



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.37/L.37
8 de septiembre de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

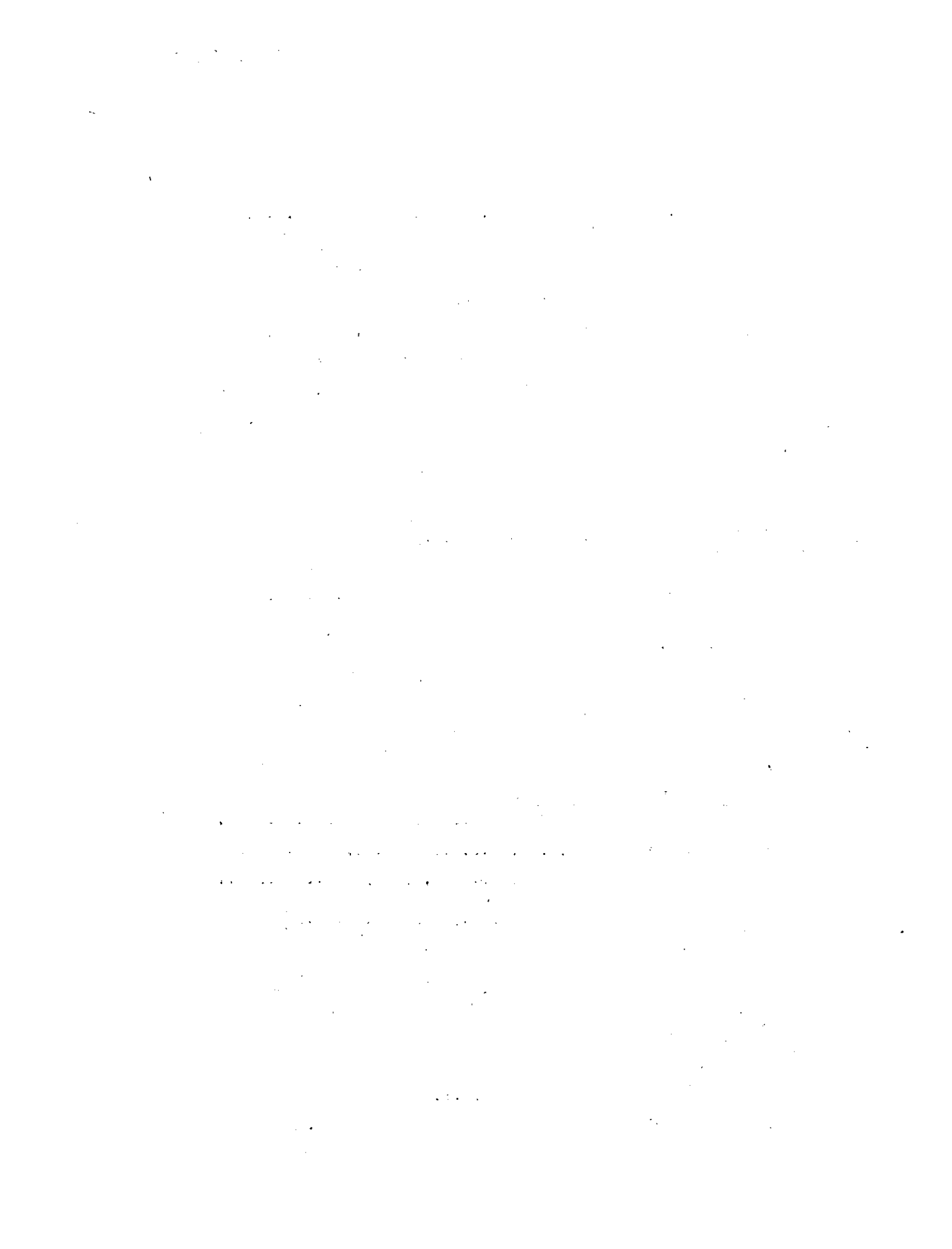
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
REUNION DE EXPERTOS SOBRE FORMULACION Y
EJECUCION DE ESTRATEGIAS PARA LA
EXPORTACION DE MANUFACTURAS

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

INFORME PROVISIONAL

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. CONCEPTOS, MODELOS Y EXPERIENCIA DE LOS PAISES EN LAS ESTRATEGIAS PARA LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS	4
Necesidad de una estrategia de exportaciones	4
Definición de una estrategia de exportación	5
Los modelos conceptuales y la estrategia de exportación ...	5
Diferencias entre países	7
Determinación de expandir las exportaciones	9
Enfoque sectorial de la estrategia	10
Relaciones entre el gobierno y los empresarios	11
II. LAS POLITICAS DE DESARROLLO INDUSTRIAL EN LA FORMULACION DE UNA ESTRATEGIA DE EXPORTACION	12
Introducción	12
Estructura de la industria	14
Elementos de una política de fomento de las exportaciones industriales	19
III. LAS POLITICAS COMERCIALES EN LA FORMULACION Y EJECUCION DE UNA ESTRATEGIA DE EXPORTACION	26
Los incentivos para la exportación	26
Los canales de comercialización	29
IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES EN LA FORMULACION Y EJECUCION DE UNA ESTRATEGIA DE EXPORTACIONES	36
Instituciones regionales	36
Instituciones nacionales	39
V. CONCLUSIONES	47
Necesidad de una estrategia de exportación de manufacturas.	47
Contenido de las estrategias de exportación de manufacturas.	48
Apoyo directo a las empresas	48
Modificación de la estructura industrial	50
El marco institucional	52
Anexo I. Lista de participantes	55
Anexo II. Lista de documentos	60



INTRODUCCION

1. La Reunión de Expertos sobre Formulación y Ejecución de Estrategias para la Exportación de Manufacturas, organizada por la Comisión Económica para América Latina, se celebró en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, dal 26 de julio al 4 de agosto de 1971.
2. En su decimotercer período de sesiones, la Comisión consideró (resolución XXXX 289 (XIII)) que la expansión y diversificación de las exportaciones era de interés primordial para América Latina en la formulación de un programa de acción concertada que formara parte de una estrategia global del desarrollo en el marco del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por consiguiente, pidió a la secretaría (resolución 290 (XIII)) que en sus programas de trabajo prestase especial atención a los estudios, investigaciones y servicios de asesoramiento relacionados, entre otras cosas, con el desarrollo y diversificación de la producción de manufacturas y semimanufacturas y la instó (resolución 291 (XIII)) a que intensificara su trabajo en materia de promoción de exportaciones, sobre todo en relación con los problemas de oferta, comercialización y financiamiento. En virtud de esas resoluciones, en su decimocuarto período de sesiones, la Comisión aprobó el proyecto de organizar la Reunión de Expertos sobre Formulación y Ejecución de Estrategias para la Exportación de Manufacturas.
3. Esta iniciativa responde también a la preocupación que han manifestado varios gobiernos de América Latina por incluir el aumento de la exportación de manufacturas como uno de los objetivos principales de sus programas de desarrollo. Para cumplir tal objetivo, en un plazo prudencial, se ha estimado necesario aplicar un conjunto de medidas tendientes a elevar la eficiencia de la producción, la comercialización y el financiamiento, así como adecuar las funciones y estructuras de los organismos públicos para atender esta nueva actividad de exportación.
4. Asistieron a la Reunión especialistas latinoamericanos en desarrollo industrial, organización institucional y política comercial, vinculados con la promoción de exportaciones; expertos de fuera de la región, especialmente

/en materia

en materia de desarrollo de las exportaciones; y funcionarios de varias divisiones de la Comisión Económica para América Latina y de otras organizaciones internacionales interesadas en esta materia.

5. Los expertos fueron invitados por la CEPAL a título personal, y no como representantes de sus gobiernos o de las instituciones industriales, comerciales o docentes a que pertenecen.

6. El propósito de la Reunión fue de poner en consideración de los expertos algunos elementos de una estrategia de exportación, sobre todo los aspectos de desarrollo industrial, de política comercial y administrativa e institucional, a fin de obtener sus puntos de vista acerca de estos temas a la luz de sus conocimientos técnicos de la materia.

7. La lista completa de participantes se da en el anexo I del presente informe.

8. Dio la bienvenida a los participantes, en nombre de la CEPAL, el Sr. Pedro I. Mendive, Secretario Ejecutivo Interino, quien destacó las vinculaciones existentes entre el sector externo, la promoción de exportaciones y el crecimiento económico, encuadradas en el objetivo último de mejorar las condiciones de vida de los países de la región.

9. En la sesión inaugural la Reunión eligió Presidente al Sr. Elvio Baldinelli y Relator al Sr. Gonzalo Bueno. Además, aprobó el temario siguiente, que orientó las deliberaciones y conforma el esquema del presente informe:

- I. Conceptos, modelos y metodología de una estrategia de exportación.
- II. Políticas de desarrollo industrial en la formulación de una estrategia de exportación.
- III. Políticas comerciales en la formulación y ejecución de una estrategia de exportación.
- IV. Aspectos institucionales en la formulación e implementación de una estrategia de exportaciones.
- V. Estrategia de exportación coherente, integral y orientada hacia la acción práctica.

10. Como se trataba de obtener una visión integral de los problemas que se presentan en la elaboración y ejecución de una estrategia de exportación de manufacturas, el temario traduce el enfoque multidisciplinario que

/inspira al

inspira al Programa de Promoción de Exportaciones de la CEPAL, y por ello incluye aspectos referentes a la política industrial y comercial, y a los mecanismos institucionales y administrativos necesarios para la ejecución de las diversas medidas destinadas a fomentar las exportaciones de productos manufacturados. Concretamente se perseguían los objetivos siguientes: definir y analizar los problemas metodológicos que plantea la formulación de una estrategia de exportación de manufacturas; intercambiar opiniones y obtener recomendaciones sobre las medidas de política industrial, comercial e institucional que permitirían ejecutar esa estrategia en el marco de la realidad socioeconómica de los distintos países de la región; y discutir los procedimientos que permitan movilizar a los sectores público y privado, así como a la opinión pública en general, tras un objetivo claro y significativo de incremento de las exportaciones industriales.

11. Las deliberaciones se basaron en 25 documentos de trabajo y 11 documentos de información, contándose también con una guía de discusión preparada en la forma de cuestionario. La lista completa de documentos figura en el anexo II.

12. La Reunión dio ocasión para cambiar opiniones y conocer diferentes experiencias, contribuyendo a la clarificación de los complejos problemas que fueron tema de discusión. De las deliberaciones habidas y los documentos presentados, surgieron orientaciones para una acción futura apropiada en el orden nacional, tanto público como privado, y en los planos regional e internacional.

13. Las diferentes estructuras económicas de los países cuya experiencia fue examinada en la Reunión, así como la distinta formación técnica de los participantes, permitió obtener informaciones sobre las variadas políticas y estrategias que pueden aplicarse en los países, enriqueciendo así el informe que se presenta a continuación.

14. Se espera que los resultados y conclusiones presentados en este informe sean de utilidad para los gobiernos de América Latina en la formulación y ejecución de estrategias prácticas de exportación de manufacturas y que constituyan un aporte positivo para las deliberaciones de futuras reuniones regionales y mundiales, en particular, el tercer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

I. CONCEPTOS, MODELOS Y EXPERIENCIA DE LOS PAISES EN
LAS ESTRATEGIAS PARA LA EXPORTACION
DE MANUFACTURAS

Necesidad de una estrategia de exportaciones

15. La Reunión reconoció que existe en América Latina la necesidad imperiosa de incrementar el volumen de las exportaciones haciendo aumentar la participación de las manufacturas. Este objetivo, que en términos generales puede considerarse como de reciente introducción en el modelo de desarrollo de los países de la región, plantea la necesidad de considerar la posibilidad de introducir modificaciones en cuanto a: a) la importancia relativa asignada a la sustitución de importaciones, que hasta ahora ha sido la modalidad predominante bajo la cual se ha desarrollado el proceso de industrialización; b) al tipo de instrumento utilizado por el sector público para orientar la actividad empresarial, tanto pública como privada, nacional o extranjera; c) los criterios empleados para asignar determinadas inversiones en materia de infraestructura; d) los organismos encargados de concebir y aplicar los instrumentos y criterios mencionados en los puntos anteriores, y por último, e) las bases sobre las cuales se definían hasta ahora las relaciones económicas internacionales de los países tanto en el plano de las transacciones de bienes como de capital y de tecnología.

16. Hasta ahora, los programas oficiales para estimular las exportaciones de manufacturas con frecuencia adolecían de los defectos siguientes: falta de una definición clara de objetivos; coordinación imperfecta entre las dependencias oficiales; apoyo insuficiente del sector empresarial; y carencia de una "mentalidad exportadora". En consecuencia, las exportaciones que de esos programas derivaban solían ser esporádicas y temporales, más bien que constantes y acumulativas. De ahí que la principal tarea a que ahora hacen frente los gobiernos sea cómo planificar y movilizar los recursos a fin de acelerar el crecimiento de las exportaciones industriales en consonancia con los objetivos nacionales.

17. Para lograr una planificación y movilización sistemática de los recursos, es preciso contar con una estrategia que dé una orientación definida a la expansión y diversificación de las exportaciones de

/manufacturas. Al

manufacturas. Al imprimirle un sentido unívoco a la actividad nacional de exportación, la estrategia puede movilizar al gobierno y a la empresa privada en una colaboración efectiva. Además conduce a una integración más eficaz de la política, los instrumentos y las medidas de exportación, así como a una mejor coordinación entre las instituciones participantes.

Definición de una estrategia de exportación

18. Los expertos discutieron diversas definiciones de una estrategia de exportación. Hubo un consenso bastante generalizado en cuanto a que debiera comprender los aspectos fundamentales siguientes:

a) Una decisión en el orden nacional de acrecentar las exportaciones industriales en grado considerable;

b) Capacidad para planificar, coordinar y aplicar una serie de medidas coherentes entre sí a fin de alcanzar ése y otros objetivos; y

c) Habilidad para adaptar los instrumentos que emplea el sector público y para orientar la actuación de las empresas y las dependencias públicas conforme a la dinámica evolución de la oferta y demanda mundiales.

19. La naturaleza de la estrategia dependerá de las circunstancias que rodean a cada uno de esos elementos, del proceso de su elaboración y ejecución, y del lugar relativo que ocupan en la política económica general.

20. Los participantes consideraron que era esencial formular esa estrategia en forma tal que pudiera servir como orientación para la toma de decisiones tanto en el sector público como en el privado.

Los modelos conceptuales y la estrategia de exportación

21. En lo que toca a los modelos conceptuales de una estrategia de exportación, la Reunión consideró diversas posibilidades. Según un modelo, la estrategia nacional de exportación constituye un plan completo, concebido e iniciado en la cúspide del proceso de toma de decisiones, con objetivos definidos. Tal modelo contiene cuatro aspectos funcionales: a) objetivos; b) política (movilización de recursos); c) programa (operaciones) y d) control. Según este modelo, los objetivos de exportación deben cuantificarse con el mayor detalle posible. La movilización de los recursos exige evaluar los obstáculos que se oponen a la exportación por parte de las empresas y una definición de las medidas necesarias para superarlos.

22. El programa de operación se subdivide en dos categorías de servicios: los de promoción de las exportaciones por el lado de la producción o la oferta, y los comerciales que abarcan el mercado o la demanda. Se reconoció que ambos tipos de actividad están íntimamente relacionados para la empresa y que, a más largo plazo, debe crearse capacidad de producción según lo exijan las fuerzas del mercado.

23. En este tipo de estrategia se distingue entre objetivos a corto, mediano y largo plazo y también se hace hincapié en la necesidad de aplicar algún mecanismo de control para evaluar sistemáticamente los resultados que se vayan logrando en la consecución de los objetivos establecidos. La función principal de tal estrategia sería estimular y apoyar a la empresa privada, principalmente mediante el estudio y evaluación de las posibilidades que ofrece el mercado de exportación y la determinación de las características de los productos en demanda, sus precios, canales de distribución y políticas de promoción requeridas.

24. Según otro criterio, el desarrollo de las exportaciones constituye un sistema en que hay varias relaciones recíprocas y tipos de interacción entre el gobierno, la empresa privada y otros grupos económicos. En él, una de las interrogantes principales es averiguar cuál sistema de promoción de exportaciones impulsará a las empresas industriales, financieras y de comercialización a emprender una decidida campaña de exportación. Este criterio prevé también objetivos a corto, mediano y largo plazo, pero sostiene que para que una estrategia de exportación sea realista debe tener en cuenta las condiciones políticas, económicas y sociales del país, y prever sus posibles modificaciones futuras. A este respecto, los participantes consideraron que los países podían adoptar estrategias explícitas o implícitas, con distintos grados de globalidad, a fin de obtener los resultados más efectivos en las condiciones particulares de cada país.

25. La Reunión de Expertos señaló que, al formular una estrategia de exportación, habría que definir los principales obstáculos que se oponen al desarrollo de las exportaciones en cada país latinoamericano. Entre ellos figuran la falta de una mentalidad exportadora; dificultades en proveer productos al mercado internacional a precios de competencia y con una calidad satisfactoria; duplicación de funciones y falta de coordinación entre los organismos de exportación; y, en algunos países, tipos de cambio sobrevaluados.

26. En qué grado deba darse expresión formal, detallada y cuantitativa a una estrategia de exportación dependerá de las condiciones imperantes en cada país. Cuando se especifica una estrategia, señalando sus metas y políticas, puede estimularse a la empresa privada y a los distintos organismos públicos encargados de la exportación, pero también pueden crearse situaciones en que se reste flexibilidad al sector público para la administración del desarrollo de exportaciones.

27. Los participantes manifestaron asimismo que debe tenerse en cuenta el horizonte temporal de la estrategia y que en ese sentido cabría hablar de estrategias a corto, mediano y largo plazo.

28. Hubo consenso en que tanto en la formulación como en la ejecución de una estrategia de exportación podría resultar útil la experiencia práctica, ya que ese tipo de aprendizaje capacita a los funcionarios de gobierno, así como los empresarios, para iniciar y mejorar estrategias y campañas mancomunadas de exportación.

Diferencias entre países

29. Independientemente del alcance exacto que se le diese al concepto de estrategia, quedó en claro en la Reunión que su contenido tendría que variar según las condiciones de los distintos países. Las principales diferencias por considerar serían el tamaño del mercado interno, el grado de industrialización, la urgencia de los problemas de balance de pagos, y la intensidad y orientación de la participación del sector público en la economía.

30. A consecuencia de esas diferencias las estrategias podrían variar considerablemente en cuanto a su concepción general, los objetivos perseguidos, los instrumentos de política, los mecanismos institucionales, la participación relativa del sector público y privado y la secuencia que podría darse a las distintas iniciativas.

31. Se consideró que una concepción restringida de la estrategia, en que las exportaciones se consideraran como un objetivo en sí mismo, podría ser útil en determinadas circunstancias, para estimularlas a corto y mediano plazo, pero que difícilmente podría constituir el punto de partida para elevar, a largo plazo, la capacidad de competencia de la producción.

32. Tal conclusión se basó en el hecho de que la expansión de las exportaciones industriales no contribuye necesariamente a la consecución simultánea de otros objetivos que se plantean los países en sus programas y políticas de desarrollo económico y de ahí la importancia de evaluar, en cada caso concreto, el costo de expandirlas. Esto será tanto más importante cuanto mayor sea el número de posibilidades que se presenten en el país para elevar sus disponibilidades de moneda extranjera y mayor la holgura que tenga el país en esta materia.

33. Como conclusión, la Reunión destacó la conveniencia de remplazar, como meta central del desarrollo, la sustitución indiscriminada de las importaciones por una ampliación de las exportaciones acompañada de una sustitución selectiva de las importaciones.

34. Se consideró que la concepción básica más adecuada a partir de la cual podría formularse la estrategia era aquella en que la exportación de manufacturas se consideraba como un instrumento para alcanzar los objetivos de desarrollo, y, en consecuencia, se evaluaba su interacción con los demás elementos de la economía. En este planteamiento integral del proceso de desarrollo, la expansión de las exportaciones industriales es una de las variables importantes que hay que tomar en cuenta. Su aporte es trascendental no sólo por generar divisas, sino como estímulo para desarrollar y elevar la eficiencia general de la actividad productora.

35. El objetivo de incrementar las exportaciones industriales ha tenido hasta ahora variada importancia en los programas de los países examinados durante la Reunión. En general los países ajenos a la región - Corea, Dinamarca, India, Japón y Yugoslavia - han realizado mucho más este objetivo que los países latinoamericanos. Ejemplo sobresaliente es el Japón, tanto en lo que se refiere a la antigüedad y grado de su desarrollo industrial, como a la preeminencia que tiene la exportación en su política industrial. En Dinamarca y Yugoslavia, la expansión de las exportaciones industriales se puso de relieve después de la segunda guerra mundial y ellas alcanzan ahora magnitudes significativas. En Corea y la India, la campaña de fomento de las exportaciones industriales adquirió importancia en los primeros años del decenio de 1960; en la India, con el tercer plan de desarrollo (1961-1966) y en Corea, con un programa intensivo que se inició en 1963. En América Latina, la necesidad de diversificar las exportaciones sólo adquirió importancia en los últimos años, y ese objetivo se incorporó a los respectivos planes de desarrollo.

36. Se señalaron varios elementos comunes a los países latinoamericanos:

a) en todos los países se ha comenzado a dar a la exportación de manufacturas una alta prioridad entre los objetivos nacionales de desarrollo;

b) en consonancia con lo anterior, se juzga más adecuada la política de

/favorecer la

favorecer la política de exportación que la sustitución de importaciones indiscriminadas y a costos crecientes; c) en todos se ha procurado crear un marco institucional para lograr ese objetivo. Aunque el nivel de coordinación varía considerablemente, son comunes la búsqueda de la coordinación en el plano gubernamental y la preocupación por crear los mecanismos de apoyo, como control de la calidad, ayuda para la comercialización, créditos, financiamiento, etc.

37. El grado de éxito alcanzado varía en forma muy estrecha con la antigüedad que tienen las medidas señaladas, pero también han influido la decisión que se ha puesto en las diferentes políticas y el grado de industrialización.

Determinación de expandir las exportaciones

38. En este concepto se incluyeron dos elementos: la necesidad de crear conciencia respecto a la importancia de expandir las exportaciones y la definición de objetivos más o menos precisos de exportación. Hubo consenso en que el primer elemento constituía uno de los factores determinantes del éxito de una estrategia de exportación. En cuanto a la fijación de metas, en cambio, hubo variadas opiniones, sobre todo en el caso en que se tratase de trabajar a nivel de productos. En favor del establecimiento de objetivos cuantitativos se señaló que podrían constituir un factor de movilización del sector público y el privado en torno a metas precisas y conocidas, particularmente cuando en la fijación de estas metas hubiese intervenido el sector empresarial. Tal efecto movilizador sería tanto más alto mientras más desagregada fuese la presentación de las metas. Los que sostenían la tesis contraria, en cambio, arguyeron que, precisamente por las dificultades técnicas para la estimación de esas metas precisas, se corría el riesgo de despertar expectativas no fundamentadas, que al verse frustradas, podrían contribuir a desprestigiar en alguna medida la noción de estrategia.

39. Como ejemplo de metas globales para el comercio exterior se citó el caso de la India, que se ha fijado el objetivo de alcanzar en 1981 una situación en que sea innecesaria la ayuda proveniente del exterior.

Análogas metas macroeconómicas suelen incluirse en los países en desarrollo de casi todos los países de América Latina. Los participantes señalaron la

/necesidad de

necesidad de desagregar esas metas globales en objetivos sectoriales o incluso por productos a fin de que las cifras tengan un significado más concreto para los cuadros directivos de las empresas.

40. El problema de adquirir la capacidad técnica necesaria para formular proyecciones de esta naturaleza se integró en el marco más amplio de lo que se denominó "proceso de aprendizaje" tanto a nivel público como empresarial a que deben necesariamente someterse los países de la región en materia de exportaciones industriales.

Enfoque sectorial de la estrategia

41. Al analizar el contenido de la estrategia, los participantes discutieron la jerarquización sectorial de las medidas que debían aplicarse para fomentar las exportaciones. Se preguntó, en primer lugar, si debía o no otorgarse a determinados sectores el carácter de prioritario en materia de exportaciones, y, por consiguiente, si era o no necesario que esas prioridades se reflejasen en la aplicación de los instrumentos de fomento de exportaciones.

42. Entre los países examinados había ejemplos tanto de una especialización sectorial muy marcada, como de países en que se daban condiciones análogas a todo el surtido de productos industriales. Dinamarca y Japón, por ejemplo, se distinguían por la especialización sectorial de su política industrial. En el cuarto plan de Venezuela, se especifica un grupo de sectores orientados especialmente a la exportación, afirmándose que "este grupo (de sectores) tendrá prioridad en las decisiones que tome el Gobierno en materia de inversiones y se le darán los adecuados estímulos para su rápida expansión".^{1/} Sin embargo, en el país latinoamericano en que las exportaciones industriales han experimentado la más rápida expansión en los últimos años, el Brasil, no se han aplicado prioridades sectoriales en el uso de los instrumentos de promoción.

43. Como posibilidad razonable se estimó que, pasada una primera etapa en que se estimulara en forma indiscriminada la exportación de una amplia variedad de productos, con incentivos similares, pudiera pasarse a la

^{1/} Véase, para el Japón, ST/ECLA/Conf.37/L.30, pág. 2, y para Venezuela, ST/ECLA/Conf.37/L.29, pág. 5.

utilización de procedimientos más selectivos. La primera etapa tiene un papel esencial en el "proceso de aprendizaje" por parte del sector público y del privado. Se sugirió también que la importancia de esta primera etapa sin prioridades sectoriales fuese mayor en el caso de aquellos países con un parque industrial importante y susceptible de ser reconvertido parcialmente hacia los mercados externos. En esos casos la jerarquización sectorial podría tal vez comenzar a medida que fuese apareciendo la necesidad de financiar la expansión de empresas motivadas por las perspectivas del mercado internacional. En países pequeños, en que el parque industrial presentase una capacidad de competencia difícil de conciliar con el mercado internacional, aunque se otorgaran incentivos considerables, las posibilidades de exportación aparecían fuertemente condicionadas por la creación de una nueva oferta industrial. En esas circunstancias parecía bastante más clara la necesidad y posibilidad de seleccionar sectores prioritarios.

Relaciones entre el gobierno y los empresarios

44. Se debatió también la participación que le cabría a los sectores público y privado en el eventual establecimiento de prioridades por productos, en el ámbito más general de la definición del papel que le cabría a cada uno de esos sectores en la formulación y ejecución de la estrategia de exportaciones.

45. Los participantes señalaron que, aunque la mayor responsabilidad recae en el gobierno, por tener éste el poder de decisión final, es imprescindible la consulta con el sector empresarial. La colaboración íntima y sistemática entre ambos sectores tiene varias ventajas:

a) Permite un mejor conocimiento de los obstáculos que inhiben la exportación por parte de las empresas, así como de sus potencialidades de exportación, lo que a su vez ayuda a idear los instrumentos de fomento necesarios y a definir los productos con perspectivas reales de exportación;

b) Es útil para administrar los servicios de control de calidad, asistencia técnica e investigación tecnológica;

c) Hace posible establecer una política comercial en el exterior sobre una base realista, y

d) Tiene importancia decisiva para fortalecer el grado de compromiso de ambos agentes económicos con los objetivos de la estrategia.

II. LAS POLITICAS DE DESARROLLO INDUSTRIAL EN LA FORMULACION DE UNA ESTRATEGIA DE EXPORTACION

Introducción

46. En el curso de la Reunión se señaló que el análisis de las tendencias del mercado mundial de manufacturas y de los mecanismos que mueven el proceso de industrialización en América Latina muestra una serie de obstáculos que impiden cumplir con el objetivo de exportar manufacturas.

47. En primer lugar, de mantenerse las relaciones internacionales que rigen el mercado mundial de manufacturas desde después de la segunda guerra mundial, no será dable esperar un mejoramiento de la posición relativa de América Latina en ese comercio. De ahí la necesidad de introducir grandes modificaciones en el sistema de transacciones de bienes, tecnología, y recursos financieros entre América Latina y el resto del mundo.

48. Por otra parte, los objetivos de la política industrial y los mecanismos del proceso de industrialización en América Latina se han traducido en el establecimiento de una estructura industrial que funciona con niveles de eficiencia que prácticamente impiden la competencia en el mercado internacional. Los altos niveles de protección - compatibles con un objetivo de sustitución de importaciones - la expansión de las empresas internacionales y la dependencia tecnológica, son factores que explican la necesidad de reorientar el proceso de industrialización para conciliarlo con el objetivo de incorporar a la industria al mercado internacional de productos elaborados.

49. Sin perjuicio de los beneficios que reporta la exportación de manufacturas, se reconoció que es sólo uno de los objetivos que persigue la política económica de los gobiernos. Entre las demás metas de tanta o mayor prioridad figuran el aumento del empleo, la distribución más equitativa del ingreso, y la atenuación de los desequilibrios regionales.

50. La exportación de manufacturas podría dar un nuevo impulso al crecimiento industrial que ha tendido a estancarse en los últimos años; permitiría mejorar la eficiencia no sólo de las actividades exportadoras sino de las destinadas a abastecer el consumo interno, por efecto de las conexiones del sistema; y aprovechar las ventajas de la ampliación del mercado - economías de escala, mayor variedad de productos y empleo de técnicas más modernas.

51. Los participantes subrayaron la necesidad de considerar las características privativas de cada país al estudiar en qué forma podría reestructurarse el proceso de industrialización.

52. Cabe distinguir, en primer lugar, el grado de desarrollo que ha alcanzado la actividad industrial. En los países en que la industria hubiera alcanzado altos niveles de desarrollo, habría que considerar la posibilidad de reestructurar parcial o totalmente determinados sectores o ramas del parque industrial existente. En cambio, en países con incipiente actividad industrial, la reorientación probablemente consistiría en establecer nuevas líneas de actividad para crear la futura oferta industrial.

53. Por otro lado, cuenta el tamaño del mercado interno. Mientras más grande sea, mayor probabilidad habrá de basar la exportación en producciones establecidas y más clara la posibilidad de competir en el mercado internacional. En los países más pequeños, parece indispensable establecer industrias concebidas en función de las necesidades del mercado internacional.

54. Asimismo, es preciso tomar en cuenta la dotación de recursos naturales. En los países en que escasean, la capacidad para competir en los mercados internacionales dependerá de que exista un sistema industrial capaz de transformar, con gran eficiencia, los recursos naturales que en buena medida hayan de importarse. En una primera etapa, y para algunos sectores, la capacidad de competencia puede derivar del bajo costo relativo de la mano de obra. A más largo plazo, y por consideraciones de tipo social y político, será necesario emplear técnicas cuya eficiencia relativa compense la falta de materia prima. En los países bien dotados, que hasta ahora exportaban los recursos naturales con un grado mínimo de elaboración, es razonable suponer que su industria se reorientará hacia la transformación cada vez más acabada de esos productos.

55. En cuanto al papel de las empresas internacionales, se señaló que su orientación frente al mercado internacional puede constituir en varios países factor determinante del éxito que pueda alcanzar la exportación de manufacturas. En países en que ellas representan parte importante de la actividad industrial, las normas que los gobiernos establezcan para reglamentarlas pueden ayudar a conformar la política de exportaciones. En los

/demás países

demás países la legislación sobre el capital extranjero será pertinente en la medida en que oriente la actuación de las empresas internacionales a la exportación.

56. En lo que toca a la participación en acuerdos de integración regional o subregional, la Reunión manifestó que tienen mayor importancia para los países de industrialización incipiente, donde el acceso a un mercado ampliado puede constituir un aliciente efectivo para la concepción de nuevos proyectos. Las franquicias aduaneras más que favorecer el mejor aprovechamiento de la industria establecida, como ocurre con los países más grandes y más desarrollados, les permiten proyectar la oferta industrial futura a escalas mayores que las del mercado interno.

57. Además tiene importancia la ubicación geográfica (vías económicas de transporte, vecindad de países industrializados y utilización en común con otros países de determinados recursos naturales o vías de comunicación).

Estructura de la industria ^{2/}

58. América Latina ocupa una posición marginal como abastecedora de los mercados de los países desarrollados y su participación en ellos casi no ha variado.^{3/} Ello se explica por las razones siguientes: a) Las exportaciones de manufacturas de América Latina a esos mercados están constituidas por no más de cinco o seis manufacturas tradicionales, poco apartadas de las fases primarias de elaboración, cuyo crecimiento en los mercados mundiales fue menor que el de las manufacturas en su conjunto; b) América Latina ha perdido mercados en algunos renglones (hierro, acero, textiles, madera, mobiliario, bebidas y tabaco), y c) La mayor demanda de los países desarrollados se dio en los bienes de compleja tecnología o de mayor valor agregado, que no estaba capacitada América Latina para producir o no en las condiciones de costo y calidades que le permitieran competir con otros países.

59. Al proyectarse las tendencias históricas hacia el futuro empeoraría progresivamente la participación de la región en el ámbito mundial, se debilitaría su capacidad de competencia; perdería la posibilidad de obtener mayores

^{2/} Véanse ST/ECLA/Conf.37/L.24 y ST/ECLA/Conf.37/L.26.

^{3/} En 1968 el conjunto de países desarrollados compraron cerca de 100 000 millones de dólares en manufacturas, de los cuales el 1.2 % provenía de América Latina. (Esta participación fue de 1.1 % en 1963).

ingresos por exportación, ya que es más marcado el deterioro del precio de las manufacturas más simples que el de los bienes manufacturados más complejos; y se limitaría su desarrollo económico al reducirse su capacidad para importar, con lo cual la región tendría que recurrir cada vez en mayor volumen al financiamiento externo.

60. En consecuencia, se reconoció en la Reunión la necesidad de introducir modificaciones radicales en la composición y carácter de las transacciones. Una mayor participación de las manufacturas que han mostrado un crecimiento más acelerado en el mercado mundial aparece como una primera prioridad, sin perjuicio de que crezcan paralelamente las manufacturas que han representado tradicionalmente el mayor volumen de las ventas latinoamericanas, y para las cuales la región dispone de importantes materias primas y ventajas comparativas. También habrá que colocar las manufacturas latinoamericanas en otros mercados que no sean los tradicionales y lograr nuevas condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados.

61. La estrategia proteccionista de industrialización, basada en la sustitución de importaciones, cumplió con el propósito de dotar a los países de la región con una base industrial de cierta envergadura. La industria manufacturera latinoamericana representa de 20 a 50 %, según los países, del valor agregado de la producción de bienes, y en los países más grandes el nivel absoluto de la producción manufacturera es equiparable al de algunos países europeos, como Austria, los Países Bajos y Suecia.

62. Sin embargo, el mismo factor de éxito de la industrialización ha creado obstáculos para la promoción de las exportaciones de productos manufacturados, por la influencia que han tenido las medidas de promoción industrial sobre los precios y los sistemas productivos.

63. La protección no fue otorgada como un estímulo transitorio hasta que las industrias pudieran competir en el mercado mundial; era una ventaja permanente que, por lo mismo, no estimulaba a elevar la eficiencia. Por lo demás, la rentabilidad que se obtenía en el mercado interno no alentaba a los empresarios a buscar oportunidades en el mercado internacional.

64. En el sector industrial latinoamericano predominan las unidades productoras pequeñas, pero tienen baja participación en el valor agregado fabril; la gran industria aporta entre 50 y 70 % de éste y su valor agregado medio por persona es dos o tres veces mayor que el de las instalaciones de menor tamaño, pese a que su eficiencia es inferior a la de sus similares en los países industrializados.

65. Las empresas pequeñas cuentan con equipos anticuados o poco adecuados, y frecuentemente son deficientes la capacidad técnica, financiera y de gestión, así como la calificación de su mano de obra. Esta situación les impide actuar en el mercado internacional, dependiendo en muchos casos su supervivencia de la elevada protección arancelaria y el deficiente funcionamiento de los mecanismos del mercado interno.

66. Al utilizar equipos y plantas diseñados para países desarrollados, en mercados restringidos y altamente protegidos, se generan estructuras monopólicas y oligopólicas, que difícilmente fomentan la productividad de la industria. Ese tipo de estructura se caracteriza también por la aparición de márgenes importantes de capacidad ociosa en las fábricas, junto con restricciones de recursos financieros en el conjunto de la economía.

67. La estrechez de los mercados internos, unida al grado de diversificación, desalienta a los empresarios de introducir innovaciones tecnológicas y aprovechar plenamente las posibles economías de escala. De ahí que una de las deficiencias que afecta a la capacidad de competencia de la región parece ser la falta de un desarrollo tecnológico autónomo y el escaso esfuerzo de adaptación y superación del conocimiento tecnológico importado. La actividad tecnológica ha estado generalmente orientada a la sustitución de importaciones sin que se observe una preocupación especial en el sentido de utilizarla para mejorar la capacidad de competencia en los mercados externos y aprovechar mejor las materias primas existentes. También se aprecia una falta de conocimiento preciso sobre las técnicas más adecuadas a las condiciones de la región, así como de las condiciones de su transferencia.

68. El gasto que ha estado realizando la región en la investigación científica y tecnológica casi ha carecido de significación frente al que efectúan los países industrializados. Se aprecia también que si bien los recursos que destinan los países para importar tecnología se aproximan muchas veces al que realizan los países industrializados con el mismo objeto, la inversión que la región efectúa para adaptar o perfeccionar estas tecnologías es apreciablemente inferior a la que realizan esos países. Al iniciarse el presente decenio, los países con mayor grado de industrialización dieron un nuevo impulso a la investigación tecnológica, habiéndose aprobado disposiciones tendientes a otorgarle mayor apoyo y financiamiento; asimismo ha habido una toma de conciencia con respecto a la importancia del desarrollo tecnológico autónomo, aunque aún no parece existir una coordinación de tipo regional de las actividades de investigación, lo que permitiría reducir su costo y aprovechar más eficientemente los recursos humanos disponibles.

69. En muchos países latinoamericanos las empresas internacionales ^{4/} desempeñan un papel significativo en los sectores más dinámicos de la actividad industrial. Sin embargo, la política de industrialización adoptada por los países de la región aparentemente no ha sabido aprovechar el potencial que podrían ofrecer estas empresas para la exportación de manufacturas, ya que, en teoría, estarían en una posición excepcional para promover esas exportaciones, pues cuentan con los recursos financieros necesarios para aprovechar plenamente las economías de escala en la producción y la distribución.

70. Además esos recursos les permiten llevar adelante proyectos de investigación para perfeccionar productos y procesos. Gracias a la excelencia de sus métodos de planificación y gestión empresarial, pueden descentralizar la producción en plantas especializadas y complementarias entre sí. Todo lo anterior se traduce en último término en niveles de eficiencia, que unidos al establecimiento de sistemas de promoción y comercialización, les permitan expandirse en los mercados nacionales e internacionales.

^{4/} Véanse también los párrafos 105 a 122, infra.

71. Sin embargo, en América Latina el tamaño de las instalaciones de esas empresas es inferior al aconsejable, aun dada la pequeñez de los mercados internos. Ello se debe a que, a los precios internos que permite la protección, hay posibilidades de una inversión rentable para muchas empresas extranjeras. En ciertos sectores son más numerosas que en sus países de origen, sobre todo en ramas como la automotriz, electrónica, electrodoméstica y farmacéutica. Por efecto de esa protección indiscriminada, además, no se produce entre las filiales establecidas en la región la especialización en fábricas diferentes que producen en escala eficiente; esto vale tanto para la diversificación horizontal como para su integración vertical. Es decir, las plantas suelen tener un grado mayor de integración vertical y producir una variedad más amplia de productos finales que las fábricas de los países desarrollados.

72. En la medida en que destinan su producción principalmente al mercado interno, tampoco se aprovechan para fines de exportación las redes de comercialización internacional que poseen. Su potencial de innovación tecnológica escasamente beneficia a las filiales de la región, por cuanto los productos, los equipos y los procesos de producción no suelen ser los más recientes, lo que tiene claras implicaciones sobre las perspectivas de exportación de esas empresas.

73. Son pocos los países de la región que han dado importancia a seleccionar sistemáticamente las manufacturas que ofrecen un buen potencial de exportación. A este respecto se señaló que algunos países ofrecen un amplio estímulo a sus exportaciones con el objeto de que en una primera etapa se destaquen aquellos que presentan una situación favorable a corto plazo, para luego, en una etapa posterior concentrar el esfuerzo en los de mayor importancia. En otros casos se está procediendo a definir previamente los productos que ofrecen mejores perspectivas de exportación, para concentrar en un menor número los recursos y esfuerzos de exportación.

Elementos de una política de fomento de las exportaciones industriales

74. En la Reunión se puso en claro que no bastan las medidas parciales; a fin de lograr una participación amplia y permanente en las exportaciones mundiales de manufacturas, habrá que mejorar la capacidad de competencia de la industria mediante una política global de desarrollo económico parcialmente orientada hacia el exterior. Esa política debe abarcar los instrumentos cambiarios, tributarios, crediticios y arancelarios así como las medidas que influyen directamente sobre la empresa.

75. Los participantes estimaron que era poco realista tratar de elevar simultáneamente la capacidad de competencia de todos los sectores y cada una de las empresas, por lo cual era preciso jerarquizar sectorial y regionalmente la aplicación de las medidas necesarias.

76. Aunque se coincidió en la necesidad de integrar los instrumentos en una política coherente y selectiva, se pusieron de relieve algunas diferencias de opinión en cuanto al orden de prioridad que debía tener esa política y las modalidades concretas de su aplicación. Así, por ejemplo, se citó el problema que plantea la compatibilidad de la política de fomento de las exportaciones con la política de sustitución de importaciones. Aunque algunos países han optado por agotar el proceso de sustitución antes de comenzar con la promoción de exportaciones industriales, las posibilidades de llevar a cabo ambas políticas a un tiempo interesa sobre todo a los países pequeños y medianos en que la industrialización, por ser aún incipiente, no permite abandonar el proceso de sustitución, pero que desearían desde ya prepararse para entrar al comercio mundial de manufacturas.

El tamaño de las empresas

77. Para competir en el mercado mundial son necesarias inversiones en actividades periféricas a la propia producción, para establecer redes de comercialización en el exterior y mantener en forma permanente equipos técnicos y científicos altamente especializados en labores de investigación y de desarrollo que velen por la calidad y diseñen nuevos productos. Todas esas inversiones implican un aumento del volumen de recursos físicos y financieros con que cuentan las empresas.

78. Tal incremento se plantea en términos diferentes según que se trate de sectores en que predominan las empresas nacionales o las filiales de las empresas internacionales. En el primer caso, la ampliación del tamaño podrá obtenerse por medio de fusiones de firmas. En el segundo, habrá que considerar la posibilidad de disminuir el número de filiales que actúan en el país.

79. Se señaló durante la Reunión que en diversos países de América Latina y en diferentes sectores comienza a manifestarse la decisión de los gobiernos de lograr el crecimiento de las empresas en la forma indicada. Como ejemplo de fusiones en el sector privado nacional provocadas por el sector público se mencionó el sector textil del Brasil en que el Fondo para la Modernización y Reorganización Industrial del Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico (BNDE) dará un préstamo de 7 millones de dólares que llevará a la fusión de ocho empresas. En Brasil también se está tratando de integrar las tres mayores empresas siderúrgicas, de propiedad pública.

80. Como ejemplo de la acción gubernamental destinada a reestructurar sectores en que actúan las filiales de las empresas internacionales se citó el caso de la industria automotriz en Perú y Chile. En el primero se ha llamado ya a licitación internacional sobre nuevas bases y se han nombrado las firmas que desarrollarán sus actividades en el futuro. En Chile, las condiciones de esa licitación han sido dadas a conocer a la opinión pública. Se trata de reducir el número de firmas y asociar al Estado, en forma mayoritaria, con cada una de ellas.

81. Además de acrecentar el tamaño de las empresas en los sectores de producción, se señaló la necesidad de buscar mecanismos que faciliten la integración de los intermediarios financieros con las empresas productoras, a fin de lograr una mayor fluidez y eficiencia en la canalización del ahorro. Se trataría, mediante medidas crediticias y fiscales, de favorecer la fusión y racionalización de los sectores industrial y financiero; podrían por ejemplo, constituirse complejos de industrias complementarias y de grupos financieros capaces de proporcionar los créditos necesarios. Esos complejos, apoyados por los servicios comerciales internos y externos, podrían compensar la inferioridad de tamaño de las empresas latinoamericanas.

82. Por último, como medio de aumentar el tamaño de las empresas latinoamericanas, se mencionó en la Reunión el interés por crear empresas multinacionales, mediante la integración de capitales y mercados de diferentes países de la región. Estas empresas fomentarían las exportaciones intrarregionales, favorecerían la competencia con empresas extranjeras, estimularían la coordinación de la política económica de distintos países, y mejorarían el poder de negociación frente a los proveedores foráneos de tecnología o recursos financieros.

83. Se recalcó que el aumento del tamaño de las empresas no surtiría el efecto exportador apetecido si se mantienen barreras arancelarias actuales, pues en ese caso simplemente se elevarían las utilidades de la empresa en el mercado interno y se debilitaría su aliciente por enfrentar la competencia extranjera. En cambio, si a esas empresas se las orienta hacia la exportación y se las expone a la competencia extranjera, cabe esperar tanto una racionalización interna como un mejoramiento de su capacidad para competir externamente.

84. La Reunión hizo hincapié en que la preocupación por fortalecer a las empresas más grandes no implica desconocer el potencial de exportación que ofrecen las firmas pequeñas. En el Japón, por ejemplo, esas firmas contribuyen en forma no despreciable a la exportación. Cuando esas firmas sirven de proveedoras de insumos para las grandes empresas, su eficiencia estará supeditada en parte al grado de racionalidad que éstas hayan alcanzado. Cuando fabrican productos finales, sus posibilidades de exportación dependen de la existencia de empresas o canales de comercialización encargados de coordinar la actividad de la pequeña empresa y velar por que se respeten las especificaciones exigidas por el mercado internacional.

Los niveles de protección

85. Al analizar las repercusiones que ha tenido el establecimiento de altas barreras arancelarias, la Reunión indicó que éstas serían una de las causas fundamentales de la falta de exportaciones de manufacturas. Las posibilidades de reformar el régimen de protección variarán según la importancia relativa que haya alcanzado la industria, pues mientras mayor sea su desarrollo, mayor será la inercia que habrá que vencer. Además de la oposición de determinados grupos, serán más graves que los problemas sociales,

/que ocasionará

que ocasionará el posible cierre de algunas empresas o la modificación en el emplazamiento de otras.

86. Se estimó imprescindible conocer la situación de la industria, y hasta de cada empresa, para prever los resultados de las modificaciones en los niveles de protección. Uno de los aspectos que influirá en el análisis de las modificaciones de la estructura de la protección será la relación de precios internos entre los productos industriales y los primarios, sobre todo los agrícolas. Durante las deliberaciones se señaló que uno de los factores que podía haber influido en la disminución de las exportaciones de productos agrícolas de algunos países de la región era el deterioro persistente de los precios de esos productos con relación a los industriales, que se habría traducido en una movilización de los recursos internos públicos y privados hacia la industria.

Proyectos de inversión

87. En el curso de la Reunión se señaló que las posibilidades futuras de exportación de la industria se definirán en gran medida en el momento en que se elaboren los proyectos de inversión. En esa etapa se da el tamaño de las fábricas y se definen los productos, los insumos, los procesos técnicos y el emplazamiento. Si bien es cierto que fábricas concebidas en función del mercado interno podrían en condiciones determinadas exportar excedentes de producción o aprovechar mejor sus instalaciones para ese objeto, no lo es menos que esas exportaciones circunstanciales y marginales no bastarán para penetrar en el mercado internacional de manufacturas y mantenerse en él.

88. Es así como adquieren gran importancia los criterios empleados para evaluar los proyectos de inversión. De muy poco servirá establecer un complejo sistema de incentivos a la exportación e institutos o ministerios de comercio exterior si la oferta industrial futura continúa ajustada a las pautas que señalan los mercados internos. En general, en América Latina los organismos del sector público cumplen una función capital en la evaluación de los proyectos del sector privado, porque otorgan financiamiento, avalan las adquisiciones en el exterior, aprueban franquicias aduaneras, y administran todo tipo de incentivos que influyen sobre las decisiones del sector privado.

Desarrollo tecnológico

89. Se estimó en la Reunión que la acción encaminada a mejorar la tecnología de la industria, para poder competir en el mercado internacional, debiera desarrollarse en dos frentes, a saber: a) el destinado a modificar la actuación de los empresarios con respecto a la eficiencia y b) el dirigido a mejorar la oferta de tecnología nacional e importada para las empresas.

90. En el sector privado cabe suponer que la demanda de tecnología aumentará en la medida en que implique una mayor rentabilidad o que evite que ésta disminuya. En consecuencia, el éxito que tengan las medidas encaminadas a estimular esa demanda dependerá en alto grado de la creación en torno a la empresa de un ambiente en que la eficiencia sea condición de la rentabilidad. Entre las medidas que podrían cumplir ese papel figuran las siguientes: disminución de la protección efectiva de los mercados internos; incentivos a la exportación; utilización de criterios tecnológicos para la evaluación de los proyectos financiados por el sector público y para otorgar franquicias para importación; empleo de índices de nacionalización en que se pondere no sólo la participación del valor agregado local en la producción de cada bien, sino también su contenido tecnológico; promoción de empresas de un tamaño tal que puedan invertir en actividades de investigación y desarrollo; y franquicias e incentivos tributarios para las empresas que introduzcan innovaciones que se traduzcan en una elevación de la eficiencia.

91. Para ampliar la oferta de tecnología, el sector público tiene muchas medidas a su alcance. Por ejemplo, y hasta ahora no se ha hecho en forma sistemática, puede emplearse el poder de compra del sector público y de las empresas paraestatales como instrumento de fomento y desarrollo de empresas nacionales competitivas. En determinados sectores, el sector público es uno de los usuarios principales, como ocurre con los bienes de capital. El sector público puede ejercer su influencia a través de la adquisición de equipos (generación, transmisión y distribución de electricidad, telecomunicaciones, extracción y refinación de petróleo, industria siderúrgica, maquinaria para minería); a través de la maquinaria incorporada en proyectos que cuentan con financiamiento público (como gran parte de la industria manufacturera) y de la maquinaria empleada por empresas que trabajan para él (obras públicas).

92. Asimismo, el gobierno puede estimular la creación de equipos técnicos nacionales para desarrollar la ingeniería de proyectos correspondientes a sectores estratégicos, con el propósito de que comiencen por realizar parte de la labor y que vayan adquiriendo experiencia y haciéndose cargo de responsabilidades crecientes.

93. Se reconoció en la Reunión que los gobiernos no podrán disponer de recursos suficientes como para desarrollar actividades de investigación y perfeccionamiento tecnológico en todos los sectores. De ahí que sea necesario elegir sectores prioritarios. Un primer criterio podría ser la dotación de recursos naturales, y al respecto se sugirió establecer institutos de investigación especializados, en que colaboraran varios países. Lo propio podría hacerse en las empresas de ingeniería y en la fabricación de bienes de capital, en las que podrían crearse empresas multinacionales.

Criterios de selección

94. Para escoger esos sectores prioritarios, a los que se prestará una atención adicional a la que otorga la política general de fomento de las exportaciones, se sugirió en la Reunión la conveniencia de analizar la industria existente desde los siguientes puntos de vista: a) perspectivas de la demanda a corto y largo plazo en los distintos mercados; b) grado de interconexión dentro del sector industrial y con el resto de la producción local; c) participación relativa de las empresas nacionales y extranjeras en cada sector, y d) necesidad de mano de obra, capital y divisas (a fin de establecer posibles elementos que constituyan una ventaja comparativa).

95. Tomando en cuenta estos puntos de vista, se consideró que la prioridad debiera darse a las exportaciones que se basaran en ventajas comparativas del país y que la política de exportaciones debía ser consecuente con los objetivos generales de desarrollo. Si los precios de las divisas, de la mano de obra y del capital realmente reflejaran la escasez relativa de esos factores, podría recomendarse, como criterio general, concentrar el esfuerzo en los sectores que permiten obtener divisas al más bajo costo social total. En la práctica, sin embargo, no se conocen los costos sociales y hay que trabajar con los precios distorsionados del mercado. Las dificultades inherentes a esta tarea aconsejaron utilizar métodos más pragmáticos,

/que fueran

que fueran dinámicos y flexibles. En efecto, una determinación demasiado rígida de los productos exportables haría perder oportunidades comerciales a medida que van apareciendo nuevos productos. Por otro lado las necesidades de factores de producción para un producto determinado cambian con el tiempo. Durante las etapas de creación y difusión son más elevadas las necesidades de factores escasos en los países en desarrollo (personal científico y empresarios) las que disminuyen en la etapa de explotación. Asimismo, se recomendó una estrecha coordinación entre el sector privado y el público en la tarea de seleccionar los productos.

96. La necesidad de proceder a la selección previa de los productos con miras a la exportación se relaciona con el grado de desarrollo de cada país, siendo de importancia secundaria en los que cuentan con un parque industrial diversificado. Los países que no tienen un mercado bastante desarrollado como para constituir una "entidad de industrialización" deberán suscribir acuerdos subregionales de cooperación para poderse especializar en productos de alto valor comercial.

III. LAS POLITICAS COMERCIALES EN LA FORMULACION Y EJECUCION DE UNA ESTRATEGIA DE EXPORTACION

Los incentivos para la exportación

97. A base de la documentación presentada,^{5/} que incluye un inventario de los principales instrumentos que puede usar un gobierno con sus ventajas y desventajas, se sugirió en la Reunión que las distintas etapas en la formulación y ejecución de un programa de incentivos a la exportación podrían ser las siguientes:

- a) Establecimiento de las metas para el sector de las exportaciones;
- b) Averiguación de la naturaleza de los obstáculos que desalientan las exportaciones;
- c) Determinación de las características y los niveles de los estímulos directos e indirectos para el sector privado y de los montos y destino de las inversiones públicas;
- d) Evaluación, a la luz de otros objetivos y programas, de los costos y beneficios probables tanto económicos como sociales de los incentivos;
- e) Preparación de un proyecto de programa de incentivos y su reglamentación;
- f) Estudio y revisión del proyecto de programa e introducción de las condiciones de seguridad y flexibilidad necesarias para que no tropiece con dificultades prácticas;
- g) Ejecución del programa que se decida llevar a la práctica;
- h) Evaluación periódica del funcionamiento del programa e introducción de las modificaciones necesarias.

98. Otro estímulo para la exportación de América Latina lo ofrece la creciente escasez de mano de obra en los países industrializados. Aun en la industria relojera de Suiza, se están desplazando algunas actividades a otros países. El caso de los zapatos italianos que se fabrican en México constituye otro ejemplo. En la India existe un plan para establecer, cerca del aeropuerto de Bombay, un fábrica de componentes electrónicos que se espera exportar a los mercados desarrollados.

^{5/} Véase ST/ECLA/Conf.37/L.9 y L.10.

99. El aprovechamiento de estas posibilidades de exportación no debe entrar en conflicto con el deseo de exportar productos con el más alto grado de tecnología posible; por lo tanto los países latinoamericanos no deben recurrir al empleo de métodos tecnológicos que no minimizan los costos de producción si no hay beneficios compensatorios bien claros que lo justifican. Tampoco conviene pensar en términos de una estructura dual de la economía, en que habría un sector interno estancado al lado de un sector externo con tecnología moderna. Si bien es cierto que la exportación de manufacturas puede servir como un instrumento para la modernización de la estructura de la industria, no lo es menos que no pueden dejarse de lado las exigencias de la política de pleno empleo y la ventaja que tiene América Latina en la forma de abundancia de mano de obra.

100. Los incentivos a la exportación no deben traducirse en una redistribución regresiva del ingreso sino, por el contrario, el incremento de las exportaciones de productos manufacturados debiera significar una traslación de recursos naturales y humanos desde el sector primario hacia el terciario con el incremento correspondiente en el ingreso que estos factores gozarían en las nuevas actividades.

101. También deben evitarse los conflictos entre la política de sustitución de las importaciones y el fomento de las exportaciones. Para ello es preciso armonizar la estructura de la protección arancelaria con los incentivos que se adopten. Con este fin, en el Brasil se están efectuando estudios sobre la protección arancelaria en relación con el valor agregado en distintos sectores de la industria.

102. Hubo acuerdo en la Reunión sobre la necesidad de evitar los costos excesivos de administración de los programas de incentivos y se sugirió que los incentivos fiscales constituyen un método relativamente económico (en comparación con el pago de subsidios) de estimular al sector externo, siendo al mismo tiempo, menos susceptible a varias formas de fraude.

Sin embargo, desde el punto de vista de la simplicidad de su administración, son preferibles los incentivos directos pues evitan las demoras en la devolución de los impuestos indirectos y los trámites consiguientes. En todo caso, es aconsejable considerar las consecuencias presupuestarias de los incentivos, que tienden a perpetuarse, frente a las necesidades de los exportadores.

103. Por último la Reunión examinó el papel que pueden representar los tipos de cambio, en cuanto estimulan o desalientan las exportaciones. Con frecuencia los tipos de cambio en los países que se dedican preferentemente a la exportación de productos primarios tradicionales no sirven para estimular a los sectores no tradicionales. Así, por ejemplo, un tipo de cambio subvaluado alza los costos de los productores y exportadores que dependen de las importaciones de materias primas, productos intermedios y otros insumos para la fabricación de sus productos de exportación. De hecho el tipo de cambio vigente no refleja necesariamente la evolución del comercio exterior, en particular en cuanto a la exportación de bienes manufacturados. Se consideró la conveniencia de conciliar los objetivos relativos a las políticas de importaciones esenciales, las exportaciones tradicionales y las exportaciones de productos nuevos.

104. En cuanto a la experiencia de los distintos países, se mencionaron las dificultades que han tenido algunos países latinoamericanos en mantener un tipo de cambio adecuado al nivel de sus precios internos y la importancia que ha tenido para otros, el alza de los costos de los insumos importados que implica cualquier devaluación de la moneda. En algunos países con un grado considerable de inflación, se ha procedido al ajuste sistemático del tipo de cambio con efectos favorables sobre las exportaciones industriales.

Los canales de comercialización

El papel de las empresas manufactureras internacionales en los países latinoamericanos

105. Cerca de cien empresas manufactureras de los Estados Unidos y Europa han llegado a la etapa multinacional, pero muchas otras lo harán en los próximos decenios. Se estima que la tercera parte de las exportaciones de los Estados Unidos de productos manufacturados se envían a las filiales en el extranjero. Es probable que estas grandes empresas internacionales sean las fuerzas principales del comercio internacional en productos de gran complejidad tecnológica a partir del decenio en curso, ya que las transacciones intraempresariales entre filiales tendrán una participación cada vez mayor en el comercio de las manufacturas mundiales.

106. Hay posibilidad de que surjan conflictos entre los intereses de las empresas multinacionales y los de los gobiernos de los países en que actúan (y de vez en cuando entre los intereses de las empresas y sus países de origen) ya que aquéllos consideran los mercados nacionales como segmentos del mercado global. La estrategia de las empresas internacionales es una de comercialización y no entienden siempre los propósitos de los gobiernos en los países donde actúan. Estas, por su parte no disponen siempre de los antecedentes necesarios para evaluar en forma sistemática la acción de las compañías internacionales. Un motivo importante para que las empresas manufactureras internacionales inviertan en América Latina seguirá siendo la penetración y desarrollo de los mercados de la región. Sin embargo, para tener acceso a los mercados regionales, algunas empresas internacionales deben estar dispuestas a destinar parte de la producción de una filial a la exportación a mercados extrarregionales.

107. Para que las negociaciones entre las compañías internacionales y los gobiernos donde actúan sean fructíferas, conviene subsanar la falta de informaciones respecto a las operaciones de estas compañías que ha existido hasta ahora.

108. En los estudios presentados a la Reunión ^{6/} se señaló que en un número importante de países latinoamericanos las empresas internacionales constituyen en la actualidad uno de los principales agentes del

^{6/} Véase ST/ECLA/Conf.37/L.5 y ST/ECLA/Conf.37/L.2.

proceso de industrialización, y que su actuación es destacada en los sectores más dinámicos. Un fenómeno similar ocurre con la transferencia de tecnología, en que las empresas internacionales constituyen tal vez el canal más importante, aunque no necesariamente más eficiente.

109. Como consecuencia de la necesidad creciente de las firmas de efectuar inversiones en el exterior, de la consolidación de las agrupaciones regionales en las cuales se busca igualar las condiciones ofrecidas al capital extranjero y, también de la creciente preocupación de los gobiernos por el proceso de nacionalización de sus industrias, puede ocurrir que la posición de predominio en el mercado de la inversión extranjera se desplace gradualmente desde las empresas hacia los gobiernos de los países en los cuales ellas pretenden actuar. Las normas que las empresas internacionales están dispuestas a aceptar son ahora mucho más amplias de lo que se creía antes.

110. En América Latina existen condiciones favorables para estimular a las empresas internacionales a ampliar sus exportaciones. Son particularmente importantes las negociaciones entre empresas y gobiernos respecto a la instalación o la ampliación de nuevas plantas, pues en ese momento se definirá la capacidad de competencia en el mercado internacional.

111. Hasta ahora el aporte tecnológico de las empresas internacionales ha consistido en la transferencia de técnicas conocidas y ampliamente difundidas en los países desarrollados y no en el desarrollo de la capacidad para perfeccionarlas y crear procesos y productos nuevos. Si los países de América Latina pretenden competir en el mercado mundial de manufacturas es evidente que la tecnología así adquirida será insuficiente.

112. Sin embargo, se subrayó en la Reunión que hay interdependencia entre las exportaciones de bienes de tecnología compleja y de bienes tradicionales, por lo cual no conviene preguntarse si un país latinoamericano debe exportar unos u otros pues ambos son complementarios y beneficiosos.

113. Las actividades de las empresas internacionales relacionadas con las exportaciones han obedecido a propósitos diferentes en los distintos países, como abastecer el mercado regional; aprovechar una mano de obra

/abundante y

abundante y barata; producir en países vecinos al país de origen para abastecer parcialmente el mercado propio; aprovechar recursos naturales, escasos en el mercado mundial, y en países que manifiestan interés en transformar esos recursos localmente para su exportación; y abastecer no sólo el mercado local sino el mercado mundial de productos cuya fabricación haya dejado de interesar a las matrices o filiales de los países desarrollados (v.g., repuestos). Se sugirió que la exportación por parte de las empresas internacionales no se traduciría necesariamente en el fomento y estabilidad de las exportaciones, ni significaría un progreso técnico para la industria local por aumentar su eficiencia y elevar el grado de autonomía de los países en el manejo de su comercio exterior.

114. Como ejemplo interesante de las relaciones de un país con las empresas internacionales se analizó durante la Reunión el caso de Yugoslavia. La experiencia data de apenas cuatro años y presenta dos diferencias fundamentales con la de los países latinoamericanos: a) Yugoslavia no empezó con la sustitución de las importaciones porque había llegado a un nivel suficientemente alto de desarrollo como para iniciar las relaciones sobre otra base; y b) había sido antes casi inexistente la participación del capital extranjero. El principal motivo para entrar en convenios con empresas conjuntas fue aprovechar la tecnología moderna y ampliar las exportaciones, sobre todo a mercados difíciles.

115. Una condición que regula las actividades de las empresas conjuntas consiste en que el socio extranjero sólo puede transferir sus ganancias en proporción al desarrollo e incremento de las exportaciones. También son obligatorios los trabajos de investigación y desarrollo en la organización nacional.

116. A fines de abril de 1971 se habían celebrado unos 34 acuerdos de empresas conjuntas en Yugoslavia, la mayoría con países de Europa occidental, pero dos con países de Europa oriental, dos con los Estados Unidos y uno con el Japón, algunos de éstos últimos de tipo experimental. Estos acuerdos no cubren la iniciación de nuevos tipos de producción en Yugoslavia y en eso difieren del caso latinoamericano.

117. Ha habido algunos conflictos entre ambas partes, pero las diferencias en los sistemas económicos y políticos no han resultado un obstáculo importante. A medida que el país iba adquiriendo experiencia, se introdujeron enmiendas en la legislación para ampliar la base de transferencia de capitales y utilidades al extranjero. Se ha promulgado una ley que da garantías firmes a las compañías que vienen a formar empresas conjuntas en Yugoslavia. El país no desea exagerar la posición o la influencia de los inversionistas extranjeros pero sí trata de conciliar intereses, y es así como toda modificación de los acuerdos debe mejorar las condiciones de los socios extranjeros y no perjudicarlos en ningún caso.

118. Se sugirió en la Reunión que, sobre la base de la experiencia de Yugoslavia, sobre todo en lo que toca a las garantías que este país ofrece a las empresas conjuntas, pudiera elaborarse una convención internacional sobre las actividades de tales empresas. Se señaló que es necesario encontrar algún medio de proteger los intereses nacionales, sin perjuicio de otorgar la estabilidad y las garantías necesarias para atraer las inversiones extranjeras que permitan modificar la estructura de producción.

119. Como inconvenientes de la actuación de las empresas internacionales, se señaló el hecho de que el propósito de fomentar las exportaciones industriales de un país puede entrar en conflicto con otros objetivos, como los de investigación tecnológica, que se haya fijado la empresa, aunque se reconoció que ha reportado beneficios a los países en desarrollo, como el mejoramiento de la industria del acero en Australia y de las químicas y alimenticias en el Brasil.

120. Otro problema es la gran concentración del comercio mundial en manos de unas pocas empresas, que ha sido objeto de discusión en la OECD, y la posibilidad de que adquieran sus importaciones a precios que no son necesariamente los más ventajosos para el país importador.

121. En cambio, se destacó que cunde la competencia entre ellas y que están cambiando de estructura y régimen de propiedad, pues se advierte que se están desvinculando de los intereses de un solo país y comienza un proceso de descentralización de las decisiones.

122. Un participante opinó que las empresas internacionales se han empleado muchas veces como chivo expiatorio para descargar culpas por otras deficiencias. Otro agregó que estas compañías suelen difundir en los países en desarrollo tecnologías moderadamente avanzadas, conocidas mundialmente, pero acaso sea esto lo que más conviene a un país que, por su grado de desarrollo incipiente o porque los costos son demasiado subidos para justificar los beneficios económicos, no puede emplear técnicas más avanzadas. Por otro lado, se recordó que no todas estas empresas funcionan en la misma manera ni son monolíticas.

Las compañías de comercialización

123. La Reunión tomó conocimiento de un estudio sobre las compañías de comercialización del Japón,^{7/} que manejan 70 % de las exportaciones y 80 % de las importaciones del país.

124. Esas empresas combinan funciones básicas de transacción, financiamiento, transporte, y comercialización, y se dedican también a actividades de promoción, organización de las inversiones en el interior y en el exterior e intermediación en la transferencia de tecnologías. Tienen una organización descentralizada a nivel de los grupos principales de productos, pero con la orientación, supervisión y colaboración de oficinas de gerencia y de servicios.

125. La Reunión consideró que podrían ser dignas de estudio las empresas de comercialización japonesas a fin de determinar la conveniencia de crear alguna institución parecida en los países en desarrollo, especialmente en lo que concierne a sus funciones y organización, ya que las empresas japonesas han mostrado su eficiencia en la expansión de las exportaciones, gracias a su gran escala de operaciones, múltiples funciones y alta diversificación de productos y mercados.

126. Se estimó que era necesario un examen más profundo acerca de la estructura y operación de estas empresas, para investigar, por ejemplo, si gozan de una posición monopólica y si efectivamente pueden controlar las importaciones y las exportaciones, incluso los precios. También se reconoció que podría ser difícil aplicar a América Latina la experiencia

^{7/} ST/ECLA/Conf.37/L.20

del Japón por ser muy distintas sus condiciones. Los participantes concordaron con la importancia que esas empresas atribuyen a la complementación entre la comercialización en el mercado interno y el externo, pero señalaron que, a veces, el personal y los medios de comercialización disponibles en el mercado interno no son apropiados para la comercialización en el exterior.

127. No hubo acuerdo en cuanto a la conveniencia de formar empresas de comercialización estatal en América Latina. En la región se están creando ya medios de comercialización por la iniciativa privada que han dado resultados muy positivos. Por otro lado, incluso en un país de economía centralmente planificada (Yugoslavia) funcionan 1 300 empresas privadas de exportación, aunque algunos artículos se exportan a través de organizaciones estatales. Aunque la experiencia de las compañías exportadoras de América Latina es limitada todavía, están ya funcionando en varios países de América Latina como el Brasil, México, Colombia y Argentina y se están iniciando proyectos en el Perú y Chile.

Otras fórmulas de comercialización internacional

128. En la Reunión se mencionaron otros tipos de canales de comercialización, particularmente la asociación de grupos de productores en consorcios de exportación. A propósito se señaló que en Europa occidental las asociaciones que han tenido un desarrollo más rápido de sus exportaciones han sido las más especializadas, las que reúnen empresas con características comunes de comercio exterior, y las que han experimentado un mayor progreso tecnológico. La mayoría de estas asociaciones comercian productos de una misma industria, y aunque han logrado acuerdos sobre precios, muy pocas han establecido un sistema común de control de calidad. Pocas asociaciones han establecido marcas comunes, aunque tienen en general algún medio de identificar los artículos que pertenecen a los productores de ese grupo. La experiencia europea enseña que la administración y el financiamiento son factores que determinan el éxito de estas asociaciones.

129. En América Latina se han creado consorcios de exportación para un pequeño número de productos. Hubo acuerdo sobre la conveniencia de estimular la creación de consorcios de productores para la exportación en los países en desarrollo, sobre todo para las empresas pequeñas y medianas.

130. Asimismo, el proceso de integración, a través de las preferencias arancelarias regionales, ofrece a las empresas latinoamericanas un campo de entrenamiento y una oportunidad de adquirir experiencia en la canalización del comercio internacional que les será de utilidad cuando exporten después a países fuera de la región.

131. Se planteó la posibilidad de utilizar los servicios de gerentes de exportación. Se trata de una organización que asume toda la responsabilidad exportadora de sus compañías asociadas. Actúa como gerente de exportación de clientes productores y provee todo lo necesario para la comercialización, a base de una comisión sobre la venta, incluso proporcionando financiamiento en algunos casos. Estas organizaciones han alentado a muchas firmas industriales a exportar, aun cuando muchas, una vez que adquieren experiencia y mercados, actúan por cuenta propia.

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES EN LA FORMULACION Y EJECUCION DE UNA ESTRATEGIA DE EXPORTACIONES

132. En la Reunión hubo consenso en que, desde el punto de vista conceptual, las instituciones deben instrumentar las normas que rigen las relaciones entre regiones y países, así como entre el Estado y el sector privado, en sus aspectos jurídicos, técnicos, comerciales y financieros y que deben tener la capacidad para adaptar esas normas, en forma continua, a los cambios que resultan de los procesos de desarrollo.

133. El extraordinario crecimiento del comercio internacional, y en particular de las exportaciones de manufacturas en los dos últimos decenios, se ha debido en gran medida a la vigorosa creación de instituciones que empezó, en el plano mundial, con posterioridad a la segunda guerra mundial. Este proceso adquirió impulso con los movimientos de integración regional y con el apoyo estatal a las actividades del sector privado en los países de economía de mercado, así como con el desarrollo sostenido que han experimentado los países de economía centralmente planificada.

134. En lo que toca a América Latina, cuya participación relativa en las exportaciones mundiales viene disminuyendo, hay necesidad de desarrollar las instituciones que podrían contribuir a corregir esa situación desfavorable. La Reunión examinó qué reajustes serían necesarios, en el orden regional y nacional, para ese objeto.

Instituciones regionales

135. Las distintas asociaciones de integración existentes en la región han mostrado insuficiente capacidad institucional para atender a las nuevas exigencias que resultan del avance de la integración; conciliar las políticas económicas de los países con el desarrollo de la región respectiva; promover el aprovechamiento continuo de las nuevas posibilidades de comercio y desarrollo que se pacten; prevenir la formación y favorecer la liquidación de saldos financieros que resulten de las transacciones entre los países y fomentar las inversiones infraestructurales e industriales que faciliten la integración.

136. Algunos participantes atribuyeron la falta de progreso de la integración a las debilidades en las estructuras institucionales de las distintas asociaciones. Serían insuficientes las facultades y los poderes de decisión de los órganos respectivos, así como anticuados o inadecuados los instrumentos que utilizan y los procedimientos de negociación.

137. Por otro lado, se señaló que, si bien las entidades de integración son susceptibles de perfeccionamiento en cuanto a su estructura y funcionamiento, no puede atribuirse la lentitud del proceso de integración primordialmente a dificultades de naturaleza operativa. La causa fundamental es de orden político y tiene su origen en la inequitativa distribución de los beneficios de la integración entre los países asociados. Por ejemplo, se indicó que las normas concernientes a los países de menor desarrollo relativo no han producido en la práctica los resultados esperados, lo que puede atribuirse a una distribución no equitativa de las inversiones en relación con los programas de complementación, o a la disminución de los ingresos aduaneros en los países que menos han progresado en la sustitución de importaciones. En este último caso se habría producido un desfinanciamiento fiscal que hizo bajar las inversiones e impidió la expansión de las actividades terciarias a cargo del sector público.

138. Por el contrario, según otras opiniones, la causa más probable de los problemas que se registran en los procesos de integración en América Latina radica en su tendencia a procurar la sustitución de importaciones desde terceros países, en lugar de aumentar las ventas fuera del sistema. En la Comunidad Económica Europea el proceso de integración tuvo éxito porque la economía de todos los países miembros ha estado en continua expansión desde la puesta en vigor del Tratado de Roma y así no ha habido lugar a tensiones derivadas de una distribución poco equitativa de los beneficios de la integración.

139. En la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano, en cambio, al no propenderse a la expansión de las exportaciones de manufacturas hacia otras regiones, sólo hubo beneficios en la medida en que ocurrió una sustitución de importaciones en términos regionales. Esta limitación dio lugar a las diferencias en el grado de

/aprovechamiento de

aprovechamiento de las ventajas del mercado ampliado que explican la crisis actual. Por lo tanto habría que procurar la expansión de las exportaciones de los sistemas de integración a terceros países, aprovechando las posibilidades de instalación de nuevas industrias que ofrece el espacio ampliado, a fin de asegurar la expansión económica de todos los países de la región y conjurar así el peligro del crecimiento lento y limitado que resulta de un programa basado en la sustitución de importaciones en términos regionales.

140. Se coincidió en que los procesos de integración, pese a las limitaciones que en él se han advertido con el tiempo, han dado un fuerte impulso al comercio interregional y que han dado ocasión a los empresarios medianos y pequeños para efectuar sus primeros ensayos de exportación de productos no tradicionales. Se reconoció, sin embargo, la necesidad de procurar una mayor vinculación entre los institutos tecnológicos y los organismos de integración. Hubo coincidencia, asimismo, en la conveniencia de que cada sistema de integración cuente con un organismo especializado en el fomento de las exportaciones a terceros países.

141. Se ha progresado en la creación de instituciones orientadas a promover el aprovechamiento de las nuevas posibilidades de comercio y desarrollo que abre la integración, sobre todo en el financiamiento de las inversiones y en el funcionamiento de los mecanismos de liquidación de los saldos financieros que resultan de las transacciones entre los países. Los desequilibrios estructurales en esta materia podrían también reducirse al mínimo con una mejor distribución de los beneficios de la integración.

142. No existe una organización exclusivamente latinoamericana capaz de estimular la integración entre la ALALC, el MCC, la CARIFTA y el Grupo Andino, y de ampliar estas asociaciones mediante la inclusión de los países en desarrollo de la región que siguen desvinculados en mayor o menor grado. Hay extraordinarias posibilidades de una mayor integración a este nivel general, en particular para facilitar nuevas sustituciones de importaciones industriales y para fortalecer la capacidad de negociación de la región. Si los países de América Latina desean

/utilizar la

utilizar la fuerza que les da su capacidad conjunta de imitación para conseguir en el mundo mejores oportunidades para sus productos sería del caso estudiar una organización que tuviera el mandato y las facilidades técnicas para coordinar y aprovechar esa fuerza conjunta.

143. La Reunión consideró que era importante conciliar las políticas, los planes o las estrategias nacionales de desarrollo con los objetivos y procesos regionales y subregionales de integración de América Latina y que era preciso concebir y organizar instituciones y procedimientos administrativos transnacionales capaces de instrumentar eficientemente esos objetivos. Es fundamental que los países concierten previamente directivas integracionistas que orienten la formulación de esas políticas, planes o estrategias, ya que su coordinación a posteriori resulta ineficaz o inoperante.

Instituciones nacionales

144. Al discutir las instituciones nacionales, la Reunión examinó los aspectos referentes a la coordinación de la política de comercio exterior con la política económica general, los problemas de programación y financiamiento de las inversiones industriales, la creación de la infraestructura, en particular la de transporte la comercialización de productos manufacturados y semimanufacturados, y la formación y motivación del personal vinculado con las actividades del comercio exterior.

Instituciones de información

145. En relación con la formulación de las estrategias de exportación de bienes industriales, los participantes señalaron que los países de la región presentan una pronunciada debilidad orgánica en lo referente a la recolección, tratamiento y difusión de las informaciones necesarias. La preparación de la estrategia exige un análisis acucioso de la demanda potencial referida a aquellos bienes que el país puede producir con ventajas relativas. El conocimiento de las perspectivas de demanda deberá determinar las inversiones correspondientes y, en consecuencia, las medidas para la captación del ahorro interno y externo, la asignación de recursos, la preparación y evaluación de proyectos, la adquisición de tecnologías, la formación de personal y la creación y los ajustes de infraestructuras.

/146. Los

146. Los organismos tradicionalmente responsables de la recolección y distribución de esas informaciones no forman una estructura adecuada en los países latinoamericanos. Se imponen su fortalecimiento y modernización. Como muestra la experiencia extrarregional, aparentemente esas actividades podrían desempeñarlas mejor organismos descentralizados y autónomos, con amplia participación empresarial. Serían entidades mixtas, dotadas de capital suficiente que venderían servicios a las empresas públicas o privadas del país respectivo o a empresarios extranjeros interesados en efectuar inversiones en ese país. Asesorarían, asimismo, a las instituciones financieras en cuanto a la posible rentabilidad de proyectos que exigieran préstamos para inversiones o estudios de preinversión. Por último, deberían mantener servicios permanentes de información sobre las oportunidades comerciales, tendencias de los principales productos de importación y exportación del país en los distintos mercados, etc.

147. Probablemente rebasaría la capacidad financiera y técnica de muchos países latinoamericanos la creación y mantenimiento de organismos que pudiesen proporcionar, a un costo prudencial, las informaciones mencionadas. En efecto, debería tener oficinas en los principales países que podrían constituir importantes mercados potenciales y seguir de cerca las tendencias de importación en ellos, el curso de la competencia internacional, y otros acontecimientos, todo ello en función de las ventajas relativas potenciales del país que representara. Debería, además, estar capacitada para prestar orientación a firmas consultoras para el estudio de la ingeniería de proyectos y otros aspectos; para indicar proveedores de equipos e instalaciones; para asesorar en cuanto a fuentes de financiamiento, exigencias legales y otros requisitos que habría que satisfacer para exportar a los distintos mercados, etc. Igualmente debería tener atribuciones para contratar en el exterior sobre todos estos asuntos.

148. En virtud de esas consideraciones, algunos expertos sostuvieron que sería recomendable, en varios casos, organizar esa entidad como empresa multinacional latinoamericana. A este respecto se indicó que una empresa

/multinacional podría

multinacional podría no inspirar la necesaria confianza a los países que la integraran puesto que en sus negociaciones podría favorecer a cualquiera de ellos en detrimento de los demás.

Instituciones para la formulación de la política de comercio exterior

149. En la Reunión se sostuvo que la formulación de una estrategia y política de comercio exterior debería encargarse a un organismo colegiado de alto nivel, integrado, como mínimo, por los Ministros de Estado más directamente vinculados con el sector y el Presidente del Banco Central; en algunos casos, según la organización de cada país, deberían intervenir otras instituciones oficiales de créditos y representantes de los sectores empresariales de la industria, el comercio y la agricultura. Algunos participantes opinaron que debería asegurarse la representación de los trabajadores organizados.

150. La creación de ese organismo sería necesario porque la responsabilidad de los múltiples asuntos y políticas sectoriales que integran la política de comercio exterior suele estar repartida entre organismos autónomos o dependientes de distintos ministerios, por lo cual tienden a centrar su atención en los problemas inmediatos y a actuar sin coordinación entre ellos. Es así como en algunos casos el Banco Central, preocupado por los problemas de corto plazo, toma medidas que restringen el apoyo crediticio o cambiario a las inversiones industriales o al fomento de las ventas externas de manufacturas, o a la importación de los insumos correspondientes, o el Ministerio de Hacienda, por razones presupuestarias, no favorece la adopción o la aplicación de los incentivos fiscales a la exportación; o la orientación política del Ministerio de Relaciones Exteriores dificulta la concertación de tratados o convenios comerciales. Hubo consenso en que la organización administrativa vertical tiende a aislar a las unidades responsables de funciones complementarias y a hacerlas más vulnerables a la presión de grupos con intereses opuestos.

151. Se explica así por qué no siempre los organismos colegiados han podido funcionar en forma satisfactoria en la región. La mayor fuerza coordinadora no resulta de la organización formal únicamente, sino además del dominio de una idea, de la formación de una conciencia, de la capacidad de decisión de los líderes. Se recomendó en consecuencia la intensificación

/de la

de la capacitación de los funcionarios a fin de mejorar las decisiones y su ejecución y desarrollar una conciencia exportadora nacional. Esta última recomendación tendría el objetivo de contrarrestar la acción desagregadora de los grupos de presión y conferir racionalidad al apoyo general necesario para la ejecución de las medidas de política.

Instituciones para la ejecución de la política de exportación

152. El mencionado organismo colegiado de alto nivel no bastará para la ejecución de la política de exportación, a menos que esté apoyada por organismos especiales. En algunos países de fuera de la región se han constituido en el seno de esos organismos colegiados grupos de trabajo, de carácter ejecutivo, responsables de formular y controlar la aplicación de medidas prácticas dirigidas a promover la exportación por sectores industriales o por productos. En algunos países de la región se han establecido instituciones autónomas con funciones de coordinación de organismos del sector público responsables de distintas actividades de comercio exterior; de promover el acercamiento entre el sector privado y el sector público; de realizar estudios e investigaciones de interés para la promoción de exportaciones; de prestar asistencia a firma exportadora; y hasta de arbitrar en litigios entre firmas exportadoras nacionales e importadoras extranjeras. En vista de su buena actuación en materia de fomento de las exportaciones, sobre todo de las industrias, se recomendó en la Reunión prestar especial atención a las posibilidades que ofrecen los bancos de comercio exterior e instituciones similares.

Apoyo a la empresa exportadora nacional

153. Al modelo latinoamericano de crecimiento hacia afuera corresponden instituciones públicas pasivas, orientadas esencialmente a registrar y controlar ventas y operaciones de cambio, o a proteger marcas y patentes, en general extranjeras y referentes a mercaderías importadas. En lo que toca a las exportaciones de bienes industriales, existe un vacío administrativo, y una organización empresarial, que o no tiene experiencia de vender al exterior o se ve constreñida de hacerlo por no entrar en competencia con las organizaciones matrices foráneas.

154. Se señaló en la Reunión la conveniencia de establecer tratamientos diferentes para las empresas internacionales y las nacionales en materia de fomento a las exportaciones. Además de recibir los mismos estímulos que se conceden a las segundas, las primeras deberían ser instadas a exportar, a fin de cubrir, y, si fuera posible, superar las remesas financieras correspondientes a sus inversiones y operaciones en la región. Esta orientación se justifica porque las empresas internacionales conocen los mercados externos y tienen mayor facilidad para usar tecnologías que han desarrollado las matrices y para obtener financiamiento exterior; normalmente disponen de canales propios de comercialización y sus productos en general son conocidos en el ámbito mundial. En cambio, por regla general, la empresa nacional no goza de ninguna de estas ventajas relativas, y por definición no remite grandes cuotas de utilidades al exterior.

155. Como primera medida de apoyo a la empresa exportadora nacional, se mencionó la creación de instituciones financieras para la inversión industrial. Sin este elemento indispensable para constituir una oferta exportable, serían inoperantes todos los demás incentivos a la exportación de manufacturas. Habría que asegurar también que el ahorro interno se oriente a financiar a la empresa nacional o regional, ya sea pública, privada o mixta.

156. La frecuente debilidad financiera y técnica de la empresa industrial de los países latinoamericanos, en relación con los costos, riesgos y otros tipos de dificultades que supone la conquista de mercados externos, aconsejaría la creación de empresas de comercialización para las exportaciones de manufacturas. Aunque este asunto se considera en otra sección del presente informe (véanse los párrafos 123 a 131) es necesario destacar aquí dos aspectos relacionados con el apoyo institucional a las empresas nacionales. El primero se refiere a la conveniencia de que en principio sean nacionales las empresas de comercialización, como medio de minimizar los efectos adversos potenciales de una eventual administración de los precios de los productos de las empresas industriales medianas y pequeñas y de evitar un incremento de la transferencia de utilidades al exterior. El segundo aspecto se refiere a la conveniencia de

/institucionalizar la

institucionalizar la asociación de las empresas medianas y pequeñas, con el objeto de que puedan protegerse mejor contra la administración de sus precios por las grandes empresas de comercialización.

157. Como en el mercado internacional cambian con frecuencia las exigencias de calidad, especificaciones, precios, etc., las empresas de comercialización deben tener una estrecha relación - que debe traducirse en intercambio de informaciones - con las empresas productoras, para que éstas puedan responder eficiente y oportunamente a los nuevos requerimientos que se fomulen en cuanto a las características del producto.

158. En lo que a investigación tecnológica se refiere, la Reunión destacó la conveniencia de adoptar medidas institucionales que lleven a los empresarios a utilizar tecnologías que sean económicas con relación a la empresa y al país respectivo. Las instituciones oficiales creadas con el objetivo de proporcionar el apoyo tecnológico a las empresas nacionales no han logrado prosperar con el vigor requerido, a causa de la magnitud y urgencia de los problemas que deben atender.

159. Las principales dificultades son de orden financiero. La intensificación del apoyo financiero a la investigación tecnológica encontraría menor resistencia si se vincula con las expectativas de una mayor utilidad por parte de las empresas. En consecuencia se sugirió que esas actividades podrían financiarse, parcialmente, mediante contribuciones que pagarían las empresas como condición para obtener préstamos destinados a inversiones industriales, que concediesen las corporaciones y bancos oficiales de fomento. Otro estímulo podría ser la autorización para descontar del impuesto a la renta las cantidades pagadas por concepto de servicios de asistencia tecnológica, el valor de las subvenciones concedidas a institutos de tecnología o la suscripción de cuotas de capital de esos institutos.

160. La Reunión recomendó especialmente la mayor vinculación de los organismos estatales con el sector privado, no sólo en la formulación de políticas, sino en diversos aspectos de su ejecución, sobre todo con relación a los mecanismos de protección de la propiedad intelectual y la creación de tecnologías, que pueden estimular la inclinación innovadora de algunas instituciones o personas.

161. Si los institutos de tecnología se organizaran en forma empresarial y con participación de capitales privados, sus relaciones con las empresas productoras y exportadoras probablemente mejorarían en forma espontánea. Ello facilitaría el conocimiento más objetivo de la naturaleza de la demanda externa y de las potencialidades de la industria nacional para atenderla. En consecuencia, las normas técnicas tenderían a ser más realistas y el control de su aplicación más expedito. Además de esas ventajas, la delegación de dicho control podría resultar en una fuente adicional de financiamiento para la investigación tecnológica.

162. Se objetó que este control semiprivado podría traducirse en el relajamiento de las normas legales o contractuales referentes a las características de los productos exportados y en el desprestigio eventual de la producción nacional en el exterior. Con objeto de prevenir ese efecto indeseable se sugirió crear servicios de inteligencia comercial, a cargo de un organismo público especializado, que, sobre todo al examinar los pleitos entre exportadores e importadores, investigaría las causas del incumplimiento de las normas contractuales o legales. Ese organismo cumpliría una función fiscalizadora, de la que podrían resultar sanciones administrativas, como la exclusión de los incentivos gubernamentales a las exportaciones, multas, y otras penas. Los organismos privados o mixtos responsables de controlar la aplicación de las normas, así como sus agentes, estarían también sujetos a sanciones administrativas.

163. El servicio de inteligencia y mediación debería unir esas funciones controladoras a las de asistencia judicial a los exportadores nacionales, cuando fuese evidente su buena fe, en particular cuando los pleitos se procesasen en el exterior. Además, convendría que buscara concertar acuerdos amigables entre las partes en litigio.

164. Estos organismos de inteligencia tendrían entre sus funciones también la de verificar periódicamente los embarques para fiscalizar el funcionamiento de los sistemas de control de calidad y el cumplimiento de los contratos por parte de las entidades empresariales.

/165. Finalmente

165. Finalmente la Reunión insistió en la necesidad de racionalizar y simplificar los procedimientos y métodos de la administración pública relacionados con las actividades de exportación e importación. Sobre todo en los países en desarrollo, ello sólo puede lograrse en virtud de la presión de grupos interesados externos a la administración pública. En consecuencia, se recalcó la conveniencia de institucionalizar la cooperación del sector exportador a los esfuerzos gubernamentales destinados a reducir costos, etapas y plazos de los procedimientos de apoyo o control de las actividades de exportación. Ello probablemente requerirá la creación de mecanismos que se relacionen con el sector privado a diferentes niveles de la administración: organismos de asesoramiento técnico en organización y métodos, entidades normativas y dependencias ejecutivas.

V. CONCLUSIONES

166. A continuación se presentan, en forma concisa, las principales conclusiones que derivan de las deliberaciones de la Reunión.

Necesidad de una estrategia de exportación de manufacturas

167. Existe clara conciencia en América Latina de la necesidad de incrementar el volumen de exportaciones, haciendo aumentar la participación de los productos manufacturados.

168. El objetivo de expandir las exportaciones industriales debe convertirse en una de las metas principales de la industrialización. La sustitución selectiva de importaciones debe acompañar y, en la medida de lo posible reforzar, el objetivo de alcanzar progresivamente niveles de eficiencia compatibles con el mercado internacional. En la mayoría de los países de la región ese objetivo puede considerarse como de muy reciente incorporación en el modelo de desarrollo y plantea la necesidad de introducir modificaciones en los aspectos siguientes: a) características de la estructura industrial; b) instrumentos utilizados por el sector público para orientar la actividad empresarial; c) las bases para definir las relaciones económicas internacionales entre los países de América Latina y el resto del mundo; y d) organismos encargados de concebir y aplicar los instrumentos necesarios para la consecución de los objetivos que ahora se incorporan a la política industrial.

169. Es necesario integrar el conjunto de medidas y de instituciones encargadas de concebirlas y aplicarlas, en el marco de una estrategia de exportación de manufacturas cuya ejecución implica una decisión al más alto nivel para comprometer esfuerzos y recursos a fin de incrementar las exportaciones industriales; concebir y aplicar un conjunto coherente de medidas industriales, comerciales y de infraestructura; y adaptar las medidas y las instituciones en función de las modificaciones que experimenten las condiciones de la oferta y del mercado internacional.

170. La concepción de esa estrategia sólo puede derivar del análisis del proceso de industrialización y de las características privativas de cada país. Deben tomarse en cuenta el tamaño del mercado, el grado de industrialización, la urgencia de los problemas de balance de pagos, la dotación

/de recursos

de recursos naturales, la presencia de empresas internacionales y la participación del sector público en la economía.

171. Uno de los elementos decisivos para la aplicación de la estrategia es la vinculación entre el gobierno central y el sector empresarial, tanto público como privado. La colaboración sistemática entre ambos sectores ayudará a conocer los obstáculos que inhiben la exportación en las empresas y las potencialidades de exportación; a idear el tipo de instrumento más adecuado para cumplir el objetivo de incrementar las exportaciones; establecer el control de la calidad, la normalización y la investigación tecnológica; y, por último, afianzar el compromiso de los distintos agentes económicos con los objetivos de la estrategia.

Contenido de las estrategias de exportación de manufacturas

172. El contenido de la estrategia está dado por los incentivos que puede tomar el sector público para incrementar las exportaciones industriales. La posibilidad de llevarlas a cabo y la importancia que se dé a cada una, así como la oportunidad y modalidades concretas de su realización dependerán del conjunto de objetivos políticos, económicos y sociales que se fijen los países y del método que cada cual elija para alcanzarlos.

173. Tales iniciativas comprenden el apoyo directo a las empresas para elevar su eficiencia, tamaño, desarrollo tecnológico y financiamiento industrial; la modificación de algunos parámetros de la estructura industrial que condicionan el comportamiento de los empresarios frente al mercado internacional (nivel y estructura de la protección arancelaria, política cambiaria, incentivos fiscales, y legislación para las empresas extranjeras); y la creación de un marco institucional adecuado, tanto nacional como regional.

Apoyo directo a las empresas

174. i) Tamaño de las empresas. Se está comenzando a plantear, con creciente insistencia, el problema de fomentar la creación de empresas mucho más grandes que las actuales para poder atender las exigencias del mercado internacional, sobre todo en lo que se refiere a capacidad para diseñar productos que cumplan con las especificaciones de ese mercado, el establecimiento de redes de comercialización en el exterior y el mantenimiento /de equipos

de equipos técnicos muy especializados en labores de investigación, desarrollo y control de la calidad. Esto podría suponer la aplicación de medidas para facilitar la fusión de distintas empresas nacionales. En los sectores en que predominan las firmas internacionales, podría ser necesario reducir el número de empresas mediante la licitación internacional.

175. Se prevé también la conveniencia de estudiar formas de organización que permitan integrar la captación de recursos financieros con las actividades productoras de bienes, tanto en el sector privado nacional como en el sector público. Por último, podría buscarse la vinculación entre empresas de diversos países de la región (empresas multinacionales), solución de particular importancia para los países más pequeños, sobre todo los que avanzan hacia la formación de agrupaciones subregionales.

176. ii) Desarrollo tecnológico. Se trata de crear condiciones que insten a las empresas a aumentar su demanda de tecnología y la oferta correspondiente. El éxito que tengan esas medidas dependerá en buena medida del grado en que la eficiencia constituya para las empresas un determinante de la rentabilidad, especialmente en el sector privado. Entre esas medidas figura en lugar destacado la protección arancelaria.

177. Para favorecer la oferta de tecnología se señalaron las medidas siguientes.

178. En la tecnología adquirida en el exterior, la acción del sector público puede consistir en definir prioridades sectoriales, orientar a las empresas respecto a las fuentes y modalidades de transferencia más adecuadas, velar por que el costo no supere los niveles internacionales, evaluar la utilización efectiva que se haga de los conocimientos adquiridos en el exterior, y evitar la inclusión en los contratos de cláusulas restrictivas que impliquen una elevación del costo y reduzcan las posibilidades de exportación.

179. En el desarrollo tecnológico local, el sector público puede constituirse en un mecanismo poderoso de fomento para perfeccionar la tecnología industrial. Puede fomentar con su poder de compra la fabricación de los bienes de capital necesarios, por ejemplo, para el aprovechamiento de los recursos naturales del país; favorecer la formación y consolidación de empresas de ingeniería especializadas en la preparación de los proyectos correspondientes a los sectores estratégicos; vincular a esas empresas con los institutos de

/investigación tecnológica

investigación tecnológica especializados en esos mismos sectores; y estimular por medio del financiamiento, la colaboración entre las empresas productoras, las de ingeniería y los institutos de investigación tecnológica.

180. iii) Financiamiento para proyectos industriales. Las posibilidades de exportación de la industria se definen en gran parte en el momento en que se elaboran los proyectos de inversión. De muy poco servirá montar un complejo sistema de incentivos a la exportación y establecer institutos de comercio exterior, si la oferta industrial sigue ajustándose a las pautas que señalan los mercados internos. A este respecto, corresponde un papel decisivo a los organismos del sector público, de los cuales suele provenir parte importante del financiamiento para los proyectos industriales. En los criterios utilizados para evaluar los proyectos, la exportación debe intervenir con una ponderación equivalente a la que se le asigna en los planes o programas de desarrollo.

Modificación de la estructura industrial

181. i) Nivel de protección. Para reorientar el proceso industrial hacia el mercado internacional, es preciso propender a la reducción progresiva y selectiva de la protección arancelaria; a este respecto merece especial atención la relación que existe entre la protección a los productos industriales y a los agrícolas, sobre todo porque hay interesantes posibilidades de exportación de artículos agrícolas y agroindustriales. Para establecer las modificaciones que deben introducirse, es imprescindible profundizar en el conocimiento de la estructura industrial, llegando incluso al análisis por empresas.

182. El problema es más grave en países que cuentan con un importante parque industrial. En ellos, además de la posible oposición de determinados grupos, deben tenerse en cuenta los problemas sociales que puede acarrear la reestructuración industrial. En los países con escasa actividad industrial se trataría de redefinir las bases para la industrialización futura y evitar así los eventuales errores que podrían haber cometido los demás países de la región.

183. ii) Política cambiaria. Las decisiones que se adopten en esta materia pueden ser decisivas para la actuación del sector privado en el comercio /internacional; de

internacional; de ahí que haya que lograr un alto grado de integración entre la política cambiaria y la de incentivos a la exportación, pues lo que importa a la empresa es el resultado final a que se llega con la aplicación de ambas políticas.

184. iii) Incentivos a la exportación. Para determinar el nivel de los incentivos, sobre todo a medida que se avanza en las exportaciones industriales, parece útil proceder a una evaluación de los costos fiscales y de los beneficios que se generan en términos de divisas adicionales. Esto se relaciona estrechamente con el establecimiento de prioridades sectoriales en la estrategia de exportaciones, lo que debe conciliarse con la mayor estabilidad posible del programa de incentivos, para que pueda programarse la producción para el mercado externo.

185. La estructura y los trámites para la aplicación de los incentivos deben ser sencillos y deben responder a la capacidad administrativa del país.

186. iv) Legislación para las empresas extranjeras. El objetivo de la legislación ha de ser que las empresas extranjeras aumenten las exportaciones provenientes de sus instalaciones actuales, proyectar las futuras teniendo presente el mercado internacional, y asignen a las fábricas establecidas en la región aquellas producciones que tengan algún efecto difusor de la tecnología en la industria local. En cuanto al destino de las exportaciones, interesa no sólo el movimiento comercial entre los países de la región, sino también el establecimiento de corrientes de exportación hacia los países desarrollados. Como mecanismo para influir en este sentido, parece útil estudiar fórmulas que vinculen el tratamiento otorgado a la remesa de utilidades con la vocación exportadora de las empresas.

187. La competencia creciente entre esas empresas, la tendencia a uniformar el tratamiento al capital extranjero, y el conocimiento creciente que tienen los países sobre la influencia que ejercen esas firmas son factores que coadyuvan a mejorar la posición de negociación frente a esas empresas.

188. v) Selección de sectores prioritarios. En determinadas circunstancias, al aplicar las medidas señaladas anteriormente, puede ser conveniente dar mayor prioridad a los sectores productores que presentan las mejores perspectivas de exportación. Para esos sectores habría que analizar las posibilidades

/de exportación

de exportación desde los puntos de vista siguientes: a) perspectiva de la demanda, a corto y largo plazo en los distintos mercados; b) grado de interconexión de cada sector con el resto de la estructura de producción; c) participación relativa de las empresas nacionales y extranjeras en cada sector, y d) necesidades de mano de obra, capital y divisas.

El marco institucional

189. El éxito que se tenga en la aplicación de las medidas señaladas dependerá en gran parte de la capacidad de los distintos organismos encargados de aplicarlas y de la coordinación entre ellos. El problema de reformar algunas instituciones y consolidar otras se plantea tanto en el orden nacional como en el internacional.

190. i) Formulación de la política de comercio exterior. Los organismos que cumplen estas funciones deben mantener relaciones funcionales claras con las dependencias del gobierno encargadas de las relaciones políticas con otros Estados, las oficinas que integran el sistema de planificación, las entidades de fomento industrial, las empresas productoras y de servicios, y las instituciones financieras. Las relaciones mismas deben concebirse de manera tal que el objetivo de incrementar las exportaciones industriales constituya uno de los criterios de decisión para esos diversos organismos. Lo anterior sugiere que es decisiva la ubicación jerárquica de estas dependencias centrales de comercio exterior, y que en la formulación de la política puede ser de gran importancia la existencia de órganos colegiados.

191. ii) Requerimientos de información en materia de comercio exterior. La formulación de una estrategia de comercio exterior exige perfeccionar las instituciones encargadas de recolectar, elaborar y difundir la información necesaria. Para ello se examinó la posibilidad de crear organismos autónomos y descentralizados, e incluso, la conveniencia de encargar esta función a empresas multinacionales.

192. iii) Ejecución de la política de comercio exterior. Entre las funciones de los organismos que se encargan de la ejecución de la política de comercio exterior se destacaron las siguientes:

/a) Proporcionar

a) Proporcionar financiamiento a las empresas exportadoras, para la creación de nuevas fábricas, ampliación de las existentes, y financiamiento de las operaciones de exportación propiamente tales. Las instituciones encargadas de esta función deben poder influir sobre las empresas productoras en los aspectos vinculados con la eficiencia de la producción, sobre todo el mejoramiento tecnológico de sus procesos y productos.

b) Prestar asistencia técnica a las empresas en cuanto a diseño de productos y procesos y a la operación propiamente tal. Esas actividades podrían financiarse parcialmente mediante contribuciones de las empresas. Condición importante de éxito es la estrecha vinculación entre el sector público y la actividad empresarial.

c) Orientar las actividades de comercialización internacional, labor de vital importancia para las empresas pequeñas y medianas. En este sentido se indicó la conveniencia de institucionalizar la asociación de esas empresas con el objeto que puedan protegerse mejor contra la administración eventual de los precios de sus productos por parte de las compañías de comercialización. Se recomendó profundizar los estudios sobre la experiencia de otros países en cuanto a estas organizaciones, en particular la del Japón.

d) Prestar servicios de inteligencia comercial. Se trata de una función fiscalizadora sobre las operaciones de comercio exterior, de la cual podrían resultar sanciones administrativas sobre aquellos agentes económicos que hubiesen infringido las disposiciones vigentes. La función debe estar en manos de organismos públicos. El servicio de inteligencia y mediación debe completar las funciones de control con la de asistencia judicial a los exportadores nacionales, en particular cuando éstos entren en litigios que se procesen en el exterior.

193. Organismos regionales. A los organismos que actúan en el ámbito regional, les compete una gran responsabilidad en la aceleración del proceso de integración regional, de importancia decisiva para incrementar las exportaciones industriales.

194. La efectividad de su labor está condicionada en buena medida por el grado de decisión política con que los países abordan ese proceso. Esta decisión ha de manifestarse en los esfuerzos que los países realicen para coordinar sus políticas económicas generales y, en especial, las de comercio exterior.

195. Han progresado las instituciones que financian inversiones, y también los mecanismos de liquidación de los saldos financieros que resultan de las transacciones entre países. Actualmente se estudian la naturaleza y posibilidades de establecimiento de empresas multinacionales latino-americanas que podrían tener enorme importancia en el proceso de integración regional.

Anexo I.

Lista de participantes

A. Expertos invitados

Elvio Baldinelli, Asesor Económico
Juncal 721 - 3°
Buenos Aires, Argentina

Eglée Iturbe de Blanco, Director de Planificación Económica
CORDIPLAN
Palacio Blanco, Miraflores
Caracas, Venezuela

Gerardo Bueno, Gerente de Programación Industrial
Nacional Financiera S.A.
Isabel La Católica 51
México D.F., México

Oscar del Pino, Gerente de Integración
Corporación de Fomento de la Producción
Moneda 921
Santiago, Chile

Nuno Fidelino de Figueiredo, Profesor de la Universidad de São Paulo
Rua Albuquerque Lins 1309
São Paulo, Brasil

Stanley I. Grand, Chairman
Latin American Interagency
Export Promotion Committee
Department of State
Washington, D.C., U.S.A.

Mihovil Kapetanic, Secretary, Council for International Economic Relations
Federal Chamber of Commerce
Knez Mihajlova 10
Belgrade, Yugoslavia

Alfredo Neut, Jefe, División de Planificación Industrial
Corporación de Fomento de la Producción
Moneda 921
Santiago, Chile

Agustín J. Pazos, Director-Secretario
Cámara de Exportadores de la República Argentina
Casilla 405, Correo Central
Buenos Aires, Argentina

Rodolfo Quiros, Director
Programa Centroamericano para el Fomento de las
Exportaciones (SIECA/BCIE)
4a. Av. 10-03, Zona 14
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Franklin R. Root, Associate Professor of International Business
Wharton School of Finance and Commerce
Department of Marketing and International Business
University of Pennsylvania,
Pa. 19118, U.S.A.

Jaime Sandy, Asesor en Política Arancelaria
Ministerio de Finanzas
La Paz, Bolivia

H.D. Shourie, Director-General
Indian Institute of Foreign Trade
H-24 Green Park Extension
New Delhi, 16, India

Marco Aurelio Solis, Director de Planeación y Estudios
Instituto Mexicano de Comercio Exterior
Insurgentes 1447
México D.F., México

Lauge Stetting, Director
Research Institute of Foreign Trade
Julius Thomsens Plads 10
Copenhagen, Denmark

Frank Thompson, Director
Economic Studies and Planning Division
Industrial Development Corporation
P.O. Box 949
Port-of-Spain, Trinidad

Sergio Urquiza, Gerente de Fomento de Exportaciones
Banco Central de Chile
Santiago, Chile

Yap Kie Han, Director
Centre for Management and Industrial Development (CMI)
Exchange Building (Beursgebouw)
Rotterdam, Netherlands

B. Representantes de organismos internacionales

ALALC

Hugo Opazo Ramos, Director
Departamento de Política Comercial
Cebollatí 1461
Montevideo, Uruguay

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Hugh Schawrtz, Economista
Sección Industria e Infraestructura
División de Estudios Especiales
807 17th Street, N.W.
Washington D.C., U.S.A.

Centro Interamericano de Comercialización (CICOM)

Vicente Fernández, Director
Caixa Postal 4081 - ZC-05
Rio de Janeiro, Brasil

Centro Interamericano de Promoción de Exportaciones (CIPE)

Senén Magariños, Consejero Principal
Apartado Aéreo 5609
Bogotá, Colombia

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)

Gerard Fichet
Casilla 179 D
Santiago, Chile

Instituto para la Integración de América Latina

Jaime Undurraga
Casilla de Correo 39 - Sucursal 1
Buenos Aires, Argentina

International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)

Dragoslav Avramovic, Chief Economist of the South American Department
1818 H. Street N.W.
Washington D.C., U.S.A.

International Trade Centre (UNCTAD/GATT)

H.L. Jacobson, Director
Ville Le Bocage
Palais des Nations
CH-1211, Geneva 10, Switzerland

United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD)

Colin R. Greenhill, Special Assistant to the
Director of the Division of Manufactures
Palais des Nations
Geneva, Switzerland

C. Personal de la Secretaría

Programa de Promoción de las Exportaciones

Marco D. Pollner, Coordinador del Programa y
Director de la Reunión

Fernando Fajnzylber, Asesor Regional en
Planificación del Desarrollo de Las
Exportaciones

División de Desarrollo Industrial

Roberto Matthews, Director de la División

Ramón Rivera, Asesor Regional en Aspectos
de la Oferta de la Exportación de
Manufacturas

Josefina Bravo

Ghislain Robyn

División de Política Comercial

Nicasio Perdomo, Director Adjunto

William A. Dymsha, Asesor Regional en
Fomento de las Exportaciones

Ruth Kelly

Akio Hosono

Lucy Merino

Unidad de Administración Pública

Ricardo Luna, Jefe de la Unidad

Newton C. Ramalho, Asesor Regional Principal en
Administración Pública

Ramón Oviedo, Asesor Regional en Administración
Pública

Anexo II

Lista de documentos

<u>Símbolo</u>	<u>Título</u>	<u>Autor</u>	<u>Idioma</u>
ST/ECLA/Conf.37/L.1	Antecedentes y Temario (DT)		E I
ST/ECLA/Conf.37/L.2	Estrategia industrial y empresas internacionales (DT)	F. Fajnzylber, CEPAL	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.3	El fomento de las exportaciones en el Japón y la aplicación de esa experiencia a América Latina (DI)	Div. Política Comercial, CEPAL	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.4	Estudios Especiales (DI)	Secretaría de la CEPAL	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.5	Reflexiones sobre la empresa internacional y su papel en el desarrollo de las exportaciones latinoamericanas de productos manufacturados (DT)	F.R. Root	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.6	Modelos conceptuales de estrategias para la promoción de las exportaciones al nivel nacional y de las empresas (DT)	F.R. Root	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.7	La política industrial en América Latina (DI)	Div. Desarrollo Industrial, CEPAL	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.8	Los principales instrumentos de la política industrial en América Latina (DI)	Div. Desarrollo Industrial, CEPAL	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.9	Formulación de programas de incentivos dentro del marco de una estrategia de exportación - versión resumida (DT)	Div. Política Comercial, CEPAL	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.10	Formulación de programas de incentivos en el marco de una estrategia de exportación (DI)	Div. Política Comercial, CEPAL	Es

Abreviaturas: DT - Documento de trabajo
 DI - Documento de información
 E - Español
 I - Inglés
 Es - Español solamente
 Is - Inglés solamente

<u>Símbolo</u>	<u>Título</u>	<u>Autor</u>	<u>Idioma</u>
ST/ECLA/Conf.37/L.11	Estrategia de exportación: formulación y aplicación (DT)	W.A. Dymnsza, CEPAL	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.12	Aspectos institucionales de la exportación de manufacturas latinoamericanas (DT)	N.C. Ramalho, CEPAL	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.13	Criterios y bases metodológicas para la selección de productos manufacturados exportables (DT)	R. Rivera, CEPAL	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.14	La política industrial de América Latina - versión resumida (DT)	Div. Desarrollo Industrial, CEPAL	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.15	La Corporación Nacional de Exportación de Jamaica (DI)	The Jamaica National Export Corporation	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.16	Perspectivas y problemas para la exportación de productos industrializados (DT)	Elvio Baldinelli	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.17	Sistema industrial y exportación de manufacturas: Análisis de la experiencia brasilera (DT)	F. Fajnzylber CEPAL	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.18	Orientación de la industria hacia la exportación: contribución del sector privado del Brasil (DT)	J. Mindlin	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.19	La experiencia de la India en la exportación de manufacturas (DT)	H.D. Shourie	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.20	Las empresas de comercialización integrada en el Japón (DT)	Div. Política Comercial, CEPAL	Es
ST/ECLA/Conf.37/L.21	Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas (DT)	F. Fajnzylber CEPAL	Es
ST/ECLA/Conf.37/L.22	Criterios de selección de productos para el mercado de exportación (DT)	D. Tunik	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.23	Las estructuras institucionales de la integración latinoamericana y la exportación de manufacturas (DT)	R. Oviedo, CEPAL	Es
ST/ECLA/Conf.37/L.24	El mercado de los países desarrollados para productos manufacturados americanos (DI)	Div. Desarrollo Industrial, CEPAL	Es

<u>Símbolo</u>	<u>Título</u>	<u>Autor</u>	<u>Idioma</u>
ST/ECLA/Conf.37/L.25	Tax incentives for Export (DT)	I. Gal-Edd	Is
ST/ECLA/Conf.37/L.26	Las tendencias recientes de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas y algunos de sus factores explicativos (DI)	Div. Desarrollo Industrial, CEPAL	Es
ST/ECLA/Conf.37/L.27	Exportación de manufacturas argentinas; algunas respuestas y varios interrogantes (DT)	A.J. Pazos	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.28	Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas -- versión resumida (DT)	F. Fajnzylber CEPAL	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.29	El desarrollo industrial y la promoción de exportaciones en Venezuela (DT)	E. Iturbe de Blanco	Es
ST/ECLA/Conf.37/L.30	Fomento de las exportaciones en el Japón y la aplicación de esa experiencia a América Latina -- versión resumida (DT)	Div. Política Comercial, CEPAL	Es
ST/ECLA/Conf.37/L.31	Algunas experiencias recientes en IIFES exportaciones de manufacturas (DI)		Es
ST/ECLA/Conf.37/L.32	Export marketing and production structure as factors in international industrialization (DT)	YAP Kie-Han	Is
ST/ECLA/Conf.37/L.33	Some annotations on the Export Trade Pattern of Latin America's iron, steel and engineering industry to the markets of industrialized countries (DI)	YAP Kie-Han	Is
ST/ECLA/Conf.37/L.34	La conquista de mercados mundiales para los países en desarrollo (DT)	H.L. Jacobson (ITC)	E I
ST/ECLA/Conf.37/L.35	Some trade policy issues relating to the export of manufactures (DT)	C.R. Greenhill (UNCTAD)	Is
ST/ECLA/Conf.37/L.36	La exportación de manufacturas y el papel de la mediana y pequeña industria (DT)	A. Monti (BID)	Es
ST/ECLA/Conf.37/L.37	Informe de la reunión		