mano de obra (juristas, economistas y otros consultores con alto grado de *expertise*) altamente calificada que es escasa.

2.3 Los subsidios y las medidas compensatorias

En general, las empresas que operan en las economías desarrolladas de mayor tamaño, venden una proporción más alta de su producción nacional en el mercado interior. Si éstas economías subsidian su producción o sus ventas internas, pueden desplazar o sustituir importaciones que habrían competido exitosamente en ausencia de tales subsidios.

Este tipo de subsidios que solo influyen dentro del propio mercado del país que subvenciona, también pueden ser consideradas prácticas desleales y dar lugar a medidas así llamadas de segunda vía, que se contemplan en el GATT. Las sanciones a este tipo de subvenciones internas están incluidas en el artículo XXIII del Código sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, sancionado en 1979 durante la Ronda Tokio. Sin embargo desde entonces, esas medidas de segunda vía no han resultado exitosas para disuadir este tipo de prácticas. De este modo las economías desarrolladas de mayor tamaño tienen una doble ventaja. Primera que su gran mercado interior les permite obtener los beneficios de las economías de escala, y segundo que -si se deciden a subvencionar- las sanciones formalmente establecidas se han probado poco eficaces en la práctica. Como es obvio el gran tamaño de las economías de algunas economías desarrolladas puede ser una consecuencia de su gran escala demográfica o derivar de procesos de integración económica como en el caso de la UE.

Por oposición, las economías de tamaño pequeño, especialmente si son de PVDs, suelen no tener un mercado interior suficientemente grande como para producir a escalas eficientes. Aun en el caso de que posean una gran escala demográfica, el poder adquisitivo por persona puede ser tan bajo como para no brindar un mercado suficiente a determinadas producciones. Para alcanzar estos tamaños óptimos requieren exportar una parte mucho mayor de su producción. Aun suponiendo que cuenten con procedimientos técnicos suficientemente actualizados, si no logran, desde el inicio, exponer en magnitud suficiente para alcanzar dicha escala óptima, es posible que se vean obligadas a aplicar subvenciones. Sin embargo, como la incipiente fracción exportada de esa producción ya parte con subsidios, queda expuesta a que se le apliquen medidas compensatorias que, obstaculizaran sus exportaciones y les impedirán arribar a la escala óptima que les permitiría eliminar el subsidio.

Este mismo argumento puede aplicarse a partir del razonamiento de las curvas de aprendizaje, en las que el coste unitario de producción depende negativamente de la cantidad acumulada de productos elaborados desde que la empresa o la industria se inició. Este argumento resulta particularmente pertinente para las empresas de los países pequeños y subdesarrollados. En efecto, los costos internacionales no les permiten

entrar en el mercado, y su pequeño tamaño es un obstáculo adicional para alcanzar las economías de escala dinámicas que derivarían de su propio proceso de aprendizaje. Estas economías, en las que el subsidio podría justificarse en virtud de su escaso desarrollo, son las más vulnerables a ser sancionadas por su mayor necesidad de exportar una fracción superior de su producción. Su incorporación a mercados "internos" de mayor escala derivada de su participación como miembros de acuerdos de integración, ayudaría a paliar esta vulnerabilidad respecto a la aplicación de medidas compensatorias.

3. LOS NUEVOS TEMAS DEL DEBATE

Los nuevos temas de discusión que se han planteado en la Ronda Uruguay del GATT, son los relacionados con la propiedad intelectual, el comercio de servicios y las inversiones. Estos temas, junto con las preocupaciones por los así denominados "*dumping* ambiental" y "*dumping* laboral o social" que están emergiendo en la agenda post-Ronda Uruguay responder a las nuevas circunstancias y características de la competencia internacional.

La revolución tecnológica actual, el proceso de globalización, y el creciente papel de las empresas transnacionales en la economía mundial exceden ampliamente el ámbito de los problemas y de la política comercial y son una causa fundamental de la preocupación creciente por los temas más amplios de las nuevas lógicas de la competencia que irán imperando en el próximo siglo.

Los nuevos códigos de competencia que puedan ser aplicados al escenario económico del siglo XXI, deberán considerar muy especialmente el papel y el comportamiento de las empresas transnacionales. Ellas son las principales protagonistas que demandan protección en el campo de la propiedad intelectual, regímenes abiertos en el comercio de servicios, y trato nacional para la expansión de la inversión directa extranjera.

Las empresas transnacionales localizan las plantas productivas que conforman sus cadenas de valor agregado intentando minimizar costos en trabajo y otros insumos. La creciente capacidad de movimientos de la inversión productiva determina que las diferencias en el costo salarial de la fuerza de trabajo o el "costo ambiental" del uso de los recursos naturales, influyan fuertemente en la localización de esa inversión. Dados los rasgos de la producción transnacional crecientemente globalizada, la competitividad de los productos que se transan internacionalmente depende crecientemente de esos costos laborales y ambientales. Estas nuevas condiciones han contribuido al surgimiento de reclamos que presentan los PDs, sobre prácticas de "*dumping* laboral" o "*dumping* ambiental" por parte de los PVDs. Las expresiones son técnicamente incorrectas, porque en la mayoría de los casos no se trata de discriminación internacional de precios sino de costos más baratos derivados del menor nivel de vida de los trabajadores en las áreas en desarrollo, o de la menor capacidad para invertir en el cuidado de los ecosistemas. Sin embargo son muy gráficas para entender el punto de vista de los reclamantes. En cualquier caso, estas formas de competir no son compatibles con un desarrollo social y ambientalmente sustentable, y solo pueden ser superadas a través de la introducción de progreso técnico. Estos nos conduce al meollo de las nuevas formas de competir que prevalecerán en el próximo siglo.

Dentro de estas nuevas formas de competir en el plano internacional, se reivindica el papel central del progreso técnico endógeno en el marco de la así denominada nueva teoría del crecimiento económico. El progreso técnico resulta de la acción deliberada de los agentes económicos -y muy especialmente de las empresas transnacionales- que persiguen lucrar. Con tal fin se asignan recursos a investigación y desarrollo (I + D) cuando se esperan retornos de dicha inversión. Si el flujo actualizado previsto de las rentas monopólicas que derivan de la innovación, supera el flujo actualizado previsto de los gastos en I+D requeridos para producir esa innovación, el proyecto de que se bate puede ser considerado competitivo.

En esta nueva modalidad de competencia de creciente importancia en los mercados globalizados, lo fundamental es la velocidad con que la innovación se incorpora a la producción y los mercados. Mientras la innovación se controla exclusivamente, obtiene ganancias monopolísticas.

Desde el ángulo de las normas de propiedad intelectual, de gran interés para la absorción de progreso técnico por parte de los PVDs, es importante examinar los resultados que derivan de la I+D practicadas por las empresas transnacionales. El proceso de I+D genera dos tipos de resultados. El primero consiste en información específica, *patentable*, que habilita a una empresa para manufacturar un nuevo bien, una calidad distinta del mismo bien, o un nuevo proceso de producción. El segundo resultado consiste en información técnica más general, *no fácilmente patentable* que, a través de un proceso de difusión puede facilitar el logro de nuevas invenciones y/o innovaciones.

Los PVDs deben esforzarse por capturar y asimilar productivamente estas informaciones, a través de sus propios esfuerzos de investigación y desarrollo, y mediante una informada participación en los mercados de tecnología y un mayor esfuerzo por coordinar sus políticas en materia de propiedad intelectual y marcas de fábrica. La inversión pública en ciencia y tecnología, implica en primer lugar contar con una dotación de recursos humanos altamente calificados, y segundo asignarlos a la tarea de generar inventos e innovaciones, en vez de aplicarlos a otras finalidades productivas. Los PVDs poseen una dotación relativamente escasa de estos recursos lo que impone esfuerzos de cooperación en este campo para aprovechar economías de escala y especialización.

Dentro del tema más específico que nos preocupa, la integración económica puede contribuir a estas nuevas formas de competir fundadas en la asimilación de progreso técnico, a través de mecanismos de complementación y comercio intraindustrial que induzcan a los empresarios de las mismas ramas, a invertir en actividades de I+D que se complementen y no se superpongan. Se evitara, así, duplicaciones, se aumentara la eficiencia de la investigación, y se contribuiría a la acumulación global de conocimientos. Los gobiernos de los PVDs miembros de un acuerdo de integración pueden contribuir a promover estos procesos armonizando políticas de fomento.

Hasta que estas nuevas formas de competir, someramente examinadas aquí no se arraiguen y fortalezcan, no será posible elaborar los nuevos códigos de competencia que regirán en el próximo siglo. Mientras tanto hay razones para creer que la integración económica favorecerá el posicionamiento para competir de las empresas y los PVDs. Este tema se desarrolla más ampliamente en la próxima sección.

4. LAS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD Y SUS FUNDAMENTOS SISTEMICOS

Macroeconómicamente hablando, consideraremos aquí que, una economía puede considerarse competitiva si, "en un marco general de equilibrio macroeconómico tiene la capacidad de incrementar (o al menos de sostener) su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población". En esta definición macroeconómica de competitividad existe un ingrediente valorizo, dado por la condición de un alza en los niveles de vida, implicando que la competitividad tiene un significado instrumental orientado al desarrollo de los países que compiten (CEPAL, 1990).

En un sentido microeconómico aceptaremos que la competitividad implica, al menos sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y calidad del producto o servicio ofrecido" (CEPAL, 1990). En esta definición a nivel de las empresas subyace el progreso técnico con la condición y medida fundamental de la competitividad, e instrumento orientado a promover el desarrollo económico.

El acondicionamiento sistemático de la competitividad significa que los exportadores o sustituidores de importaciones que intentan competir con los extranjeros a nivel de productos finales, solo representan la "punta del témpano" de un complejo sistema subyacente. A través de cada "competidor final" también compiten indirectamente los sistemas burocráticos públicos; el grado de apertura efectiva de los mercados internos; las infraestructuras portuarias, de transporte, de energía y de comunicaciones; las normas técnicas que afectan el comercio; etc.

El carácter sistemático del desarrollo de la competitividad derive de que "el desempeño tecnológico de las economías depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, más que de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a los cambios registrados en el sistema de precios" (CEPAL, 1990). El carácter sistémico aludido atribuye particular importancia a los contextos institucionales tanto en un sentido general, como en el más específico de los sistemas nacionales de innovación.

Los acuerdos de integración y/o cooperación pueden contribuir por diferentes vías a acrecentar la base sistémica que sustenta la competitividad de los países miembros y de las empresas involucradas.

4.1 Integración competitividad y desburocratización

La competitividad sistémica supone la disminución y eliminación de controles gubernamentales innecesarios o ineficientes. En la medida en que los acuerdos de integración aborden este tema y se comprometan a la eliminación de estas barreras estarán contribuyendo a las bases sistémicas de una mayor competitividad, tanto macro como microeconómica. Entre estas barreras se incluyen muchos procedimientos burocráticos engorrosos, frecuentemente obsoletos que van perdiendo justificación en esta era informática. El tema resulta especialmente importante cuando esas barreras afectan el relacionamiento económico entre países

límites que forman parte de un mismo esquema de integración. En este caso debe buscarse la simplificación de los controles y -por ejemplo- evitarse la duplicación de trámites aduaneros en el transporte de carga y pasajeros. La reducción de estos costos de transacción redundará en una más alta competitividad general de las empresas involucradas.

4.2 Integración. competitividad e infraestructuras

En el entorno sistémico donde operan las empresas, el desarrollo de infraestructuras físicas y comunicacionales adecuadas es decisivo para efectivizar la competitividad. La disponibilidad de energía, de telecomunicaciones, de redes de transporte, y de puertos es de primera importancia. Una investigación basada en entrevistas a empresarios en diversos países de la región, mostró que las firmas manufactureras que exportan desde países en que estos sistemas de apoyo funcionan de manera razonable, gozan efectivamente de ventajas competitivas importantes (CEPAL, 1994b).

De aquí la decisiva contribución a la competitividad sistémica que se deriva de los acuerdos de integración física entre países miembros de un mismo esquema de integración. La construcción o interconexión de redes ferroviarias, viales, energéticas y de comunicación entre países limítrofes o vecinos resulta esencial para acrecentar la competitividad general de las empresas localizadas en los territorios involucrados, no solo respecto del mercado regional, sino también del mundial. Un ejemplo muy representativo es el caso de Chile respecto de los países miembros del MERCOSUR. Su extensa y delgada franja territorial resulta una intermediación importante para el acceso de los productos de este esquema subregional a los mercados asiáticos y para el ingreso de productos allí originados a los mercados del cono sur. Como Chile comparte una muy extensa frontera con Argentina, ambos países están construyendo gran cantidad de infraestructuras físicas, energéticas y de comunicación que resultaran estratégicas para éste intercambio de doble vía. En materia de integración, Chile se perfila, así, como una economía proveedora de todo tipo de servicios infraestructuras en el trayecto de las mercancías que llegan desde -o se dirigen hacia- el Pacífico.

Un aspecto particularmente estratégico en el campo de la interconexión de las infraestructuras físicas es el de la compatibilidad de las normas utilizadas entre países limítrofes o vecinos. El tema puede ejemplificarse con el caso del transporte terrestre. Algunos países miembros de esquemas de integración en América Latina requieren adecuar la infraestructura de sus rutas habilitadas para el transporte internacional de una manera recíprocamente compatible; y armonizar los criterios de adquisición y utilización de los vehículos de transporte.

En el caso del transporte ferroviario el ancho de la trocha requiere de una normalización. Por ejemplo en Argentina, Brasil, Chile y Perú los ferrocarriles principales tienen dos o tres trochas diferentes. Del mismo modo, Guatemala, El Salvador y México, así como los países del cono sur de Sudamérica -Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Paraguay, y Uruguay están ferroviariamente interconectados. De estas conexiones, las de Argentina con Brasil, las de Brasil con Uruguay, las de Bolivia con Perú y las de Guatemala con México tienen diferentes trochas a ambos lados de la frontera, lo que dadas las técnicas imperantes, impide el paso transfronterizo directo de vagones de carga y pasajeros. La suscripción de acuerdos de integración física puede contribuir a superar este tipo de obstáculos que atentan contra la base sistémica de la competitividad regional (CEPAL, 1994a).

La actual revolución telemática nos brinda otro ejemplo decisivo respecto del papel crecientemente estratégico de las infraestructuras en la expansión de la competitividad. Entre países que se integran económicamente el desarrollo de infraestructuras comunicacionales adecuadamente armonizadas e interconectadas es vital. En éste contexto el intercambio electrónico de datos (IED) quizá represente uno de los ejemplos más relevantes. El IED es el que se produce, sin intervención humana, entre sistemas computacionales distintos. Constituye un instrumento básico para todos los agentes del comercio y del transporte, ahorra tiempo, reduce los costos de procesamiento y transacción, permite una mejor programación de los embarques y una más eficiente gestión de inventarios. Esta innovación tecnológica posibilita la elaboración de los métodos "justo a tiempo" y "cero existencias" en la distribución y almacenamiento de mercancías.

El uso de este sistema exige una normalización de la terminología utilizada, del código de reglas para la construcción de los mensajes, y del código de conducta para el intercambio de los datos. Las Naciones Unidas han elaborado una serie de manuales cuyas normas han sido adoptadas obligatoriamente por los países de la UE. En América Latina debería ser adoptado en los acuerdos de integración como un componente esencial de la base sistémica en que debe construirse la competitividad regional.

4.3 Integración competitividad y servicios de apoyo

Los servicios de apoyo eficientes requeridos para el buen funcionamiento de una competitividad sistémica incluyen un conjunto de agentes que permitan llegar con los productos a los mercados de destino. En todas las actividades -financieras, comerciales, publicitarias, etc.- orientadas a reducir los costos de transacción en el funcionamiento de los mercados integrados, es posible intentar una acción análoga a la de la cooperación de empresarios productivos por sectores, tratando de aprovechar economías de escala y especialización. En el ámbito de los servicios tanto públicos como privados involucrados en este ámbito son posibles múltiples acciones. Por ejemplo la creación de empresas conjuntas de comercialización tanto para el intercambio recíproco entre países miembros, como para la oferta conjunta a terceros países; la creación de instituciones regionales o subregionales de certificación de calidad; etc. Se trata de actividades económicamente muy importantes a juzgar por la cuota de valor agregado del producto final transado que ellas captan.

4.4 Integración competitividad e infraestructura tecnológica

La competitividad creciente requerida para el desarrollo de economías abiertas exige absorber progreso técnico e innovar de modo de agregar crecientes grados de valor intelectual a los bienes y servicios exportados. Desde una perspectiva sistémica que es la que nos interesa aquí, hablamos de la capacidad para absorber progreso técnico por parte de la economía en su conjunto. Este enfoque es diferente al de la nueva teoría del crecimiento (Grossmann & Helpmann, 1991), referida a la generación endógena de progreso técnico a través de los procesos empresariales de investigación y desarrollo. De hecho, este proceso de innovación a nivel de las empresas o de las industrias, presupone a nivel de la economía en su conjunto una base sistémica de apoyo a la tarea innovadora de las empresas.

Se trata de examinar de que manera el proceso de integración puede contribuir a ampliar al conjunto de los países miembros la absorción de este progreso técnico así concebido.

4.4.1 La capacidad social de absorción de conocimientos

Esta capacidad está determinada sistémicamente por las instituciones encargadas de la educación, el aprendizaje, la investigación y el desarrollo. La integración puede contribuir a las políticas de ciencia y tecnología, buscando economías de escala y especialización a través de la cooperación regional en estos campos. Se trata de evitar superposiciones, y responder efectivamente a los requerimientos comunes de las cámaras empresariales regionales existentes o a crearse en los diferentes sectores. Un criterio organizador de ésta tarea cooperativa, puede ser el de contribuir al desarrollo de la integración productiva requerida para la expansión de las formas intraindustriales del comercio regional.

4.4.2 La investigación y desarrollo en las propias empresas

Se trata de aplicar a nivel regional o subregional políticas que aseguren un alto nivel de competencia en la fase comercial, compatible con una cooperación eficiente en la fase de desarrollo tecnológico básico. Con tal fin puede proveerse tanto de apoyo técnico directo por parte de las instituciones públicas como de créditos parcialmente subsidiados a las empresas mismas para que aumenten su demanda de investigadores para sus propios departamentos de investigación y desarrollo, o puedan contratar investigaciones con aquellas instituciones. Estos programas podrían promoverse por sectores, en cooperación con las cámaras empresariales abarcando transversalmente todas las empresas de los países miembros de los esquemas de integración.

BIBLIOGRAFIA

CEPAL

1990 "Transformación Productiva con Equidad", Documento de Conferencia, Santiago.

1992 "Equidad y Transformación Productiva: Un enfoque integrado", Documento de Conferencia, Santiago.

1994a "El regionalismo abierto de América Latina y el Caribe", Documento de Conferencia, Santiago.

1994b "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", Documento de Conferencia, Santiago.

DI FILIPPO, Armando

1994 "Regionalismo abierto e inversión extranjera en América Latina", Colección Documentos de Trabajo núm.34, Santiago.

1995 "Integración, transformación productiva y equidad social", ponencia presentada al Primer Curso sobre Integración en América Central, organizado por CEPAL, SELA Y SIECA. Panamá (23 al 27 de enero)

GROSSMAN G & HELPMAN. E

1991 Innovation and Growth in the Global Economy. Boston: Cambridge MIT Press.

KRUGMAN P & OBSTFELD M.

1994 *Economía Internacional*. Barcelona: Mc.Graw Hill

UNCTAD

1994 "La competencia y el comercio", UNCTAD/ITD/9, Ginebra.

LA COMPETITIVIDAD EN UNA ECONOMIA MUNDIAL. LA INVERSION EN CUALIFICACION DE LOS RECURSOS HUMANOS: la Relación Entre las Universidades y la Industria

Martin SCHURZ

Economista de la División de Asuntos Internacionales,
Banco Central, Viena, AUSTRIA.

1. INTRODUCCION

El vínculo existente entre la cualificación de los recursos humanos y la competitividad es un tema muy complejo, razón por la cual este breve artículo no intenta sino ofrecer unas pocas reflexiones sobre los cambios que se están experimentando en la relación entre los sistemas educativos superiores y la industria. Constantemente oímos decir que vivimos en una *economía mundial*. En realidad el termino "globalización" es impreciso, pero para nuestros fines actuales será suficiente considerarlo como un proceso por el cual la actividad económica en los ámbitos regional y nacional esta respondiendo cada vez más a los incentivos económicos percibidos y generados en el ámbito de los mercados mundiales.

El termino "globalizacion" se utiliza, principalmente, para describir la creciente interdependencia económica transnacional que ha sido el resultado de la mayor movilidad de los factores de producción y de los bienes y servicios. La globalización del capital y de las finanzas ha fortalecido y multiplicado la globalizacion de la producción de bienes y servicios, del comercio y de las estrategias empresariales. Mas aun, fue posible que todo lo anterior se hiciera realidad debido, en primer lugar, a la globalizacion de las modernas tecnologías de la información, las comunicaciones y el transporte. La creación de nuevas tecnologías debería abrir un nuevo potencial para el crecimiento económico. Pero la globalización también tiene que percibirse como un cambio en el paradigma de la competencia internacional.

La *economía del conocimiento* es otro nuevo término que atrae la atención. La piedra angular de la economía globalizada es el conocimiento. La riqueza de los Estados se basa cada vez mas en la creación y explotación del conocimiento. El conocimiento se convierte en el arma para conquistar los mercados y eliminar a los competidores. Debemos reconocer y alentar la adquisición de una mayor cualificación porque se trata de un factor clave para el crecimiento y la competitividad. En virtud de que el conocimiento es, ante todo, el dominio de la educación, es responsabilidad de esa educación preparar a las personas para la competitividad. La educación desempeñara un papel clave en la preparación de las personas *para la revolución basada en el acceso a la información*.

Los países que gozan de los más altos niveles de educación general (por ejemplo: Alemania y Japón) son los menos afectados por los problemas de la competitividad y del empleo. Sin embargo, resulta evidente que la educación ayudara solamente en combinación con medidas en otras áreas (por ejemplo: las políticas industriales y comerciales).

El desarrollo de una "sociedad de la información" será liderado en primer lugar por la denominada Triada (EEUU, Japón, Europa), pero gradualmente se extenderá hasta cubrir toda la esfera global. En este sentido, debería observarse que los países en desarrollo no pueden competir en la economía mundial en base exclusivamente a sus bajos salarios. Es esencial que eleven y mejoren su sistema tecnológico para volverse competitivos.

Para ello se necesita mayor capacitación y más educación en general. Para competir en la economía mundial, es esencial tener buenas universidades, buenos científicos, técnicos e ingenieros. La educación primaria y secundaria es una meta por derecho propio pero, por si sola no aporta lo necesario para competir en el mercado internacional.

En base a una estimación de gasto por habitante, resulta mucho mas caro proporcionar educación superior que educación primaria o secundaria. Pero se trata del precio que hay que pagar para favorecer la competitividad internacional. La inversión en recursos humanos es necesaria para incrementar la competitividad. Con gente altamente calificada es más fácil asimilar y difundir las nuevas tecnologías.

2. CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO

Las fuerzas competitivas dependen de una traducción rápida del nuevo conocimiento a la actividad productiva. El modelo taylorista de organización de la producción ha resultado ser demasiado rígido. La presión hacia ciclos de vida más breves de los productos y servicios subraya la necesidad de desarrollar estrategias integradas en favor de las nuevas tecnologías, la organización del trabajo y la formación de recursos humanos.

Los autores del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo (Comisión Europea, 1993) evaluaron que entre el 75 % y el 95 % de los costos totales de los sueldos y salarios de las empresas se dirigen a remunerar a funciones vinculadas a la organización más que a la producción directa (por ej. : la informática, la ingeniería, la capacitación, la contabilidad, el marketing y la investigación). La competitividad de una empresa queda determinada por su *capacidad organizativa*.

Este medio laboral crecientemente abstracto requiere mayor idoneidad académica. La capacidad de pensar en forma abstracta y de solucionar problemas se vuelve crecientemente necesaria en muchos empleos (Eliasson, 1994).

El postulado es claro: cuanto mayor la cualificación laboral, mejor. Las estadísticas de la OCDE demuestran que el desempleo tiene mayores probabilidades de afectar a las personas que carecen de cualificación o cuya preparación es limitada, mientras que la posibilidad de encontrar un empleo es mayor para las personas con mayor nivel de cualificación.

Los datos referidos a la composición ocupacional solamente nos dan una vaga indicación de los cambios que se requieren en materia de capacitación. Pero al menos nos presentan una indicación mas clara de los cambios en las estructuras de las cualificaciones:

- a. La participación del trabajo administrativo se ha incrementado en los países de la OCDE. Como promedio, en 1991 el 60% de los trabajadores desempeñaba tareas administrativas en comparación al 54% en 1981 (OCDE 1994).
 - o También han habido cambios dentro de las propias ocupaciones administrativas. En la década de los '80, los trabajadores profesionales y técnicos altamente capacitados incrementaron su participación en el empleo total en cada uno de los ocho países de la OCDE que fueron estudiados.
 - o La situación del empleo se ha mantenido mas favorable en aquellas empresas que introdujeron técnicas microeconómicas aventajando a aquellas que no han hecho uso de esta tecnología. El principal efecto ha sido la sustitución de empleo en base a las diferentes cualificaciones.
- b. En la actualidad, los empleos están cada vez menos estandarizados. Las empresas más avanzadas están exigiendo los siguientes requerimientos: aptitudes para resolver problemas, capacidad para trabajar en equipo, aptitudes para reducir el tiempo improductivo de las máquinas. El objetivo se centra en la capacidad para innovar en materia de resolución de los problemas a medida que estos surgen. La configuración de los productos y servicios esta cambiando con mayor rapidez y, consecuentemente, lo que esta adquiriendo mayor valor es aquella fuerza laboral que es flexible a la vez que tiene la capacidad de adquirir nuevas aptitudes y de desempeñarse con mayor idoneidad.

Los elementos decisivos de la competitividad incluyen, en particular, la calidad de la educación, la eficiencia de la organización industrial, la capacidad de mejorar continuamente los procesos de producción, la calidad de los productos y la incidencia de la investigación y desarrollo (I+D).

3. CAMBIOS EN LAS UNIVERSIDADES

Estos cambios en el mercado de trabajo tienen repercusiones en el nivel y la composición de las cualificaciones exigidas por la economía. El vasto alcance de los cambios determine la necesidad clara de un enfoque marco en el sistema educativo.

Este enfoque estructural tiene que tener en cuenta que muchos países de la OCDE están experimentando déficit presupuestarios estructurales. Es menester entonces volver a analizar el enfoque educativo. Las Universidades han perdido la exclusividad en la creación de conocimiento, al tiempo que las empresas se han transformado en actores importantes en I+D, incluso llevando a cabo la investigación básica que en el pasado solo se realizaba en las Universidades.

Las empresas no deberían tener solo en cuenta los beneficios directos y a corto plazo de la colaboración con la Universidad, sino que deberían también adoptar un enfoque más amplio con respecto a la educación.

Los representantes de la industria tienen que darse cuenta de la importancia que reviste la educación general además del conocimiento puramente profesional. Vale la pena mencionar las siguientes tres áreas de cooperación entre Universidades e industrias: las colocaciones de los estudiantes en la industria, el intercambio de personal y el aprendizaje a distancia.

3.1 Las colocaciones de los estudiantes en la industria

La colocación de estudiantes en la industria genera una serie de beneficios:

- para las Universidades:
 - la extensión de los vínculos con la comunidad empresarial; esto puede redundar en beneficios en otras áreas, por ej.: en la cooperación en investigación y desarrollo
 - la retroalimentación respecto de los requerimientos que los empresarios tengan de los programas de estudio
- para las empresas:
 - la extensión de los vínculos con la Universidad lo cual puede redundar en beneficios en otras áreas, por ej.: la educación y la capacitación continuas
 - el acceso privilegiado a los recursos humanos altamente cualificados
 - la oportunidad de influir sobre el contenido de los programas de estudio
- para los estudiantes:
 - la experiencia de primera mano de la vida de trabajo lo cual aumentara sus probabilidades de empleo
 - la integración de la experiencia laboral dentro de una cualificación reconocida.

Pero también deben tenerse en cuenta toda una serie de desventajas: la organización de la colocación efectiva de un estudiante insume un trabajo intenso y no todas las empresas están convencidas del retorno que esta inversión supone. Para los empresarios, siempre existe el riesgo de que los estudiantes que ellos capacitan sean contratados por otros empresarios.

3.2 Intercambio de personal

Los intercambios de personal entre las Universidades y la industria deberían tener lugar en ambas direcciones. La base de éste concepto es una suerte de "cambio cultural" que alienta y apoya la cooperación entre las Universidades y la industria. También hay que hallar el equilibrio entre el "empuje del mercado" y el "empuje de la torre de marfil de la ciencia".

Las posibilidades varían desde los adjuntos al cuerpo docente, las dotaciones a las cátedras y los profesorado conjuntos a las becas por tiempo fijo, las adscripciones durante plazos cortos (por ej.: los "observadores de la ciencia", los "porteros de la tecnología"). La "formación de formadores" es un área en la que las Universidades y la industria están altamente interesadas. El verdadero desafío del futuro consistirá en poder proveer formadores cualificados y adaptables.

Para que este intercambio de personal sea efectivo con relación a los costos, tendrá que haber un "plan de difusión" para todos los intercambios de personal una vez que estos se hayan efectuado. La idea consiste en que los resultados se deberían comunicar a todos los países interesados.

3.3 Aprendizaje a distancia

El apoyo al incremento y al desarrollo del aprendizaje a distancia se está tornando cada vez más importante, tanto a nivel de la educación o de la capacitación inicial como de la continua. Se trataría de un medio para fortalecer las infraestructuras educativas en las regiones menos favorecidas y más remotas y también para aquellas categorías de ciudadanos que no tienen un acceso adecuado a la educación. En la UE, la promoción de la educación a distancia prestará especial y dará prioridad a los sectores industriales.

4. "EL ENFOQUE EUROPEO"

En la década de los '80 los economistas mantuvieron un amplio consenso en cuanto a la escasa capacidad de los gobiernos para producir cambios en la política macroeconómica mediante la gestión de la demanda.

El énfasis se desplazó hacia las medidas encaradas al lado de la oferta. El objetivo principal se centró en la educación, con lo cual se esperaba que la educación y la capacitación podrían traer una gran contribución para resolver los problemas económicos europeos. Existen grandes expectativas de que la educación y la

capacitación puedan desempeñar un papel decisivo en la resolución de los problemas del crecimiento lento, de las disparidades entre la fuerza laboral y los mercados y de la exclusión social.

Una evaluación de la situación de la Unión Europea (UE) muestra que la investigación padece de una serie de debilidades. El primer problema es de naturaleza financiera. La UE invierte proporcionalmente menos que sus competidores en investigación y desarrollo tecnológico (un promedio del 2% del PBI en la UK, del 2,8% en EEUU y del 3% en el Japón). Una segunda debilidad es la falta de coordinación en los distintos niveles de la investigación: entre las políticas nacionales de investigación y, principalmente, entre las estrategias empresariales, las políticas públicas de investigación y las actividades de las Universidades.

No obstante, la mayor debilidad de la investigación europea se encuentra en el área de la aplicación de los resultados de la investigación. Especialmente en la tecnología avanzada, las empresas europeas parecen ser incapaces de convertir los resultados científicos en productos, de manera de poder incrementar su competitividad. Esta debilidad se desprende de una serie de factores, tales como el vínculo inadecuado entre las Universidades y las empresas.

El Libro Blanco aborda la cuestión fundamental de un nuevo equilibrio entre estas tres áreas, enfatizando que los recursos humanos y el acceso al conocimiento deben ser los puntos centrales de los cambios. La promoción de la inversión que no es de naturaleza física, pero que si esta basada en el conocimiento, debe transformarse en la mayor prioridad de la política general de la inversión. El *know-how* y la investigación deben tratarse adecuadamente como objetivos.

Sin embargo, la relación entre educación, capacitación y crecimiento económico es bastante compleja. En general la relación entre estas variables es positiva pero esta muy lejos de ser lineal. En la discusión de la política europea, el principal desafío del mercado laboral se reduce a la elección entre por un lado, una solución "negativa" a la fijación libre e irrestricta de los salarios y al desempleo continuo y alto y, por el otro, a la posibilidad de una solución "positiva" de cualificación de los recursos humanos.

Si el enfoque de la cualificación no fuera exitoso, Europa se vería en un callejón sin salida, con un desempleo persistente y alto, ya que un numero creciente de personas no sería idónea para los nuevos empleos que se crearán. De todas formas, si bien el enfoque de la cualificación positiva es necesario, no es la única condición que se requiere: debe reconocerse que la educación por si sola no puede resolver el problema europeo del desempleo.

5.CONCLUSIONES

El sistema educativo esta diseñado para servir a varios objetivos. Los sistemas educativos son respuestas de la sociedad a múltiples objetivos económicos y sociales. En los últimos años, el objetivo de satisfacer a las necesidades del mercado de trabajo se ha vuelto mas importante en virtud del alto desempleo. Esto ejerce una nueva presión sobre el sistema educativo en los países de la OCDE.

La evolución anteriormente descrita demanda una vasta game de cambios en los sistemas educativos. Las redes de Universidades e industrias tienen que estar dirigidas hacia las áreas prioritarias del desarrollo socioeconómico.

Las tendencias fundamentales de la década de los '90 pueden encontrarse, principalmente, en las tres áreas siguientes:

- una creciente participación del sector privado;
- la descentralización de la gestión de los sistemas educativos;
- el incremento de las iniciativas locales y regionales.

Existe la necesidad de adoptar un enfoque de aprendizaje permanente. La mejora continua y el desarrollo de la cualificación de la población adulta están primeros en la lista de prioridades. Las Universidades se tienen que acercar a las necesidades de los mercados laborales sin por ello dejar de lado sus propios fines.

La revolución postaylorista, basada en las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, requiere idoneidades técnicas superiores y rebasa las fronteras de las tradicionales disciplinas científicas y de la ingeniería.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que un acercamiento excesivo entre las Universidades y el mundo empresarial puede provocar el riesgo de respuestas demasiado inmediatas y de corto plazo. Los estudiantes deben estar preparados para enfrentar situaciones cada vez más complejas y variables.

El sistema educativo no debería estar enteramente instrumentado al servicio de una economía cuya única finalidad es la de producir riqueza para las minorías. El conocimiento y la cualificación tienen que considerarse como factores decisivos para la creación de un desarrollo económicamente eficiente, socialmente equitativo y políticamente democrático.

NOTAS

1. El término "industria" es utilizado aquí en un sentido amplio, es decir, no implica solo la realización de un negocio rentable, sino también la administración pública.

REFERENCIAS

ARROW, K

1973 "Higher Education as a Filter", *Journal of Public Economics*, vol. 2 (pag. 193-216)

ELIASSEN, G.

1994 Efficiency and the "Educational Markets for Competence", *European Journal for Vocational Training*, CEDEFOP

EUROPEAN COMMISSION

1993 *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and ways forward into the 21st Century*. White Paper, Brussels.

MASON, G.; PRAIS, S. and VAN ARK, B.

1992 "Vocational Education and Productivity in The Netherlands and Britain", *National Institute Economic Review* (pag. 45-63)

OECD

1994a "The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies", Paris

1994b "The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations", Paris

1994c "Employment Outlook", Paris

PETRELLA, R.

1991 "L'Évangile de la Compétitivité", *Le Monde Diplomatique*, Paris.

LAS NUEVAS DIMENSIONES DE LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

Carlos PEREZ DEL CASTILLO

Subsecretario de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay.
Ex-Secretario Ejecutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

1. INTRODUCCION: SIEMPRE LA COMPETENCIA

El misterio de la competitividad internacional de países y corporaciones ha dado lugar a la creación de un sinnúmero de historias contadas por economistas y políticos. Lo único cierto por el momento es que los ganadores y perdedores en esta carrera por la primacía económica y política no han sido siempre los mismos a lo largo de la historia. Una simple mirada a la variación de los rankings internacionales de países, empresas y grupos económicos muestra una movilidad que -como es de esperar- se acrecienta a medida que el período considerado es más largo. La construcción y defensa de una buena posición competitiva, parece entonces una realidad frágil que necesita ser sostenida mediante estrategias permanentemente actualizadas e instrumentadas. Probablemente el carácter eminentemente dinámico del problema y la sospecha de que de esto depende en mucho el bienestar de las habitantes de un país, sea la razón de la proficua labor teórica y empírica que se ha desarrollado en las últimas dos décadas, en busca de elementos explicativos que den sustento a opciones de política económica.

2. LAS IDEAS RECIBIDAS

Los debates han privilegiado uno u otro de los términos de la ecuación anterior. Así, los defensores de los conceptos neo-liberales parten de la premisa de que (1):

"... una economía de mercado orientada a la competencia representa el mejor mecanismo para afrontar sin costos excesivos los desafíos que entran a un contexto social, económico y tecnológico en cambio permanente... Otra premisa más para el funcionamiento satisfactorio del sistema de economía de mercado la constituye una razonable estabilidad del contexto internacional y la confianza de los actores que operan en el mercado en la persistencia de un sistema multilateral de comercio y de pagos..." (2).

Lo que determina una opción en materia de política económica que consiste en la recomendación de medidas:

"...mediante las cuales los gobiernos se apoyan primordialmente en la capacidad de la economía de mercado para autorregularse y coordinar decisiones adoptadas en forma descentralizada y que conciernen a productores y consumidores. En éste caso, la prioridad de la política económica se centra en la política dirigida al sistema económico y de competencia, así como en las medidas macroeconómicas tocantes a la política monetaria, crediticia y financiera. Desde el punto de vista del ajuste estructural, son premisas importantes para el éxito de esa política la movilidad del trabajo y el capital, la estabilidad monetaria con precios relativos flexibles, el fomento de la iniciativa privada y la capacidad de los actores del mercado para responder positivamente a las cambiantes condiciones del entorno social, económico y tecnológico" (3).

La dimensión sectorial de ésta aproximación a la competitividad internacional se ha estructurado en torno al concepto de ventajas comparativas que trae referencia a los costos de oportunidad de la producción de un bien. Esto determine la especialización internacional de un país que solo se operara en el marco del buen funcionamiento de mercados competitivos, que suponen la instrumentación del libre comercio sin restricciones.

Por su parte, las teorías estructuralistas han tradicionalmente dirigido críticas a estos conceptos basados en dos aspectos fundamentales. Por un lado, sus bases teóricas: las hipótesis -competencia perfecta, ausencia de barreras a la entrada y salida, existencia de rendimientos constantes, información perfecta- no reflejan la realidad de los mercados reales. Por el otro, según afirman, no existe prueba empírica suficiente para asegurar que el éxito de los países competitivos, o de aquellos que han logrado progresos en la competencia internacional, se deba a la puesta en práctica de las recomendaciones de política económica que se remiten a asegurar el buen funcionamiento de los mercados tanto nacionales como internacionales.

El análisis de las opciones de los países exitosos parece demostrar, sin embargo, que si bien los países competitivos no son aquellos que solo apuestan a instrumentar una política de mercado que asegure la

constitución de un ambiente competitivo libre de regulaciones en el que las empresas desarrollen sus estrategias en un contexto de libre comercio incondicional, siempre que hayan instrumentado reformas estructurales en el sentido de una mayor apertura a la economía mundial, de un aumento de las áreas de desregulación, de reducción de peso del Estado heredado de épocas de predominio de corrientes dirigistas y proteccionistas. Pero es cierto que estas medidas han sido acompañadas por políticas tecnológicas activas y por la aplicación amplia de conceptos de promoción industrial y de las exportaciones.

3. UN NUEVO PARADIGMA: LA COMPETITIVIDAD SISTEMICA

Para interpretar la nueva realidad y reformular las recomendaciones de política económica correspondientes, es necesario *establecer un nuevo esquema interpretativo que recoja las realidades emergentes que caracterizan en mundo moderno.*

"...Dentro de una economía mundial que se distingue por nuevos patrones competitivos, nuevos conceptos organizativos y nuevas tecnologías, los países más eficientes resultan ser aquellos cuyos grupos de actores sociales consiguen organizar procesos rápidos y efectivos de aprendizaje y tome de decisiones amoldando convenientemente el entorno competitivo empresarial" (4).

Las características tecnológicas de la producción mundial, han dejado definitivamente de lado los paradigmas organizativos basados en la producción de bienes estandarizados de consumo masivo, producidos a partir de procesos segmentados mas o menos fijos. El comportamiento empresarial basado, por un lado, en una organización altamente jerarquizada que permitiera estructurar el trabajo altamente parcializado, y por el otro, en la optimización aislada de las distintas funciones, en el marco de una débil división del trabajo a nivel interempresarial, ha dado lugar a un tipo de organización básicamente orientado a la conformación de sistemas complejos de cooperación. Todo el sistema productivo -diseñadores, ingenieros, empresarios y administradores- ha comenzado a estructurarse en base a un nuevo paradigma al que se suele referir como de "especialización flexible" (5).

De esta forma se busca dar respuesta a las exigencias de los mercados mundiales que reclaman productos diferenciados y que imponen:

- rápidas innovaciones de productos y procesos,
- reducción del plazo que media entre el desarrollo y la obtención de un producto comercializable,
- disponibilidad de tecnologías flexibles.

A la luz de las *características de las nuevas tecnologías. se trace impensable que las empresas consideradas individualmente logren imponerse en el nuevo ambiente competitivo.* Los patrones de comportamiento y organización deben orientarse hacia el aprovechamiento intensivo de las ventajas de la división interempresarial del trabajo *organizada conscientemente*, que les permita construir una logística común por grupos de empresas (*cluster*). De esta forma cada empresa podrá concentrarse en el desarrollo de sus características más competitivas aprovechando selectivamente las de otras empresas, constituyendo redes de colaboración que amplíen las posibilidades individuales y de conjunto de sus integrantes.

En otras palabras el carácter sistémico de las nuevas tecnologías impone un modelo con componentes de competencia y de cooperación integrados.

Los incentivos hacia la competitividad que surgen de las exigencias de los mercados en los que se aseguran condiciones de competencia plena, tanto desde el punto de vista interno como externo, son un presupuesto básico como marco de disciplinamiento empresarial en la búsqueda de la eficiencia. Pero la competitividad industrial no se genera exclusivamente a partir del esfuerzo empresarial de reconversión practicado en un contexto competitivo, en el que se aseguren condiciones de funcionamiento fluido de los mercados.

4. LO QUE LA LIBRE COMPETENCIA NO DA

La última década ha sido la época de los ajustes estructurales de las economías en el sentido de la eliminación de regulaciones demasiado restrictivas, de la liberación de los flujos comerciales internacionales, de la reducción del peso del Estado para favorecer las reconversión competitiva a nivel empresarial.

La experiencia internacional revela que el éxito de los países no depende exclusivamente de la adecuación del funcionamiento macro de las economías ni de la modernización a nivel micro, concebida como un ajuste de tipo tradicional en el sentido de la optimización individual de los resultados de la empresa.

Es así como ha tomado relevancia la consideración de lo que acontece en *los niveles intermedios entre lo micro y lo macro*, donde se concretan fundamentalmente formas de interacción innovadora entre empresas, Estado e instituciones intermedias.

El paradigma de "learning by doing" debería dar lugar al de "learning by interacting".

Para lograr esta interacción se hace necesario encarar políticas activas de estructuración del espacio intermedio en tres dimensiones fundamentales. A saber: *políticas educacionales relacionadas con las nuevas exigencias de la reconversión competitiva, políticas tecnológicas y de promoción de la innovación y políticas de localización industrial*. Con respecto a las dos primeras el consenso ha ido generalizándose en los últimos años, por lo que parece conveniente centrarse en la última, puesto que esta es en el centro de la polémica a propósito de la pertinencia de las políticas industriales activas y seguramente constituye la diferencia entre la reedición simple de viejos conceptos ligados al paradigma industrialista guiado desde el Estado y una nueva postura en línea con las nuevas realidades emergentes de la evolución económica mundial. Por otra parte, de los estudios realizados sobre la situación competitiva del MERCOSUR, considerado en su conjunto, arrojan resultados reveladores en cuanto a las dificultades que la región presenta en este nivel (6).

4.1. Políticas de localización industrial de nuevo tipo

El Estado está en condiciones de promover el agrupamiento de emprendimientos conectados entre sí concebidos desde el punto de vista comunal, nacional y regional que faciliten las estrategias asociativas -a través de las cuales se viabilicen estrategias de desarrollo tecnológico y comercial de largo plazo- con referencias precisas al entorno del *cluster*. Esta integración difiere de la clásica integración vertical y de la constitución de "polos de desarrollo" para privilegiar las estrategias de formación de redes complejas de cooperación interempresarial.

La promoción de la formación de *clusters* necesitan de políticas de estructuración del espacio intermedio que estén específicamente definidas para estos fines. Es en esta óptica que deberán:

- concebirse las políticas industriales selectivas. Esto supone la definición de "paquetes" coherentes de políticas dirigidas al facilitamiento de la formación de *clusters*, privilegiando aquellos agrupamientos en los que se asocie potencialidad futura y comportamientos empresariales presentes coherentes con las necesidades de innovación y toma de riesgo, necesarios para encarar los nuevos desafíos,
- planificar el desarrollo orientado de la infraestructura física (transporte, puertos, abastecimiento, telecomunicaciones energía) con miras a facilitar el accionar de los grupos de empresas,
- instrumentar políticas selectivas en el área de comercio exterior (apoyo a estrategias de penetración de mercados, etc.) a lo que debe asociarse una actitud decidida del Estado en lo que se refiere a la aplicación de medidas para prevenirse de las prácticas desleales de comercio.

Una mención especial debe ser hecha en lo que atañe a la localización geográfica al menos como elemento de reflexión. En la época en que se comenzó a procesar las transformaciones estructurales de las economías de mercado y, en particular, el avance de la globalización con la consiguiente liberalización de los flujos comerciales internacionales, sumado al desarrollo de nuevas y más eficientes formas de comunicación, se consolidó la tendencia a considerar que la localización geográfica perdía importancia. El nuevo paradigma productivo ha revalorizado la cercanía física como elemento importante para la concreción de la cooperación inter-industrial. Por esta razón a las tres líneas de acción de la política de ordenamiento del espacio intermedio debería agregarse la dimensión regional y de descentralización productiva como otro de sus ejes principales.

4.2. Algunos ejemplos

La integración de elementos competitivos y de cooperación ha comenzado a aparecer en el ámbito empresarial uruguayo, debido fundamentalmente al cambio de las condiciones de competencia. Aunque son todavía pocas las empresas que declaran tener este tipo de comportamiento -predominando las estrategias asociativas de ventas y producción seguidas muy de lejos, por los acuerdos tecnológicos- (7) se están desarrollando varios ejemplos entre los que pueden citarse:

- un conjunto de empresas uruguayas -sodas de Bella Unión- se ha puesto de acuerdo entre ellas para encarar en conjunto las ventas en Brasil de productos bastante diferentes entre sí (fuerza de ventas conjunta),

- en el sector pinturas existen empresas que tienen acuerdos tecnológicos a nivel regional que les ha permitido mantenerse por lo menos en niveles competitivos aceptables (acuerdos tecnológicos),
- en el sector vitivinícola existen procesos de cooperación interempresarial para el mejoramiento de la calidad con resultados no despreciables (comparten las actividades de I+D),
- entre empresas medianas y chicas del sector madera se han concretado acuerdos que han comenzado a mejorar las condiciones de acceso a los insumos lo que les está posibilitando recuperar posiciones en el mercado local, que habían empezado a perder frente a la competencia regional.

5.COMPETITIVIDAD EN EL MERCOSUR

En el marco de lo que hemos llamado el nuevo paradigma productivo, la conformación de regiones económicamente integradas tienen una relevancia especial. En efecto, la competitividad concebida desde el punto de vista de la buena performance de "sistemas" y no de empresas individualmente consideradas, tiene como referencia -entre otras entidades económicas- las regiones que acuerdan poner en práctica procesos de integración global. La idea de competitividad sistémica permite comprender más cabalmente el sentido de la creación de economías multi-país, más allá de la visión tradicional que se limita a sostener que la conformación de mega-mercados favorece la competencia e incentivo la reconversión productiva en el sentido de la asignación más eficiente de los recursos. La reconversión orientada a los mercados a partir de la exposición a la competencia interna y externa es una de las dimensiones en que se debe leer el potencial competitivo de una región o país. Pero en la medida que la competencia global es actualmente, y ante todo, una competencia entre sistemas complejos de producción, debe tenerse en cuenta la dimensión sistémica de la competitividad de una región, mediante la cual se puede evaluar la capacidad -presente y potencial- de la misma para operar la integración de comportamientos competitivos y de cooperación internos.

Los estudios realizados que abarcan la región en su conjunto no son demasiado numerosos (8). De los pocos antecedentes que existen surgen interesantes conclusiones en relación a los desequilibrios con respecto al resto del mundo e internos, con impacto en la competitividad presente y potencial.

5.1. La brecha externa: debilidades y fortalezas.

La evaluación de la posición relativa del aparato productivo del MERCOSUR en relación a lo que son los patrones organizacionales y tecnológicos del resto del mundo, se miden según los distintos componentes del "ambiente competitivo", a saber: aspectos estructurales, macroeconómicos, regulatorios y de estrategia empresarial.

- a. En la dimensión estructural de la industria el MERCOSUR presenta:
 - elevada heterogeneidad intra-sectorial, de su sistema productivo en el que conviven empresas con grados dispares de actualización tecnológica y en las que se combinan muchas generaciones de bienes de capital, tipos de propiedad y de gestión dispares, etc.
 - fragilidad de las articulaciones verticales y horizontales inter e intra-sectoriales,
 - bajo grado de difusión de las normas técnicas y de tecnología industrial básica, insuficiencia de escala y especialización.
- b. En las condiciones de competencia prevalecientes en el mercado de productos (9):
 - concentración de la oferta doméstica, en algunos casos por falta de regulaciones adecuadas y en otros por la protección legal de monopolios,
 - competencia predatoria por informalización de actividades de las PYMEs,
 - aplicación insuficiente de los códigos de defensa del consumidor, que acentúa las características de mercados poco exigentes y que no favorecen el desarrollo de comportamientos empresariales orientados a la mejora de procesos y productos,
 - exposición a la competencia internacional sin posibilidades de defensa en relación a las prácticas desleales de comercio.
- c. En la capacidad de gestión de las empresas y del sector público:
 - ajuste esencialmente defensivo de las estrategias empresariales (10),
 - bajo grado de difusión de métodos modernos de organización y gestión.
 - escasa formación profesional. En este punto es revelador la preocupación generalizada en los países de la región a propósito de la necesaria reforma educativa y de la concreción de planes de recalificación de la mano de obra, pero pocas son las realizaciones hasta el momento,
 - en el sector público, baja capacidad de diseño e implementación de políticas públicas acordes con los nuevos paradigmas de competitividad. Si bien esto es cierto en general, debe anotarse sin embargo que la política de liberalización de los flujos comerciales puede calificarse como

una política pública exitosa a nivel regional que, por otra parte, es la piedra angular que confiere credibilidad al proceso de integración a todos los niveles.

- d. En lo que respecta a las fortalezas, éstas están vinculadas a:
- o disponibilidad de materias primas en condiciones de precio y calidad competitivos.
 - o en ciertos casos, costo relativamente bajos de la mano de obra,
 - o consolidación de los flujos intra-regionales de comercio, que permiten generar economías de escala,
 - o existencia de empresas con experiencia exportadora y capaces de desarrollar estrategias basadas en la diferenciación de productos a partir de una posición tecnológica moderna.

Del examen de éstas debilidades y fortalezas surge como primera conclusión que muchas de estas fortalezas están más bien ligadas con potenciales competitivos no relacionados con el nuevo paradigma *productivo-tecnológico-organizacional*. Muchas de las debilidades enunciadas apuntan a evidenciar problemas en los principales factores de competitividad sistémica y se ubican en lo que hemos llamado nivel intermedio.

5.2. Los desequilibrios internos de la región

- a. Las relaciones de competitividad entre los socios es un elemento de importancia mayor, puesto que de las relaciones competitivas genuinas y estables dependerá la posibilidad de instrumentar soluciones a las debilidades que se han anotado más arriba, en función del estado de desarrollo de los factores de competitividad enunciados.
- b. Las asimetrías regulatorias son una de las principales fuentes de desequilibrios competitivos en la región. Las mismas están presentes en sectores claves para el conjunto de la producción:
- o el sector de productos energéticos en general es tratado de modo muy diferenciado en los distintos países y ello conlleva la creación de ventajas competitivas espurias que pueden afectar a las actividades económicas que utilizan intensivamente este insumo,
 - o las asimetrías en materia de legislación social (11) aparecen como otro factor de desequilibrio competitivo y que son de difícil solución a corto plazo. Tanto la legislación laboral como los regímenes de seguridad social, presentan distancias relativas considerables entre los países miembros. Estas disparidades no sólo introducen diferenciales de competitividad entre industrias, sino que además, afectan de manera diferente las posibilidades de los Estados respectivos para encarar con éxito políticas de transformaciones estructurales, necesarias para mejorar la competitividad general de las economías nacionales.
- c. A nivel estructural debe anotarse:
- o las características del parque industrial brasileño -en cuanto a actualización tecnológica de alguno de sus sectores y al tamaño de sus empresas- puede ser un elemento diferencial que afecta los equilibrios competitivos en la región,
 - o la propensión a exportar de la economía brasileña es más grande que la argentina y eso establece un punto de partida favorable para la industria de Brasil,
 - o Brasil cuenta con un mercado muy grande en relación con los demás socios, sobre el cual ha logrado mantener un relativo buen control. Esto posibilita que a partir de él pueda generar más fácilmente economías de escala, con lo que puede mejorar aún más su posición en la región.
- d. Las asimetrías macroeconómicas han determinado que las trayectorias de las políticas de estabilización sean, a la vez, distintas en su diseño y con cronogramas y ritmos distintos. Esto ha hecho que las relaciones de competitividad entre los socios regionales, y de cada uno de ellos con el resto del mundo, hayan tenido dramáticas modificaciones, con el correspondiente impacto sobre la actividad interna de los países, el nivel de empleo y las paridades cambiarias. De esta forma se impide, por el momento, modificar las expectativas de los agentes económicos de forma duradera y establecer un ambiente competitivo regional favorable a las estrategias de largo plazo y orientadas al mercado, tanto interno como externo.

Lo que hemos analizado bajo el título de "desequilibrios internos" proporciona una visión complementaria de la que surge en relación a lo que se denominó "brecha externa". Esta última pone de manifiesto fundamentalmente exigencias vinculadas al nivel intermedio, entre lo macro y lo micro, a los efectos de potenciar los comportamientos industriales hacia el logro y defensa de posiciones competitivas acordes con el nuevo paradigma productivo y organizacional que se desarrolla a nivel mundial.

Los desequilibrios internos apuntan a llamar la atención sobre las dificultades del MERCOSUR, en función de las realidades socio-económicas de los países socios, para estructurar una economía multi-país que asegure la creación y persistencia de un ambiente competitivo disciplinador de los comportamientos empresariales.

El éxito futuro de la inserción internacional de la región en base a una posición competitiva (12) genuina, dependerá de las posibilidades de las economías nacionales, y de los acuerdos posibles entre los Estados Partes, para reforzar la capacidad institucional que permita estructurar el nivel intermedio -tanto en la dimensión nacional como regional- y de establecer relaciones competitivas estables entre las economías participantes. Por otra parte será necesario mantener niveles de apertura con respecto al resto del mundo, compatibles con las estrategias de desarrollo industrial y de reconversión competitiva orientada al mercado.

6. DOS REFLEXIONES FINALES

Si bien los objetivos y supuestos básicos para lograr y defender posiciones competitivas nacionales y regionales, aparecen como inmediatos, existen aun dos aspectos relevantes que deben ser destacados. El primero se refiere a una realidad económica insoslayable: la productividad. El otro hace referencia a la problemática del diseño de políticas involucradas y en particular a la coherencia entre las políticas comerciales, industriales y de competencia. Ambos aspectos están relacionados con el desarrollo real de avances en la remoción de trabas al comercio internacional, como objetivo de la cooperación multilateral.

6.1. La productividad

"El único concepto significativo de la competitividad a nivel nacional es la productividad nacional. Un creciente nivel de vida depende de la capacidad de las firmas de una nación para alcanzar altos niveles de productividad y para aumentar(la) ... con el transcurso del tiempo" (13)

Esta visión de Michael Porter es sin duda extrema, pero no por eso deja de focalizar la atención sobre un tema crucial. Todo progreso genuino en la posición competitiva de un país, o de una región, debe descansar en un crecimiento de la productividad; es el presupuesto básico a partir del cual se potencian todas las medidas macroeconómicas, de estructuración del espacio intermedio y es el resultado esperado de la modernización a nivel microeconómico, incluyendo la dinamización de los mercados nacionales e internacionales.

El crecimiento de la productividad requiere de acuerdos estratégicos entre todos los actores económico-sociales. La actualización tecnológica de las empresas debe insertarse en un contexto social en el que estos acuerdos tengan como uno de sus objetivos prioritarios el logro de mejoras en la productividad nacional. Los trabajadores y empresarios deberán encontrar puntos de encuentro en torno a este objetivo y el Estado tiene que encarar sus reformas en el sentido de reducir los costos que sus ineficiencias trasladan a las empresas.

Esta visión del problema es de importancia mayor para prevenir desvíos de la política económica general, que pueden afectar el progreso hacia el libre comercio internacional.

6.2. Un examen de coherencia

Un capítulo que requerirá mayor análisis de las experiencias y de mejores desarrollos teóricos, es el de la coherencia de las políticas comerciales, de regulación de la competencia y de las políticas industriales (14).

Las tres han sido discutidas y diseñadas con relativa independencia una de las otras, puesto que tradicionalmente se consideraron como sirviendo a objetivos bien diferenciados.

La política comercial común de una región integrada busca como objetivo, por un lado, la liberalización de los flujos comerciales intra-zona, y por el otro, la determinación del grado de apertura selectivo con el resto del mundo atendiendo a las estrategias de desarrollo comunes, en el marco de una posición activa para reducir las barreras al comercio internacional a nivel global.

Las políticas de regulación de la competencia se dirigen a eliminar las distorsiones de la competencia y prevenir la emergencia de comportamientos anti-competitivos.

La política industrial, cuya pertinencia es la más discutida de las tres, ha tomado nuevamente relevancia y consiste en el mantenimiento de una postura activa frente a los "fallos del mercado, dirigiéndose a concretar una buena gestión de las externalidades de ciertas actividades productivas.

La globalización de la economía mundial crea nuevos problemas entre el "fairness" a nivel internacional y a nivel nacional. Así por ejemplo, las restricciones de la competencia en el mercado local para una firma, pueden crear distorsiones competitivas en otro mercado, donde la misma firma compite financiada sus

costos de penetración a partir de márgenes asegurados domésticamente, lo que es contrario al progreso del libre comercio internacional. Por otro lado la política industrial, busca promover comportamientos cooperativos (15) impuestos por el nuevo paradigma productivo y organizacional, que pueden -y de hecho sucede- entrar en colisión con los objetivos perseguidos por las políticas de competencia. A su vez, ante las limitaciones que impone la globalización a las políticas comerciales como instrumento de política económica, existe la tentación de utilizar tanto las políticas de competencia como las industriales con fines proteccionistas.

Esta cuestión ha comenzado a ser relevada en las economías desarrolladas donde la madurez institucional, las concepciones teóricas y la disponibilidad de recursos han hecho de las políticas comunes instrumentos potentes de intervención en la organización de la vida económica. No obstante, y a pesar de la complejidad del tema, parece prudente prestar atención desde ya a ésta cuestión, que trae a la instrumentación práctica de políticas de integración regional y comunitarias, de reconversión productiva orientada al mercado.

NOTAS

1. Para un desarrollo de las ideas que siguen ver Esser, K. y otros. (1993).
2. Michalski, W.; citado por Esser, K. op. cit. (1994: 6-7).
3. Idem.
4. Esser, K. (1994: I).
5. Ver OCDE (1992)
6. Ver punto 4.1.
7. Ver Domingo, R.; Pastori, H. y Vera, T. (1994: 30-31).
8. Ver da Motta Veiga, P. y Nofal, B. (1994: 29-34).
9. Para el caso de Uruguay Ver Domingo, R. e alit. (1994: 21-25).
10. Para el caso de Uruguay, ver Domingo, R. e alli. (1994: 26-36).
11. Ver Montoya, S. (1994).
12. La competitividad es "la habilidad (de un país) para producir bienes y servicios que puedan ser sometidos exitosamente al test de la competencia internacional mientras los habitantes (del país) mejoran su estándar de vida de forma sostenible", Laura D'Andrea Tyson, citada en Krugman, P.; (1994: 31-32). Traducción del autor.
13. Ver Porter. M. (1991: 29-30).
14. Ver Fornay, D. y otros (1994)
15. Ver punto 3..

BIBLIOGRAFIA

DA MOTTA VEIGA, Pedro & NOFAL, Beatriz

1994 "Competitividade internacional e reestruturação industrial no MERCOSUR", Revista Brasileira de Comercio Exterior, Río de Janeiro.

DOMINGO, R; PASTORI, H.; VERA, T.

1994 "Comportamiento estratégico de las empresas industriales frente a la apertura", Facultad de Ciencias, Dto. de Economía. Documento 4/94, Montevideo.

ESSER, Klaus

1989 "Hacia la competitividad industrial en América Latina: el aspecto de cooperación e integración regional", *Integración Latinoamericana* num. 148, Buenos Aires.

ESSER, Klaus; HILLEBRAND, Wolfgang; MESSNER, Dirk; MEYER-STAMER, Jorg.

1994 "Competitividad Sistémica: competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas", Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín.

FORNAY, D.; RUTSAERT, P.; SOETE, L.

1994 "The coherence of EU policies on trade, competition and industry. Case study: high technologies, mimeo, Bruselas.

KRUGMAN, Paul

1994 "Competitiveness: a dangerous obsession", *Foreign Affairs*, marzo/abril 1994, vol. 73, No. 2.

MONTOYA, S.

1994 "Asimetrías sociales en el MERCOSUR" en Estudios, Ed. IEERAL., Córdoba, Argentina.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO (OCDE)

1992 "Technology and the Economy. The key relationship", Paris.

PORTER, Michael

1991 La ventaja competitiva de las naciones. Buenos Aires: Vergara Ediciones.