

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADA

ST/ECLA/Conf.37/L.28

13 de julio de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

REUNION DE EXPERTOS SOBRE FORMULACION
Y EJECUCION DE ESTRATEGIAS PARA LA
EXPORTACION DE MANUFACTURAS

Santiago de Chile, 26 de julio al 4 de agosto de 1971

ELEMENTOS PARA LA FORMULACION DE ESTRATEGIAS
DE EXPORTACION DE MANUFACTURAS

Versión resumida *

por

Fernando Fajnzylber

Documento de trabajo

* Versión resumida del documento de información ST/ECLA/Conf.37/L.21 de esta misma serie. El autor es Asesor Regional en Planificación del Desarrollo de las Exportaciones adscrito a la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento corresponden al autor y no reflejan necesariamente las de la CEPAL ni de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
Capítulo I TENDENCIAS RECIENTES EN LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES. POSICION RELATIVA DE AMERICA LATINA	5
Capítulo II EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA Y LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS	9
Introducción	9
Magnitud, dinamismo y orientación de la industria- lización latinoamericana	10
Protección e industrialización	11
Empresas internacionales y exportación de manufacturas	15
Importación de tecnología e industrialización	20
Capítulo III MEDIDAS QUE INTEGRARIAN LAS ESTRATEGIAS DE EXPORTACION DE MANUFACTURAS	26
Introducción	26
Exportación y objetivos globales de desarrollo	26
Participación del sector público	27
Influencia de la situación actual	28
Medidas de política industrial	28
Medidas de política comercial	32
Organización institucional	33
Selección de sectores prioritarios	34
Elaboración de programas sectoriales de exportación .	36

Introducción

Uno de los objetivos de política económica sobre los cuales parece existir consenso en los diversos países de América Latina es la necesidad de aumentar el ritmo de crecimiento de la exportación sobre la base de diversificar la pauta, aumentando en ella la participación de los productos manufacturados. Ese objetivo se plantea en países de diversos tamaños, distinto grado de industrialización, variada dotación de recursos naturales, e inclusive, distintas formas de organización social, económica y política.

Si se acepta el supuesto de que una política de exportación a largo plazo no puede basarse en subsidios permanentes que permitan compensar la ineficiencia de las empresas y si, por otra parte, se consideran las altas tasas de incremento del consumo mundial de manufacturas, se debe concluir que el problema básico que plantea la expansión de las exportaciones de manufacturas para los países de la región, es el de crear condiciones que conduzcan a establecer una oferta industrial que, por lo menos en ciertos sectores, sea competitiva en términos internacionales. Además, esa oferta industrial debe estar integrada en el marco de un sistema de relaciones económicas que la induzca a una permanente superación en sus niveles de eficiencia.

Es claro que la situación actual de la actividad industrial de América Latina está lejos de cumplir con esas condiciones. Esta realidad ha sido descrita en diversos estudios de CEPAL y para los efectos de este trabajo puede ser caracterizada diciendo que en general, es notoriamente ineficiente en términos internacionales y, además, que el conjunto de relaciones económicas en las cuales se desarrolla esta industria no la incentiva a modificar sustancialmente esa precaria condición.

Se trata entonces, de analizar los problemas que plantea la transición desde la situación actual de la industria latinoamericana hasta aquella que se considera necesaria para poder cumplir con el objetivo planteado de ingresar al círculo selecto y restringido de países que abastecen el

mercado internacional de manufacturas. Planteada la situación en estos términos, queda en evidencia el hecho de que no serán medidas parciales las que permitirán hacer evolucionar la industria hacia la situación deseada.

Parece poco realista plantearse como meta la elevación simultánea de la eficiencia de la actividad industrial en la totalidad de los sectores y para cada una de las empresas. Es claro que será necesario jerarquizar sectorial y regionalmente. Habrá que actuar sobre la política cambiaria, tributaria, crediticia y arancelaria. Diseñar instrumentos de política industrial en materia de adquisición de equipos, localización, y evaluación de proyectos. Crear instituciones capaces de coordinar el conjunto de medidas que inciden sobre la capacidad exportadora. Introducir los criterios referentes a la exportación en el tratamiento al capital extranjero y en las normas legales que rigen la adquisición de tecnología en el exterior. Definir las acciones a ser adoptadas directamente por el sector público en materia de infraestructura de transportes, comunicaciones, energía, etc.

El conjunto integrado de medidas a ser adoptadas por el sector público, en las áreas antes mencionadas, como asimismo la definición de las prioridades en relación con esas medidas, y la consiguiente secuencia temporal de esas decisiones, es lo que en este trabajo se define como "Estrategia de Exportación de Manufacturas".

Para poder concebir esa estrategia es necesario poder prever las consecuencias resultantes de las diversas medidas a ser adoptadas. Para que esa previsión tenga suficiente valor es necesario que se apoye en una comprensión del funcionamiento global del sistema que se está deseando proyectar, como asimismo del comportamiento de los agentes principales que actúan en su interior. Esa comprensión es la que permitirá conocer las relaciones causales entre las medidas adoptadas por el sector público y las reacciones de las empresas productivas, sean éstas estatales, privadas nacionales, privadas extranjeras o mixtas.

De lo anterior se desprende que para poder formular una estrategia realista que permita que la actividad productiva industrial evolucione desde la situación actual de ineficiencia hacia aquella de necesaria competitividad internacional, es necesario disponer de un grado suficiente

/de claridad

de claridad respecto al proceso que ha conducido a la situación actual. Ese proceso tiene que ver tanto con la evolución de las relaciones económicas internacionales entre la región y el resto del mundo, como con las características internas de la industrialización latinoamericana.

La estrategia deberá tomar en consideración las modificaciones que se han producido en el campo internacional, en lo que se refiere al peso relativo de las distintas regiones y países, a las tendencias del intercambio de los diferentes tipos de bienes y a nuevas formas de organización empresarial que al difundirse a través de los distintos países modifican las características básicas del comercio internacional. No podrá hacer abstracción de las implicaciones decisivas que tienen los diversos mecanismos y modalidades de transferencia de tecnología sobre la capacidad de competencia de los países. Debería además, apoyarse en el análisis de las interrelaciones entre los mecanismos de financiamiento que vinculan la región al mundo desarrollado y las posibilidades de exportación de productos manufacturados por parte de los países latinoamericanos.

De lo expuesto anteriormente es posible concluir que la visión que se tiene en este trabajo de los problemas que plantea la expansión de las exportaciones industriales difiere sustancialmente de aquella otra que ha servido de base para diseñar programas de Promoción de Exportaciones en los cuales el énfasis se pone en los incentivos a la industria existente y en los problemas de comercialización que surgen para la introducción de los productos de esa industria en el mercado internacional.

Aquí se sostiene que para obtener éxito en la tarea planteada, es necesario introducir modificaciones de importancia en el "modelo de industrialización" de América Latina y que estas modificaciones se refieren tanto a las relaciones internacionales como a las que se establecen al interior de los países. Este planteamiento no significa hacer abstracción de las posibilidades de exportación de la industria actualmente existente, sino que lo que se pretende es que los problemas que enfrenta esta industria sean abordados con la perspectiva necesaria como para que la expansión de esa actividad se oriente de tal manera de superar esos problemas en forma permanente.

En el capítulo I se exponen antecedentes sobre algunas modificaciones relevantes que han tenido lugar en los últimos años en el cuadro de las relaciones económicas internacionales. El capítulo II pretende analizar y presentar algunos rasgos característicos de la industrialización latinoamericana que pueden ser de importancia para el tema que motiva el presente trabajo. En base a los antecedentes expuestos en los dos capítulos, se intenta en el capítulo III, discutir algunos aspectos de lo que sería el contenido de las Estrategias de Exportación.

Se tiene perfecta conciencia de las diferencias fundamentales que se observan en los diversos países de la región, lo que implica que mal podría aspirarse a recomendar una misma estrategia para todos ellos. Se piensa sin embargo, que existe un cierto número de problemas que con mayor o menor intensidad y urgencia, deberán ser abordados por todos ellos. Los diferentes temas tratados tendrán sin lugar a dudas, una relevancia variable para los distintos países. Se ha tratado, en la medida de lo posible, de concentrar la atención en aquellos aspectos que parecen presentar un interés relativamente generalizado.

Capítulo I

TENDENCIAS RECIENTES EN LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES. POSICION RELATIVA DE AMERICA LATINA

En este capítulo se intenta destacar algunos hechos ocurridos en las relaciones económicas internacionales con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, que pueden tener significación para efectos de concebir una estrategia de exportación de manufacturas.

En relación con el flujo de bienes se analizan específicamente los siguientes aspectos:

- Participación creciente de los productos manufacturados en el comercio mundial;
- Disminución de la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial;
- Disminución de la participación de América Latina en el comercio mundial, aún más acentuada que la del conjunto de los países en desarrollo;
- El hecho de que una fracción creciente de las exportaciones de los países desarrollados tenga como destino a otros países desarrollados;
- El hecho de que más de la mitad de las exportaciones de los países desarrollados y de los países socialistas tengan un carácter intrazonal y que lo contrario ocurra con los países en desarrollo;
- El hecho de que la estructura de las exportaciones de los países socialistas hacia los países desarrollados sea diferente de la que se dirige hacia los países en desarrollo;
- Las modificaciones en el comportamiento de los países socialistas respecto al mercado internacional. Específicamente, su grado creciente de apertura aparentemente favorecido por las reformas económicas efectuadas en el plano interno;
- Debilitamiento de la posición comercial de los Estados Unidos.
- El fortalecimiento de la posición relativa de Japón y, por último,
- El surgimiento y consolidación de las agrupaciones regionales y subregionales.

/De los

De los hechos y tendencias que se describen y analizan en el texto surge con claridad por lo menos una cuestión esencial. A saber, que la dinámica del sistema internacional de relaciones comerciales no conducirá espontáneamente a mejorar la posición relativa de América Latina.

Lo anterior confirma la idea expuesta al comienzo del trabajo en el sentido de que uno de los problemas fundamentales que se le plantea a la región, es el de conseguir introducir modificaciones importantes en las relaciones económicas que la vinculan al resto del mundo. Ahora bien, los flujos de bienes que son los que han sido objeto de un análisis anterior constituyen uno de los planos en los cuales se materializan las relaciones económicas internacionales. Los otros planos fundamentales son los que dicen relación con el flujo de tecnología y de recursos financieros. En consecuencia, parece claro que no bastará un acuerdo o consensos internacionales que se refieran exclusivamente a las transacciones de bienes ya que éstas estarán determinadas en buena parte, por lo que ocurra a nivel de los otros dos planos mencionados.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial ha surgido y se ha expandido un mecanismo institucional que ejerce una influencia creciente en las transacciones que se efectúan en los planos de bienes, tecnología y capitales. Se trata de las llamadas "empresas internacionales".

Al analizar el surgimiento de las empresas internacionales, se destacan como factores explicativos algunos de los hechos que han tenido lugar en el plano de las transacciones de bienes. Principalmente, el menor crecimiento relativo de la economía de Estados Unidos, el surgimiento y consolidación de las agrupaciones regionales y la intensificación de la competencia comercial entre las diversas potencias, especialmente entre Estados Unidos, Japón y Alemania Occidental.

Se proporcionan luego antecedentes empíricos que dejan en evidencia que estas empresas constituyen un medio a través del cual se canalizan fracciones crecientes de las transacciones de bienes, capital y tecnología que tienen lugar en el mercado internacional.

Para evaluar en toda su importancia los antecedentes que se proporcionan es necesario tomar en cuenta en primer lugar el hecho de que las empresas internacionales pertenecen en general al grupo de las firmas más importantes en los países de origen. Esto implica que no es imposible que estén en condiciones de ejercer una influencia no despreciable en la definición de la política económica interna e internacional de sus respectivos países.

En segundo lugar, parece útil tener presente el hecho de que en general, las filiales crecen más rápidamente que la industria de los países en que actúa. En algunos casos han alcanzado ya posiciones significativas y en otros, de mantenerse las tendencias, pasarán a ocuparlas dentro de pocos años. Esto se traduce por el hecho de que las decisiones que adopten esas filiales puedan llegar a tener, en el caso de algunos países de América Latina, efectos macroeconómicos significativos. O sea, no sólo abastecen determinados bienes de la canasta de consumo de la población sino que en alguna medida contribuyen a definirla y a modificarla. No se limitan a utilizar recursos financieros locales, sino que suelen jugar un papel decisivo en el desarrollo y orientación de los mecanismos financieros. En síntesis, contribuyen en una medida no despreciable a definir el "estilo" de desarrollo de los países.

Las consideraciones expuestas dejan en evidencia que no puede pretenderse modificar el conjunto de relaciones que ligan América Latina con el resto del mundo sin tomar específicamente en cuenta las vinculaciones entre los gobiernos de la región y las empresas internacionales.

Al intentar hacer una síntesis de los hechos y tendencias expuestos a lo largo del capítulo, surgen en relación con América Latina, dos tipos de consideraciones aparentemente contradictorias. Por una parte, la región aparecería "integrándose" en forma cada vez más intensa con los países desarrollados. Esta "integración" se manifestaría bajo la forma de un endeudamiento financiero creciente, de la utilización de tecnología proveniente del mundo desarrollado y el establecimiento en la región de empresas provenientes de esos países. En oposición a este tipo de

/"integración" se

"integración" se acentuaría el fenómeno de "marginalización" en lo que se refiere al tipo de producto con que participa en el mercado internacional y al ritmo de expansión de esas exportaciones.

Esa aparente contradicción consiste entonces en que al hacer un balance de las relaciones entre América Latina y el mundo desarrollado, se constata que mientras las deudas inscritas en el pasivo aumentan, los haberes registrados en el activo, disminuyen. Desaparece el elemento contradictorio si se acepta que el proceso de desarrollo seguido por los países de la región poseía justamente la doble característica de integrar con el mundo desarrollado en el plano de los compromisos y marginalizar en el plano de los beneficios asociados al dinamismo experimentado por el comercio internacional.

La característica básica del modelo de desarrollo de la postguerra ha sido el proceso de industrialización. En consecuencia, al analizar dicho proceso, deberían quedar en evidencia los mecanismos que conducirían a esta situación de "integración" en el pasivo y "marginalidad" en el activo.

En el capítulo siguiente, se intenta identificar y analizar en forma somera algunos de esos mecanismos.

Capítulo II

EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA Y LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS

Introducción

La formulación de una estrategia de exportación de manufacturas debe apoyarse por una parte en el análisis de las modificaciones que se han ido produciendo en las relaciones económicas entre los diferentes países y, por otra, en la interpretación del proceso de industrialización que ha conducido a esta situación de marginalización en el mercado internacional de manufacturas.

Las conclusiones que se obtengan del análisis de estos dos fenómenos, deben permitir identificar aquellas decisiones que puedan conducir la industria de la región hacia una posición de competitividad en el mercado internacional. Es claro que el tipo de industrialización no puede estudiarse en forma independiente de las vinculaciones entre América Latina y los países desarrollados. Lo que interesa analizar es precisamente aquellos mecanismos que, mientras por una parte acentúan los compromisos entre los países de la región y el mundo desarrollado, por la otra le impiden participar en los beneficios originados por el dinamismo del mercado internacional de productos industriales.

En consecuencia, se concentra la atención en algunos aspectos del proceso de industrialización más directamente relacionados con la pregunta central que orienta este trabajo, a saber, la elevación del nivel relativo de competitividad.

En la primera parte de este capítulo se estudian algunos indicadores de lo que ha sido la "performance" de la industrialización latinoamericana en cuanto a la magnitud alcanzada por esa actividad, su dinamismo y su orientación. Para poder evaluarla en términos relativos, se la compara con las características de la industrialización de un conjunto de países europeos pequeños que han tenido éxito con sus productos en los mercados internacionales. En la segunda parte, se abordan someramente algunas

/implicaciones de

implicaciones de la política proteccionista adoptada por los gobiernos para estimular la expansión industrial. La tercera parte tiene por objeto estudiar el papel desempeñado por las empresas internacionales en la industrialización de la región. La cuarta y última aborda el estudio de las implicaciones que tiene la dependencia tecnológica sobre la capacidad de competir en el mercado internacional.

Magnitud, dinamismo y orientación de la
industrialización latinoamericana

La comparación con algunos países europeos deja en evidencia que el tamaño del mercado interno y la importancia relativa de la producción industrial en la actividad económica nacional no deben ser considerados como factores determinantes de la capacidad para competir en el mercado internacional. En efecto, se observa que Bélgica, Holanda, España y Suecia tienen un volumen de producción del mismo orden de magnitud que Argentina y Brasil e inferior al de México.

Al comparar la participación del valor agregado generado en la industria respecto al valor agregado a la actividad productora de bienes, se observa que los países grandes de América Latina presentan una proporción de un orden de magnitud similar a la de los países europeos.

En cuanto al ritmo de crecimiento de la industria, no se observan diferencias significativas entre América Latina y los países europeos incluidos en la comparación.

Al contrastar el volumen de las exportaciones de manufacturas de los países de América Latina y los europeos queda en evidencia la distinción básica entre la industrialización de ambos grupos de países. Se observa que el país latinoamericano con el mayor volumen de exportación de manufacturas, México alcanzaba en 1966 a una cifra equivalente aproximadamente a un 40 % de la exportación del país europeo con menor volumen de exportaciones industriales. Esto en circunstancia que la producción industrial de México era aproximadamente 50 % mayor que la de España. En 1953 la exportación de manufacturas de ambos países representaba una proporción similar de las exportaciones totales (12 %). En 1966 en España esa participación había aumentado a 43.9 % y en México aún no alcanzaba el 20 %.

En 1966, en varios países europeos las exportaciones industriales constituían más de un 20 % de la producción industrial. En Bélgica alcanzaba un 36.4 %, en Yugoslavia un 49.8 %. En los países de América Latina en cambio la parte de la producción industrial que se destina al mercado interno escasamente alcanza el 1 %.

Es perfectamente claro que para poder extraer conclusiones normativas de una comparación entre la industrialización, por ejemplo, de Suecia y de México no basta con contrastar indicadores económicos para períodos recientes sino que es necesario profundizar en el proceso histórico que conduce en cada uno de ellos a la situación actual. Como se tiene plena conciencia de este hecho el alcance que se da a los resultados obtenidos en esas comparaciones es simplemente el de disponer de un marco de referencia para el análisis de las partes siguientes del capítulo y, en particular, para la que se refiere a la protección con que se estimuló el desarrollo de la industria de América Latina.

Protección e industrialización

Después de hacer una rápida revisión de los planteamientos que se encuentran en la literatura económica en relación con los orígenes y consecuencias que habría tenido para la región la aplicación de esa política proteccionista, se procede a discutir un aspecto que a menudo no se enfatiza suficientemente. Específicamente, el de la vinculación entre lo que ocurre en el mercado de bienes y en el de capitales y tecnología. Hacer abstracción de esas interrelaciones puede conducir a la aspiración, a nuestro juicio infundada, de modificar la orientación del proceso de industrialización actuando fundamentalmente sobre aquellos instrumentos que inciden en las transacciones de productos. Más aún, esa abstracción podría inducir a ubicar en el mismo plano, el análisis de una política proteccionista aplicada por países de América Latina, por los países socialistas e, inclusive, con algunas salvedades lo realizado en ciertas épocas por un país como Japón.^{1/}

1/ En "Growth strategies in semi-industrial countries", Quarterly Journal of Economics, febrero de 1970, Bela Bolassa, contrasta la estrategia de industrialización "hacia adentro" seguida por países como Argentina, Chile, Checoslovaquia y Hungría, y la estrategia "hacia afuera" de Dinamarca y Noruega. Los cuatro países mencionados en primer término, tendrían en común, a juicio del autor de este trabajo, el hecho de haber aislado sus respectivos mercados internos de la competencia internacional.

Es efectivo que tanto los países de América Latina como los socialistas y en menor medida, Japón, han aplicado medidas destinadas a proteger sus respectivos mercados internos de determinadas importaciones. Sin embargo, mientras en el caso de Japón las empresas así favorecidas eran fundamentalmente japonesas, y en el caso de los países socialistas solamente empresas pertenecientes a esos países, en América Latina se trataba tanto de empresas nacionales como de internacionales. Estas últimas predominando en los sectores más dinámicos. En América Latina, la protección afectaba fundamentalmente a los productos finales que eran aquellos cuyas importaciones se deseaba sustituir en primer término. Los bienes de capital y parte de los productos intermedios se adquirían en el exterior. Ahora bien, son precisamente los bienes de capital y algunos productos intermedios los que incorporan y materializan la mayor parte de las innovaciones tecnológicas. En consecuencia, ese hecho y la presencia de las empresas internacionales definían una política liberal de importación de tecnología. En los países socialistas, en cambio, el aislamiento del mercado internacional involucraba también a la gran mayoría de los bienes de capital. Esta situación que indudablemente afectó la eficiencia de determinados sectores industriales en esos países, implicaba por otra parte, que ellos debían enfrentar con sus propios laboratorios y empresas la solución de los problemas tecnológicos que fuesen surgiendo, Japón, por su parte, se ha caracterizado por hacer un uso intensivo de las innovaciones tecnológicas surgidas en el exterior; pero, con una diferencia esencial respecto a América Latina, a saber, que la tecnología importada se incorporaba en empresas japonesas donde era "procesada", adaptada y perfeccionada.

Las diferencias señaladas aún en la forma tan esquemática en que han sido expuestas, dejan en evidencia la imprescindible necesidad de integrar el análisis de las medidas proteccionistas en una perspectiva más amplia. Explican además, el hecho de que los distintos países disponen de grados de libertad muy variables en cuanto a la posibilidad de modificar los niveles y estructuras de la protección a través del tiempo. En el caso

/de Japón,

de Japón, las medidas proteccionistas se debilitan a medida que se fortalece la competitividad de sus empresas. Los países socialistas comienzan a entrar al mercado internacional con productos desarrollados durante el proceso de aislamiento posterior a la Segunda Guerra Mundial. En América Latina en cambio, sin ningún desarrollo tecnológico autónomo, careciendo de empresas nacionales capaces de enfrentar la competencia internacional, y predominando en los sectores más dinámicos las empresas internacionales, difícilmente se logra hacer bajar las barreras proteccionistas inclusive respecto a productos provenientes de la misma región.

En los países de "estrategia hacia afuera", los bajos niveles de protección más que constituir una característica básica de esa estrategia, parecen reflejar la existencia de centros internos de decisión capaces de plantearse objetivos nacionales a largo plazo, de provocar un proceso de integración de los diversos sectores en torno a esos objetivos y de movilizar los recursos necesarios para avanzar hacia su consecución. Siguiendo ese razonamiento, la mantención y consolidación de las altas barreras proteccionistas vigentes en América Latina, constituirían una manifestación de la menor predominancia que tendrían los centros nacionales de decisión.

En esas circunstancias resulta extraño que la estrategia de integración y movilización de los recursos internos seguida por países como Noruega y Suecia, sea definida como "hacia afuera" y que lo contrario ocurra con el tipo de industrialización de América Latina.

Como lo expresa H. Myint: "es paradójal que tales políticas se describan como "hacia adentro" en circunstancias que en ellas el énfasis principal se asigna a la obtención de preferencias comerciales y ayuda económica a ser administradas desde el exterior. Inversamente, la política de integración económica interna, que debilita el dualismo reseñado en este trabajo, se basa en el establecimiento de mercados internos más integrados, tanto para los recursos financieros como para mano de obra, reflejando en forma realista la disponibilidad relativa de factores de producción de los países en desarrollo. Esto no es sino

la aplicación refleja de la teoría de Heckscher-Ohlin sobre los costos comparativos. Es decir, la política de integración económica interna es el otro lado de la moneda de la política de expandir el comercio internacional de acuerdo a los costos comparativos."^{2/}

Si se acepta esta visión del problema resultaría más adecuado contrastar la experiencia y las implicaciones de la política industrial de América Latina por una parte, y de los países nórdicos, socialistas y Japón, por la otra. Estos últimos, a pesar de las diferencias que pudiesen presentar en cuanto a los niveles de la protección arancelaria, tendrían en común, aunque bajo diversas modalidades, el hecho de guiar su desarrollo bajo la orientación predominante de centros internos de decisión.

Bajo esta perspectiva, interesaría entonces analizar en forma más detallada dos factores que caracterizarían y explicarían esta "estrategia hacia adentro pero dependiente del exterior", la presencia de las empresas internacionales y la utilización de tecnología importada sin procesar. De lo expuesto anteriormente se desprende que en la concepción de la estrategia de transición, esos factores deberán jugar, junto a los niveles de protección, un rol central.

^{2/} H. Myint, "Dualism and the internal integration of the underdeveloped economies", Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review N° 93, Roma, junio de 1970, pág. 153.

Empresas internacionales y exportación de manufacturas

Antes de entrar a estudiar el comportamiento de esas empresas en relación con el mercado internacional, se analizan algunas características de orden general respecto a su forma de operar en América Latina. Específicamente, se intenta proporcionar antecedentes empíricos sobre los aspectos siguientes:

- Modificación en la orientación de la inversión extranjera en la región en el sentido de aumentar su participación en la industria manufacturera.
- Tamaño de las filiales en relación al de las matrices.
- Participación de las filiales en la industria local.
- Dinamismo de los sectores en que actúan las empresas internacionales.
- Mecanismos de expansión de las filiales: estructura de financiamiento y adquisición de firmas establecidas.
- Rentabilidad obtenida en la operación: relación entre las tasas nominales y reales.

A la luz de los antecedentes expuestos se plantea y discute la interrogante siguiente: ¿En qué medida la política de industrialización adoptada por los países de la región ha conducido a exagerar los efectos desfavorables asociados a la presencia de las empresas extranjeras y a minimizar aquellas cualidades potenciales que podrían haber justificado su establecimiento en América Latina?

El análisis que se expone en el trabajo conduce a una respuesta afirmativa frente a esa interrogante. El fondo de la argumentación es el siguiente: las virtudes de las empresas internacionales que suelen exhaltarse dicen relación con la posibilidad que ellas tienen de reunir los recursos financieros necesarios para aprovechar plenamente las economías de escala a nivel de la producción y de la distribución. Esos recursos les permiten además llevar adelante proyectos de investigación que se traducirán por el perfeccionamiento de productos y procesos. La excelencia de sus métodos de planificación y gestión empresarial les dan la oportunidad de descentralizar la producción en plantas especializadas y complementarias entre sí. Todo lo anterior se traduce en último término por niveles de eficiencia, que unidos al establecimiento de sistemas de promoción y comercialización, las posibilitan para expandirse a lo largo y a lo ancho de los mercados nacionales e internacionales.

/Cuando se

Cuando se contrasta esta visión de las EI con las características de su comportamiento en los países de la región, se observan diferencias importantes. En primer lugar, el tamaño de las plantas es inferior a las que serían deseables, aún, dada la reducida dimensión de los mercados internos. Esto se debe a que dado los niveles de precios internos permitidos por la protección, aparecen oportunidades rentables de inversión para un número importante de empresas extranjeras. En ciertos sectores ese número de empresas es mayor que el que se observa en los países de origen de las EI. Ese suele ser el caso específicamente en ramas como la automotriz, electrónica, electrodoméstica y farmacéutica. La protección indiscriminada conduce a que tampoco tenga lugar en las filiales establecidas en la región la especialización en plantas diferentes produciendo a escala eficiente. Esto vale tanto para la diversificación horizontal de las plantas como para su grado de integración vertical. Es decir, las plantas suelen tener un mayor grado de integración vertical y producir una gama más amplia de productos finales que el que se observa en las plantas de los países desarrollados.

En la medida en que destinan su producción básicamente hacia el mercado interno, tampoco se aprovechan para fines de exportación las redes de comercialización internacional que posee la firma. El potencial indiscutible de innovación tecnológica que existe en esas firmas se proyecta sólo débilmente hacia las filiales de la región, en la medida en que tanto los productos fabricados como los equipos y procesos de producción que se utilizan en América Latina no suelen pertenecer a la "generación tecnológica" más reciente. Esto último, como se verá más adelante, tiene implicaciones claras sobre las perspectivas de exportación de esas empresas.

Una de las características de estas firmas que se manifiesta con tanta o mayor intensidad en América Latina que en los países desarrollados, es su capacidad para introducir modificaciones en la "función de utilidad" de los consumidores. Esto implica que las filiales logran atraer las preferencias de los consumidores hacia los bienes producidos por ellas. En su labor de promoción suele jugar un papel importante el desarrollo de los mecanismos de financiamiento del consumo, particularmente para

/los bienes

los bienes durables. Lo anterior implica que no sólo juegan un papel importante en la determinación de la canasta de consumo sino también en la canasta de inversión, tanto del sector privado como del sector público. (Inversión privada en automóviles e inversión pública en la infraestructura de transporte urbano.)

En la medida en que las filiales suelen desempeñar el papel de empresas líderes en un número importante de ramas industriales, su comportamiento ejerce una influencia significativa en las empresas nacionales que las rodean. Ya sea que se trate de proveedoras o de competidoras.

Comparando el papel que las EI desempeñarían en los países desarrollados con el que estarían jugando en la industria latinoamericana, parecería posible llegar a la conclusión de que si bien su acción tendría una gravitación decisiva en cuanto a la orientación del proceso tanto allá como aquí, los resultados de esa acción, por lo menos en cuanto al dinamismo del sistema serían diferentes. En los PD las utilidades generadas se invierten en proyectos de investigación e inversión, que se materializan y fabrican en esos países, que aumentan su eficiencia productiva y expanden sus posibilidades de competencia en el mercado internacional.

En los países de la región, a las implicaciones ya señaladas sobre la presencia de estructuras productivas altamente concentradas, se agregarían la importación de los bienes de capital y la remesa al exterior de las utilidades. Estos dos últimos factores ejercen simultáneamente un efecto inhibitor del crecimiento sobre los países en que actúan las filiales y un efecto dinamizador sobre la economía de los países de origen.

Si se mantienen las condiciones descritas anteriormente, parece posible prever la intensificación de por lo menos uno de los factores que limitan el crecimiento de las economías latinoamericanas y que están estrechamente ligados a la existencia de las filiales. Se trata de la responsabilidad creciente que estas empresas tendrían en los déficits del balance de pagos de los países. En efecto, aceptando de que en general estas empresas crecen más que el conjunto de la industria, la que a su vez crece bastante más que las exportaciones tradicionales, debe concluirse que las importaciones de equipo, materias primas, componentes y remesa de utilidades crecen notablemente más rápido que los ingresos totales de divisas.

/Si se

Si se acepta, por una parte, que una de las salidas posibles para inyectar dinamismo en la industrialización latinoamericana es el incremento de la exportación de manufacturas y si, por otra, se reconoce la gravitación que en dicho proceso tienen las empresas extranjeras, debe concluirse que una modificación del comportamiento de ellas a este respecto, podría tener repercusiones importantes. Antes de continuar analizando las implicaciones de un incremento significativo de las exportaciones provenientes de las EI parece necesario estudiar las experiencias y posibilidades concretas existentes en esta materia.

Después de analizar el papel que efectivamente parecerían estar jugando las empresas internacionales, en relación con el mercado internacional, en algunos países de la región para los cuales se dispone de antecedentes, el estudio propone, con el exclusivo carácter de hipótesis de trabajo, el panorama siguiente, para lo que podría ser eventualmente la situación al respecto en los próximos años:

- una fracción importante de las exportaciones industriales en los países provendrían de filiales de empresas internacionales;
- el destino principal de esas exportaciones serían las agrupaciones regionales y subregionales de América Latina. Se trataría el hecho del proceso de sustitución de importaciones a nivel regional;
- en el caso de México y de algunos otros países, determinados sectores de la actividad industrial presentarían un grado creciente de integración con la industria norteamericana o de otros países desarrollados;
- el tipo de exportaciones industriales que se destinaría a los PD estaría reflejando la aparición de una nueva "división internacional del trabajo" pero esta vez referida a los productos manufacturados. América Latina exportaría aquellos productos en que los PD fuesen perdiendo interés, como consecuencia de las modificaciones de la demanda y de la innovación tecnológica, productos que se complementarían con otros más sofisticados que serían fabricados en los PD y, por último recursos naturales con cierto grado de elaboración.

La exportación de manufacturas suele presentarse como un medio de:

- a) aumentar el ritmo de crecimiento y la estabilidad de las exportaciones;
- b) ampliar y por consiguiente dinamizar el mercado para la producción de la industria local; c) estimular una elevación en el nivel tecnológico y eficiencia de las actividades industriales; d) aumentar la autonomía del país en el manejo de su comercio exterior.

Si se compara el panorama que antes se describía con los objetivos señalados, se observa que aparentemente, los países no recibirían, en toda su magnitud los efectos favorables que se esperan en la exportación de manufacturas. En efecto, basar la parte más dinámica de las exportaciones en decisiones adoptadas por empresas internacionales no parece el camino más adecuado para lograr una mayor autonomía y estabilidad en el manejo del comercio exterior. La estrategia de exportación de las EI toma en cuenta las condiciones de producción y de mercado de los diferentes países en que actúa. Siendo así, cuando en un país la mayor parte de las exportaciones provienen de esas empresas difícilmente puede describirse esa situación como estable ni tampoco como ejemplo de autonomía.

En cuanto al posible dinamismo de las exportaciones dentro de la región y que implican en el hecho la continuación del proceso de sustitución de importaciones a nivel regional, parece posible prever que en una primera etapa podrá alcanzar fases de crecimiento significativas pero que a menos que se produzcan ampliaciones sustanciales de los mercados internos de los países, tenderá al cabo de algunos años a situaciones de saturación semejantes a las destacadas para ese proceso a nivel de cada uno de los países.

En los productos más simples, o en los destinados al mercado de reposición de los países desarrollados, podría tal vez alcanzarse el objetivo de la expansión, pero su fabricación no constituiría un incentivo tecnológico demasiado poderoso, ni para las plantas que los produjesen, ni menos aún para los sectores colaterales.

Las exportaciones de aquellos productos con uso intensivo de la mano de obra, dependen para su expansión, de la permanencia de niveles mínimos de ingreso, lo que en ningún caso puede considerarse como un objetivo deseable.

/Menos aún

Menos aún si una fracción significativa de las utilidades generadas sobre la base de la utilización de esa mano de obra, es transferida al exterior y en consecuencia no se puede destinar a la ampliación de la base productiva que sería necesaria para elevar el nivel de productividad y de salarios de esa mano de obra.

La exportación de recursos naturales procesados constituye tal vez la categoría de productos que presenta las perspectivas más favorables en cuanto a volumen de exportaciones. Pero ahí es precisamente donde hay mayores posibilidades de sustituir las filiales por empresas nacionales aunque con tecnología parcialmente importada.

Si se aceptan los razonamientos anteriores, debería llegarse a la conclusión de que el comportamiento de las filiales en el sentido de aumentar sus exportaciones no garantiza necesariamente el dinamismo y estabilidad del modelo de industrialización, a cuya configuración esas empresas han contribuido en forma decisiva.

Importación de tecnología e industrialización

La consideración básica que parece necesario tener presente cuando se aborda este problema es el hecho de que la tecnología no es un factor de producción susceptible de ser analizado en forma individual. Concretamente, no puede estudiarse la importación de tecnología sin analizar la importación de equipos y maquinaria que constituye una de las formas esenciales a través de las cuales ésta se materializa. Tampoco puede hacerse abstracción de las implicaciones que pueden tener la presencia de filiales que constituye uno de los mecanismos y canales más importantes de transferencia, sobre la orientación de la industria local. Mal pueden proponerse normas para la importación de know-how por medio de licencias, sin haber estudiado previamente las repercusiones que ese canal de transferencia puede tener sobre la adquisición de equipos e insumos y sobre la presencia posterior en los países de las firmas que proporcionaron esas licencias.

Ahora bien, el tipo y las condiciones de los equipos que se importen, de las licencias que se aprueben y de las firmas que se instalen en los países, dependerá de la orientación del proceso de industrialización y de los objetivos perseguidos por las firmas que operan en los países.

/En el

En el caso específico de América Latina, parece esencial entonces tener presente las dos características de la industrialización que han sido reseñadas en secciones anteriores del estudio, a saber, la existencia de mercados nacionales altamente protegidos y el papel significativo desempeñado por las filiales de empresas internacionales.

Una de las formas más claras en que se manifiesta la dependencia tecnológica de un país o de una región es la incapacidad para diseñar, fabricar e inclusive especificar los bienes de capital que se utilizan en la actividad productiva.

Este hecho básico tiene implicaciones de diversa naturaleza sobre la orientación, contenido y posibilidades de expansión del sistema industrial de la región:

- Desde el punto de vista de la balanza de pagos implica un desembolso importante de divisas. Se ha estimado que en los años 1960/1965, las importaciones de bienes de capital representaron alrededor del 31 % del total de las importaciones de bienes. Esa relación habría sido de 35 % en Argentina, 32 % en Brasil, 39 % en Colombia y 37 % en Chile. A esto habría que agregar la remesa de utilidades de las EI que fabrican esos equipos en la región, los royalties pagados por empresas latinoamericanas que fabrican con licencia y los servicios de las empresas consultoras que realizan diseños de plantas y especificaciones de equipos.

- El hecho de que una fracción importante de los bienes de capital sea importado se traduce por una disminución del efecto multiplicador de las inversiones realizadas en el país. Se estima que para el conjunto de América Latina la importación de bienes de capital constituiría aproximadamente un 45 % del consumo total de este tipo de bienes. Esa relación sería de 28 % para Argentina, 35 % en Brasil y 61 % en Colombia, y un 80 % para Chile.

- Tratándose de una tecnología diseñada para los mercados de los PD y de acuerdo a su disponibilidad relativa de factores de producción, suele ocurrir con frecuencia que aún cuando se importen o fabriquen equipos con escalas mínimas de producción, éstas resulten grandes en relación con los mercados internos. Esto se traduce por la aparición y posterior consolidación /de estructuras

de estructuras monopólicas y oligopólicas. Por su naturaleza dichas estructuras conducen a una utilización de la capacidad instalada aún menor que la que se justificaría por el tamaño de los mercados. El alto nivel de los precios internos favorecidos y estimulados por la protección, permiten compensar con creces el mayor costo por concepto de equipo, resultante de escalas pequeñas de producción y de subutilización de la capacidad.

- La coexistencia de costos elevados de producción y tasas altas de rentabilidad inhiben doblemente la vocación exportadora de las empresas. Por lo dicho anteriormente, esta situación puede atribuirse en parte a la utilización de equipos que no han sido diseñados en función de las condiciones locales.

- La falta de capacidad para diseñar y fabricar equipos se traduce también por el no aprovechamiento de determinadas materias primas y material para los cuales no existen equipos importados. Esa situación suele presentarse por ejemplo con determinadas especies forestales y ciertos alimentos. Es decir, se procesan aquellos recursos naturales para los cuales en los PD se han diseñado procedimientos y equipos adecuados. Esto naturalmente impide aprovechar plenamente las ventajas comparativas que podrían existir como consecuencia de la disponibilidad de ciertos recursos naturales no conocidos o de escasa disponibilidad en los PD.

Las implicaciones señaladas anteriormente mantienen su validez aun cuando los equipos importados hayan sido objeto de una cuidadosa elección y se hayan cancelado por ellos los precios más favorables del mercado internacional. En la práctica sin embargo, es posible que para una fracción significativa de las importaciones de bienes de capital no se hayan cumplido ninguna de las dos condiciones. Esto se debería fundamentalmente a la falta de la necesaria motivación y conocimiento por parte de las empresas; a los canales a través de los cuales se adquirieron esos equipos, y a las fuentes de financiamiento que se utilizaron.

En el estudio se proporcionan antecedentes que contribuyen a fundamentar la apreciación anterior.

/En consecuencia,

En consecuencia, aunque los bienes de capital importados por América Latina fuesen utilizados en forma óptima, lo que no ocurre por razones que ya han sido señaladas, el sobreprecio pagado para adquirir la maquinaria constituiría un handicap importante para competir en el mercado internacional de aquellos bienes producidos con esa maquinaria.

A continuación se procede a analizar en el estudio la adquisición de tecnología por medio de licencias. En relación con este canal se analiza en primer lugar los factores que incluyen sobre los empresarios, tanto nacionales como extranjeros, en el sentido de inducirlos a utilizar prácticamente en forma exclusiva la tecnología importada. Se señalan asimismo, las eventuales diferencias de criterio que podrían existir entre las empresas nacionales y extranjeras en cuanto a los criterios empleados para adquirir los productos y procesos en el exterior. Se enfatiza el hecho, a nuestro juicio básico, de que mientras se mantenga como objetivo central de los empresarios el satisfacer el mercado interno altamente protegido, no existirá la motivación, por parte del sector privado por lo menos, para innovar en materia tecnológica.

Se analiza a continuación las normas legales que orientan la adquisición de tecnología, el gasto efectuado por algunos países por este concepto, y la asignación sectorial de los conocimientos adquiridos por este medio.

En términos generales, parece posible afirmar que la legislación por la cual se rige ese tipo de contratos en América Latina ha sido concebida fundamentalmente como un instrumento para regular el agreso de divisas por este concepto. La preocupación central de los legisladores parece haber sido mucho más el problema del balance de pagos que la formulación de una política de adquisición de tecnología. Para que un cuerpo legal tuviese condiciones de cumplir esta última función tendría que: i) orientar claramente respecto a las prioridades sectoriales; ii) privilegiar determinados mecanismos de transferencia de tecnología, para lo cual tendría que definir con extrema claridad y precisión la amplia gama de modalidades

/de transferencia

de transferencia existentes; iii) establecer mecanismos operacionales de valuación del contenido y de la eficiencia con que se utiliza la tecnología importada; y, iv) otorgar atribuciones y recursos humanos y financieros a un organismo que tuviese como función aplicar y perfeccionar dichas normas.

En la práctica, las normas legales no suelen presentar esas características; se limitan a establecer procedimientos de registro, plazos y montos de remesas máximas empleando definiciones generales para lo que puede ser el contenido de los contratos.

En relación con los gastos efectuados se proporcionan antecedentes para Brasil, Chile y Colombia y se los compara con los valores correspondientes para Japón. Se constata que la proporción que esos gastos representan respecto al producto interior bruto es prácticamente la misma para todos los países. La diferencia básica reside en que mientras en el caso de los países de América Latina el gasto que se efectúa localmente en investigación y desarrollo (I-D) tecnológico es del orden de 40 % del asignado a importar tecnología, en el caso de Japón esa relación es de aproximadamente seis para I-D local por uno de importación de tecnología.

Lo anterior puede expresarse diciendo que mientras en América Latina los conocimientos adquiridos se utilizan en el mismo estado en que los entrega el proveedor, en el Japón son sometidos a un intenso "procesamiento" que los adapta o los perfecciona. Este "procesamiento" es el que permite a las firmas de ese país competir en el mercado internacional inclusive con aquellas empresas de las cuales importaron la tecnología.

Las consideraciones anteriores se refuerzan si se toma en consideración el tipo de conocimiento adquirido y su destino sectorial. Se muestra en el estudio, en base a una comparación entre Brasil y Japón, que en el caso del país latinoamericano tienen una importancia notoriamente mayor los contratos que otorgan derecho a uso de marcas. En el plano sectorial priman los contratos destinados a bienes de consumo durables y no durables. En Japón, en cambio, 54,3 % de los contratos corresponde a los sectores de maquinaria.

/En relación

En relación al mismo asunto, se destaca a continuación el importante papel que desempeña el Ministerio de Industria y Comercio Internacional del Japón, en la negociación de los contratos entre las firmas locales y los proveedores del exterior. Se señala asimismo, el caso del Comité de Regalías de Colombia cuya labor estaría dando resultados altamente promisorios.

El último aspecto que se toca en el Capítulo II, se refiere a las cláusulas restrictivas que frecuentemente se incluye en los contratos de adquisición de tecnología. Se proporcionan antecedentes para diferentes países, los que en conjunto conducen a la conclusión de que es absolutamente imprescindible adoptar decisiones de envergadura en esta materia si se desea realmente elevar la posibilidad de competir de las empresas locales.

Los antecedentes proporcionados en este capítulo dejan en evidencia la magnitud de los obstáculos que deben enfrentarse para lograr que los países de la región comiencen a jugar un papel en el mercado internacional de productos manufacturados. Se comprende también la afirmación, contenida en la Introducción de este trabajo, en el sentido de que incrementar en forma significativa las exportaciones de ese tipo de bienes implica alterar algunos aspectos básicos del modelo de industrialización seguido hasta ahora.

Capítulo III

MEDIDAS QUE INTEGRARIAN LAS ESTRATEGIAS DE EXPORTACION DE MANUFACTURAS.

Introducción

En este capítulo se intenta identificar y analizar algunas de las acciones que podrían adoptar los gobiernos para avanzar en la dirección de elevar la eficiencia de la actividad industrial en orden a acercarse al objetivo de incorporarse al mercado internacional de productos elaborados.

Se discute en primer lugar, las relaciones entre el objetivo de exportación y los otros objetivos de desarrollo económico que se plantean los gobiernos. Se concentra luego la atención en el papel que le cabe al sector público en la concepción y ejecución de la estrategia de exportación de manufacturas. Más adelante, se analiza la diversidad de situaciones que se plantean en los países de la región, para pasar luego a las diversas acciones concretas que se proponen. Estas acciones se agrupan, en forma esquemática, en tres categorías: las que dicen relación con la política industrial, con la política comercial y con los aspectos institucionales. Se expone a continuación el problema de seleccionar sectores prioritarios en materia de exportación y de elaborar programas sectoriales de exportación.

Hay algunos aspectos que son objeto de análisis, en otros documentos presentados a la reunión y que han sido preparados por técnicos de CEPAL. Es el caso, en particular, de las medidas de política comercial, de los problemas institucionales y de los criterios para la selección de productos de exportación. Respecto a ellos en el presente informe sólo se esbozan consideraciones de carácter muy general.

Exportación y objetivos globales de desarrollo

A lo largo de todo el trabajo se supone que una de las metas que se planteaban los distintos gobiernos era aumentar sus exportaciones de productos manufacturados. Es evidente que este es sólo uno de los objetivos que se persiguen con la política económica que aplican los gobiernos. Entre las metas que se desea alcanzar suelen aparecer con tanta o mayor prioridad cuestiones tales como: aumentar el empleo, distribuir en forma más equilibrada el

/ingreso entre

ingreso entre los distintos sectores de la población y evitar los desequilibrios regionales demasiado agudos.

Se discute en el estudio los diferentes tipos de conflicto que pueden surgir entre los distintos objetivos. Se introducen como factores relevantes en la determinación de la intensidad de esos conflictos, la importancia del sector externo en la actividad económica nacional y el horizonte de tiempo para el cual han sido proyectados los objetivos y las medidas de política económica correspondientes.

Participación del sector público

Del análisis expuesto en los capítulos anteriores se desprende, por una parte, la necesidad de reorientar el proceso de industrialización, pero por otra, la convicción de que la presión fundamental para provocar esa reorientación no provendrá del sector privado.

Esa es la razón básica por la cual se piensa que al sector público le cabe una responsabilidad prioritaria en la concepción y ejecución de las medidas tendientes a elevar la eficiencia de las actividades productivas y, en particular, de favorecer las posibilidades de competir en el mercado internacional.

Lo que se trata de destacar aquí es el hecho de que el sector público debería actuar en forma notoriamente más intensa que como lo ha hecho hasta ahora sobre las empresas productivas sean éstas privadas, públicas o mixtas, nacionales o extranjeras. En ciertos casos la acción del sector público sobre las empresas se basará en el control directo sobre la propiedad y conducción de ellas. En otros casos tomará la forma de ciertos parámetros económicos, en base a los cuales se pretenderá modificar desde fuera el comportamiento de las empresas. En esta segunda forma de acción la hipótesis de trabajo será la posibilidad de conciliar las motivaciones microeconómicas de las empresas con el interés económico general.

No se pretende examinar en forma exhaustiva el conjunto de medidas en base a las cuales el sector público puede actuar sobre el nivel de eficiencia de las empresas en cada uno de los modelos políticos que pueden darse en el futuro en América Latina. Se tratará de concentrar la atención en un reducido número de medidas que parecen tener un grado aceptable de relevancia en diversos modelos políticos.

Influencia de la situación actual

La idea de que es necesario introducir modificaciones significativas en el proceso de industrialización debe ser calificada tomando en cuenta las peculiaridades que se presentan en diferentes países.

Para calificar esas diferentes situaciones en el estudio se introducen los siguientes factores: grado de industrialización, tamaño del mercado interno, dotación de recursos naturales, presencia de empresas internacionales, y grado de vinculación a determinadas agrupaciones regionales o subregionales.

Se piensa que la intensidad con que se hagan presente estos factores puede ser determinante en la definición de las distintas estrategias.

Medidas de política industrial

Se intenta identificar aquellas acciones que podrían contribuir a neutralizar o corregir ciertas deformaciones que se habrían ido produciendo y que estarían limitando las posibilidades de la industria para competir en los mercados internacionales.

Se distingue entre aquellas que tienen por finalidad elevar el nivel de eficiencia en el parque industrial ya existente de las que se orientan a la creación de la oferta industrial futura. Las primeras se referirían más directamente a los países en que la actividad industrial ha alcanzado ya un cierto grado de desarrollo.

Un primer tipo de medidas se refiere a aquellas que tienen por objetivo lograr que en determinados sectores existan empresas nacionales con tamaños compatibles con los requerimientos que plantea el mercado internacional.

En este contexto se discute en primer término, el problema de las fusiones de firmas existentes. Esto principalmente para el caso de las firmas nacionales. Para el caso de las empresas internacionales, se menciona la posibilidad de la reestructuración de determinados sectores por la vía de llamar a licitaciones internacionales y redefinir las características del parque industrial correspondiente.

Además, de buscarse una ampliación del tamaño de las firmas al interior de sectores productivos, comienza a parecer necesario buscar mecanismos que faciliten la integración de los agentes que actúan como intermediarios financieros y de las empresas generadoras de bienes. A este respecto, se

/discute el

discute el problema de los conglomerados y se compara el papel que podrían desempeñar eventualmente en América Latina con el que desempeñan en Japón. Se destacan algunas diferencias fundamentales entre ambos casos.

Una tercera dirección en la cual se manifiesta la inquietud por ampliar el tamaño de las firmas latinoamericanas es el de la creación de las llamadas "empresas multinacionales". Se trataría en este caso, de expandir las empresas por medio de la integración de capitales y/o mercados de diferentes países de la región. En relación con estas empresas se discuten las diferentes motivaciones que han sido mencionadas en los últimos años, la relevancia de la vinculación entre esas empresas y los acuerdos regionales de integración y, por último, la importancia que tendría el que estas empresas se expandieran en el marco de programas sectoriales de desarrollo. Se destacan luego las eventuales diferencias entre las empresas multinacionales privadas y públicas.

Por último, se discute la relación que existiría entre las posibilidades de exportación de las firmas pequeñas y la racionalización a nivel de las firmas que lideran los diferentes sectores.

Un segundo tema de política industrial sobre el que se hace referencia en el estudio, dice relación con la necesidad de disminuir los niveles de protección.

Se discuten las dificultades que deberán enfrentarse para actuar en esta materia, y las relaciones entre protección y subsidios. Se señala la necesidad de estudiar las posibles modificaciones a introducir en la relación entre los precios industriales y los precios agrícolas. Por último, se destaca la importancia que este aspecto puede tener en la determinación del comportamiento de las empresas internacionales.

El tercer problema que se analiza dice relación con los criterios de evaluación de proyectos. Parece posible afirmar que las posibilidades de exportación de la industria que se establezca en el futuro se definen en buena medida en el momento en que se elaboran los proyectos de inversión. En esa etapa, se dimensionan las plantas, se definen los productos que serán fabricados, los insumos locales e importados que serán utilizados, los procesos técnicos que se ampliarán, la localización, etc.

/Esto conduce

Esto conduce a enfatizar la necesidad de que si se plantea como objetivo incrementar las exportaciones industriales, los organismos del sector público que evalúan los proyectos industriales incluyan en sus criterios de selección en forma suficientemente destacada, la variable de exportación.

Un cuarto tipo de medidas se refieren a la legislación sobre el capital extranjero. El punto que interesa destacar es el de la necesidad y posibilidad de inducir a esas empresas a modificar su política en relación con las exportaciones. Se mencionan a este respecto, ejemplos extraídos de países de la región y fuera de la región, que muestran la viabilidad de lograr resultados concretos en esta materia.

Se piensa que es posible incorporar en el estatuto para las empresas extranjeras, cláusulas que de una u otra manera relacionen la generación de divisas por vía de exportación con el otorgamiento de incentivos o franquicias de carácter tributario o de otra especie.

El quinto grupo de medidas se refiere a la importación y desarrollo de tecnología. Si se acepta que uno de los objetivos básicos que se persiguen con la elevación del nivel tecnológico, es el de mejorar la capacidad de la industria local para competir en los mercados internacionales, se concluye que la labor del Estado en el área de las Exportaciones y en la de desarrollo tecnológico, deberían necesariamente vincularse.

Las acciones a emprender en este sentido podrían, tal vez, agruparse en dos categorías: a) aquellas destinadas a modificar el comportamiento de los empresarios en relación a la eficiencia y, por consiguiente a la necesidad de mejorar el nivel tecnológico y b), las dirigidas a elevar cuantitativa y cualitativamente la oferta de tecnología nacional e importada disponible para las empresas.

En el caso del sector privado, nacional o extranjero, puede suponerse que la demanda por tecnología aumentará en la medida en que esto implique un aumento de la rentabilidad o bien, un medio de evitar que ésta disminuya. En consecuencia, el éxito que tengan las medidas que se adopten para estimular esa demanda, dependerá en buena medida del grado en que logren crear en torno a las empresas un ambiente en que el nivel de eficiencia sea uno de los determinantes de la rentabilidad. Entre las medidas que podrían cumplir esa condición, podrían citarse las siguientes: disminución de la protección efectiva de los mercados internos; incentivos a la exportación; utilización en la

evaluación de los proyectos financiados por el sector público de criterios referentes al nivel tecnológico de los mismos; lo mismo en cuanto al otorgamiento de franquicias para la importación de determinados equipos; empleo de índices de nacionalización en que no sólo se pondere la participación del valor agregado local en la producción de cada bien, sino también su contenido tecnológico; favorecer el surgimiento de empresas de tamaño compatible con inversiones en investigación y desarrollo; franquicias e incentivos tributarios para aquellas empresas que introduzcan innovaciones que se traduzcan en una elevación de la eficiencia.

En cuanto al papel que le cabe desempeñar al sector público en el sentido de estimular la oferta nacional e importada de tecnología se mencionan varias modalidades concretas de acción: una primera forma hasta ahora aparentemente no utilizada en forma sistemática, consiste en emplear el poder de compra del sector público centralizado y de las empresas en que él interviene, como instrumento de fomento y desarrollo del nivel tecnológico local. Esta acción puede ser particularmente relevante en el sector de bienes de capital, respecto al cual el sector público suele ser el usuario principal. Si a las compras efectuadas directamente por las empresas públicas se agregan los equipos adquiridos por el sector privado con financiamiento público, y los equipos utilizados por empresas que trabajan para el sector público (obras públicas), se concluye que las posibilidades que el sector público tiene de contribuir al desarrollo de este sector, son enormes.

Una segunda forma de acción se refiere a la creación de núcleos especializados en diseños de ingeniería. Se trataría de formar Empresas de Ingeniería de alto nivel que, en una primera etapa, podrían orientarse a aquellas áreas estratégicas para el desarrollo nacional. Seguramente, el origen de estas empresas serían los organismos estatales actualmente existentes.

Una tercera área de acción que se menciona en el estudio es la de creación y/o fortalecimiento de los institutos de investigación tecnológica. Se destaca la posibilidad de llevar adelante proyectos multinacionales en áreas específicas.

Se sostiene en el estudio que las posibilidades de que los países de América Latina alcancen una posición estable y significativa en el mercado internacional de manufacturas, por lo menos en los sectores en que disponen de ventajas comparativas en términos de recursos naturales, están condicionadas en cierta medida por los esfuerzos que se realicen en los tres planos antes mencionados: investigación tecnológica, diseños de ingeniería y fabricación de maquinarias, todos ellos con una clara especialización sectorial.

En lo que se refiere a la tecnología adquirida en el exterior, el sector público puede influir a través de la legislación correspondiente, y de la asesoría directa a las empresas. En este aspecto, la acción puede consistir en: definir prioridades sectoriales, orientar a las empresas en cuanto a los orígenes y modalidades más adecuados de transferencia, velar porque el costo no supere los niveles internacionales, evaluar la utilización efectiva que haga de los conocimientos adquiridos y, evitar la inclusión en los contratos de cláusulas restrictivas que impliquen elevación del costo efectivo y de las posibilidades de exportación.

Un avance importante en esta materia se ha dado en el marco del Grupo Andino donde, en el Estatuto Común para el Capital Extranjero se han incluido algunos artículos en que se reflejan claramente preocupaciones del tipo de las señaladas anteriormente.

Medidas de política comercial

Se destaca en primer lugar, la necesidad de que al formular la política de exportaciones, se otorga la importancia debida al análisis de las tendencias de los diferentes sectores en el mercado mundial. Se señala, sin embargo, que dada la pequeña participación de las exportaciones provenientes de América Latina, en la gran mayoría de los bienes manufacturados, el problema central parece residir en la creación de una oferta que cumpla con los requisitos que impone el mercado internacional. Es decir, sin que se desconozca la importancia que puede tener el problema de obtener preferencias por parte de los países desarrollados y socialistas, lo que se quiere destacar es el hecho de que el obstáculo más difícil de superar talvez no se encuentre ahí, sino en disponer de la oferta en cantidad y calidad como para utilizar realmente esas preferencias.

/Una segunda

Una segunda cuestión que se discute, dice relación con la necesidad de estudiar a fondo la posibilidad de reorientar parcialmente el comercio internacional de los países de la región. Esto teniendo como telón de fondo los antecedentes proporcionados en el capítulo I, respecto a dinamismo, contenido y orientación del comercio de los principales países y bloques que actúan en el mercado internacional. No obstante lo anterior, se señala el hecho de que, por lo menos a corto y mediano plazo, y considerando el escaso volumen de exportaciones industriales de los países de la región, resulte importante analizar no sólo el crecimiento global de los distintos mercados, sino también y muy especialmente, las oportunidades específicas en cada uno de los mercados, adecuadas a los volúmenes y características de los productos de la región.

Cualesquiera que sea la estrategia que se adopte en cuanto a los mercados, un medio a través del cual parece posible obtener beneficios importantes a corto plazo, es el que dice relación con la utilización del poder de compra del sector público como elemento de presión en los mercados externos para estimular las exportaciones, ya sea que provengan de empresas privadas o públicas. Es decir, dada una estrategia en cuanto a mercados y a productos, parece esencial que, a lo menos los diferentes organismos y reparticiones públicas adopten sus decisiones de exportación e importación en forma coordinada y coherente.

La otra rama importante de lo que se entiende por política comercial, es la que se refiere al establecimiento y aplicación de las medidas destinadas a regular las exportaciones y las importaciones. Sobre este aspecto se presenta a la reunión un documento en que se describe y analizan las diversas posibilidades en cuanto a este tipo de instrumentos.

Organización institucional

Este problema tiene especial relevancia en la medida en que independiente del modelo político que se adopte, el sector público deberá jugar un rol importante en materia de comercio exterior.

En general, en los países de América Latina, las distintas funciones de comercio exterior aparecían distribuidas en forma no siempre orgánica en un gran número de organismos públicos. Frente a esta situación, los países

/parecen estar

parecen estar reaccionando en el sentido de crear organismos en que se tiende a centralizar las funciones correspondientes. Lo que parece importante es el hecho de que estos organismos centrales que se creen, mantengan relaciones funcionales con el sistema de planificación, los organismos de fomento industrial, las empresas productoras y de servicios (transporte y seguro), las instituciones financieras y las reparticiones que se preocupan de las relaciones de carácter político con el resto del mundo. Estas relaciones funcionales deberían concebirse de tal modo que el objetivo de incrementar las exportaciones industriales fuese siendo incorporado como uno de los criterios de decisión en el seno de esos diversos organismos. Lo anterior sugiere que la ubicación jerárquica de estos órganos centrales de comercio exterior es un factor decisivo

Sobre el conjunto de los aspectos institucionales tanto a nivel nacional como internacional, se presenta un Documento especial a la Reunión.

Selección de sectores prioritarios

Se plantea en primer lugar el hecho de que será poco realista formular como objetivo un incremento de la eficiencia en el conjunto de los sectores productivos. Esto conduce a la imperiosa necesidad de seleccionar con fines de exportación ciertos sectores prioritarios en los cuales se concentrarían los esfuerzos internos. Se trataría de dar a estos sectores una atención adicional a la que está implícita en la política general de fomento y desarrollo de exportaciones.

A efectos de escoger esos sectores prioritarios, se sugiere la conveniencia de analizar cada uno de los posibles sectores desde, por lo menos, los siguientes puntos de vista:

- a) Perspectivas de la demanda a largo plazo en los distintos mercados;
- b) Grado de interconexión con el resto de la actividad productiva local;
- c) Participación relativa de empresas nacionales y extranjeras, y
- d) Estructura de los requerimientos de mano de obra, capital y divisas.

En cuanto al conocimiento respecto a las perspectivas del mercado internacional, la justificación parece bastante clara. En relación al grado de interconexión, se lo considera relevante en la medida en que por una parte deja en evidencia el efecto de arrastre que tendría la expansión del sector sobre las actividades de los colaterales, y por otra, permite indentificar los estrangulamientos externos al sector que podrían obstaculizar el incremento de la eficiencia en el sector en cuestión.

/La conveniencia

La conveniencia de distinguir entre aquellos sectores en que predominan empresas nacionales y aquéllos en que ocurre lo propio con las extranjeras, proviene del hecho de que las acciones que pueda adoptar el sector público en cada uno de los casos, son diferentes.

Tratándose de empresas nacionales, existirá la posibilidad de efectuar una asistencia técnica a nivel de plantas, estimular fusiones de firmas, favorecer la contratación de técnicos especializados, etc. En el caso de las firmas extranjeras, el mecanismo más efectivo de acción por parte de los gobiernos será la negociación directa con los ejecutivos máximos de las empresas.

El análisis de la proporción en que cada sector utiliza los distintos factores productivos puede contribuir a integrar la política de exportaciones en el marco de los objetivos generales de desarrollo. Si los precios de la divisa, de la mano de obra y del capital, reflejasen realmente la escasez relativa de estos factores, el criterio general que podría recomendarse sería el de concentrarse en aquellos sectores que permiten obtener una divisa con un costo social total más bajo. La utilización de los distintos factores de producción podrían resumirse en una cantidad única, lo que permitiría comparar los distintos sectores. En la práctica, sin embargo, los "costos sociales" no se conocen y debe en consecuencia trabajarse con los reconocidamente distorsionados precios de mercado. Esto hace conveniente el estudiar separadamente la proporción en que interviene cada uno de los factores de producción.

Se intenta luego ejemplificar sectorialmente las distintas combinaciones que puedan presentarse en cuanto a la utilización de capital, trabajo y tecnología. Finalmente, se plantea la necesidad de que la pauta de exportaciones industriales sea visualizada en términos dinámicos. En una primera etapa, estarán posiblemente aquellos productos pertenecientes a lo que puede denominarse como sectores "autónomos" (recursos naturales procesados y ensamblaje de insumos importados). Paulatinamente, se irán incorporando los productos que presentan un grado más estrecho de vinculación con el resto de estructura productiva local (principalmente maquinaria). Es probable que la importancia de este último tipo de productos en la pauta, tenga por varios años un alcance limitado. La ventaja principal de su incorporación proviene de su mayor poder de arrastre sobre las actividades colaterales.

En el diseño de lo que podría ser esa secuencia de estructuras de exportación, puede jugar un rol esencial el análisis de los plazos de maduración de las inversiones destinadas a crear oferta exportable en los distintos sectores. Es posible que en muchos de ellos no sea viable obtener resultados concretos en términos de exportaciones, antes de cinco e inclusive diez años. En ese lapso de tiempo es cuando adquieren mayor importancia las medidas destinadas a incrementar las exportaciones provenientes de las actividades productivas existentes. Esto vale particularmente para los incentivos tributarios, crediticios y cambiarios.

Elaboración de programas sectoriales de exportación

Suponiendo aceptada la idea de seleccionar determinados sectores y concentrar en ellos esfuerzos importantes para promover la exportación de sus productos, sería necesario pasar a elaborar estudios detallados que indicasen: los productos a ser exportados, las empresas existentes o proyectos de nuevas plantas que será necesario construir, las acciones concretas a ser adoptadas por el sector público y su secuencia temporal, en el plano de la política industrial, comercial e institucional con el fin de viabilizar esas exportaciones, los problemas de infraestructura y de abastecimiento que deberán ser resueltos, y los canales de comercialización que serán utilizados.

Es posible que diversas partes de estos estudios sectoriales ya estén disponibles, o en fase de elaboración, en distintas instituciones públicas o privadas. Se trataría entonces de integrar esos estudios de modo de poder evaluar la coherencia interna de las diversas iniciativas en marcha o programadas.

Esta labor de programación sectorial con fines de exportación, debería seguramente integrarse en el marco de los esquemas de planificación sectorial que suelen ubicarse en las oficinas nacionales de planificación o en los distintos ministerios y organismos de fomento industrial.



