

Naciones Unidas
Comisión Económica
para América Latina
PROGRAMA DE DESARROLLO
DE LAS EXPORTACIONES
RLA/73/053

Documento de
trabajo para
comentarios y
observaciones

LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS

ARGENTINAS.

Setiembre de 1976

Angel Monti

Este documento aún no ha sido discutido con el Gobierno argentino. Está sujeto a modificaciones de fondo y forma. No puede ser citado.

Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad del autor y no deben interpretarse como opiniones de la institución.

CAPITULO I

El papel de las exportaciones en el desarrollo. Contenido del análisis

1. Propósitos de este capítulo

Se trata en este capítulo de presentar el esquema de contenido del análisis y de explicar ciertos aspectos básicos que han sido tenidos en cuenta.

2. El contenido del análisis

a. Se analiza para el período 1969/75 el proceso de las exportaciones argentinas de manufacturas, a fin de extraer conclusiones sobre su comportamiento y sobre los factores que la impulsan o limitan. Además se procuran resultados que deben converger con los de trabajos semejantes que se están realizando para las exportaciones manufactureras de varios países (Brasil, Colombia y México por lo menos), a fin de relevar la experiencia de conjunto sobre la materia.

b. Las exportaciones de manufacturas, así como los factores específicos que la influyen, constituyen un conjunto de elementos a su vez influido por el comportamiento del marco macroeconómico. Este marco es analizado en el capítulo II, juntamente con algunas de sus principales implicaciones sobre la variable que se considera.

El papel y el comportamiento de las exportaciones son tratados en el capítulo III, el cual contiene también un análisis de los efectos de la exportación manufacturera por actividades sobre algunas variables económicas relevantes.

Hasta aquí el enfoque es global y "de oferta". En el capítulo IV se analizan ciertos factores relevantes que influyen la demanda externa de manufacturas.

Dados tales contextos globales, el capítulo V trata sobre el régimen del sector externo en cuanto interesa especialmente a la exportación manufacturera, y el capítulo VI sobre los instrumentos de política económica que se emplean para su impulso. Las condiciones de entorno del problema son, pues, desarrolladas en los capítulos II, IV y V. Dadas estas condiciones de entorno y los hechos constatados en el capítulo III sobre la conducta de la exportación manufacturera, el capítulo VI intenta una explicación de la acción de los instrumentos.

El capítulo VII aproxima un análisis en términos de eficacia y de eficiencia. La eficacia es calificada en términos físicos, como la relación entre logros y requerimientos para alcanzarlos. La eficiencia es calificada como relación de beneficios /costos, directos e indirectos, de toda naturaleza.

c. Este trabajo no configura un test de hipótesis preconcebidas. Es una indagación que se mantuvo abierta a incluir cualesquiera variables que la evidencia lógica o empírica ha justificado.

d. Se procuró, naturalmente, identificar relaciones de causalidad. Tales relaciones pueden ser aproximadas usando instrumentos de distinta naturaleza, en forma convergente. El análisis econométrico ha tenido importantes limitaciones derivadas de problemas de significación de las series básicas, de su globalidad en muchos casos, de la extrema variabilidad de las políticas económicas y particularmente de que la expansión ^{de la exportación} argentina en 1969/75 se realizó con índices de capacidad de competencia por efecto-precios (cociente entre tipo de cambio y precios internos) de tendencia decreciente. Se ha utilizado con mayor intensidad el juicio de expertos, formulado sobre una lista de problemas planteados con razonable precisión. Ello habida cuenta de las limitaciones cuantitativas y teniendo también en consideración que este estudio procura poseer también utilidad práctica, siquiera como análisis crítico, pues tal ha sido un requerimiento formal del Gobierno Argentino.

e. Esto último ha preocupado mucho, pues significa que se pidió que el análisis tenga utilidad virtual como generador de consecuencias de valor eventualmente normativo. Dos de entre muchas implicaciones de que se pida esta aptitud residen en: que las variables deben ser suficientemente desagregadas, y que deben ser integradas en un análisis conjunto de relaciones de causalidad, es decir, en un modelo.

El primer aspecto es el de la desagregación. Cuando se corta el análisis en un nivel de abstracción dado por la preferencia del analista, pueden aparecer inconsistencias o nexos de causalidad o, incluso, paradojas que son sólo aparentes. Tales problemas no residen en la realidad del fenómeno analizado, sino en que el estudio ha quedado a un nivel de abstracción más global que el necesario para derivar conclusiones de valor virtualmente normativo para la política económica. Esta consideración limita fuertemente la posibilidad de reposar en este estudio ^{en} aproximaciones econométricas globales.

El segundo aspecto, el de la integración de las variables en un modelo comprensivo, ha sido aproximado mediante la formulación de una red cualitativa. Como se sabe, una red constituye un sistema de ecuaciones, no necesariamente lineal, escrito bajo una convención dada. Este trabajo ha planteado tal sistema de ecuaciones, pero no hubo tiempo de verificarlo cuantitativamente en forma acabada 1/.

f. Dado el doble propósito de lograr conclusiones útiles para ser integradas con los análisis de otros países y al mismo tiempo de servir a nivel práctico, el presente documento trata sobre aspectos globales, en forma resumida. Una serie de anexos al mismo entran en cierta desagregación, que se entiende útil, tanto para el análisis global cuanto para lo casuístico. Finalmente, existe un conjunto de documentos de base cuya nómina se indica en anexo 1, los cuales están a disposición de quienes tengan interés en aspectos de mayor detalle.

1/ "Una red de variables vinculadas a la exportación manufacturera. (Documento de Base).

CAPITULO II

El marco macroeconómico y algunos factores vinculados

1. Propósitos de este capítulo

Se procura describir los caracteres salientes del comportamiento macroeconómico y de algunos factores vinculados; e identificar las variables que, desde tales niveles macro, influyen el comportamiento de las exportaciones manufactureras o establecen condiciones de base para las mismas.

2. Principales factores globales y sus efectos sobre la exportación manufacturera.

a. El ingreso per cápita

i. Argentina posee alrededor de 25 millones de habitantes; y un ingreso per capita de más de U\$S 2.000, medidos en dólares corrientes. La tasa de crecimiento en lo que va del siglo hasta los años 70 fue de algo más del 3% en total y 1,1% para el producto per capita.

En lo que va de la década del 70, creció hasta más del 5% per capita en 1974 y cayó en 1975 -después de once años de crecimiento ininterrumpido- un 3% per capita. Su oscilación ha sido, en general, alta. ^{1/} La inversión en maquinaria y equipo ha sido tradicionalmente oscilante. El País ha subutilizado sistemáticamente su capacidad de generar producto e ingreso.

ii. Este patrón de conducta física de la economía pone ciertas condiciones de base a la exportación manufacturera.

El nivel relativamente alto de PBI per capita es posible porque la economía posee suficientes recursos y una alta capacidad combinatoria de ellos. Por

^{1/} Ya es usual la expresión "stop-go" para calificar el tipo de proceso de crecimiento argentino.

lo tanto, ex-ante la economía tiene condiciones físicas de base que le dan capacidad para exportar manufactura tradicional y no tradicional en medida significativa.

Pero la oscilación de la actividad -al impulso en gran parte de políticas económicas muy cambiantes- ha influido adversamente sobre la asignación de recursos y sobre su salida del País, ha actuado como freno a la inversión, y ha desorientado en cierta medida tanto a la producción "para" exportación como a la exportación manufacturera misma. En consecuencia, ex-post su exportación manufacturera no tradicional ha sido limitada por estos factores adversos, que también han integrado sus condiciones de base. ^{1/}

b. La inflación

i. La inflación es una constante que acompañó al crecimiento argentino de los últimos decenios, con un patrón tradicional del orden del 25 al 30% anual. Pero el ritmo inflacionario fue progresivamente creciendo en tendencia. Tal configura una suerte de inflación "básica"; y por sobre ella ha habido una inflación larvada, cuya aparición se considera vinculada al grado de control social. ^{2/}

Naturalmente, como en toda inflación, se yuxtaponen múltiples factores que operan por los canales de insuficiencia de oferta, exceso de demanda y alza

^{1/} Cf: "La exportación de manufacturas y el papel de la mediana y pequeña industria (BID, mimeo, 1971). Por "condición de base" se entiende aquí el conjunto de factores institucionales y operativos que deben converger para que un país esté en capacidad de exportar en condiciones homólogas a las de los competidores en los mismos productos. Esta caracterización se opone a la de subsidio. La idea reside en que los países deben tener condiciones de base aptas (tasas de interés y plazos de financiamiento semejantes; condiciones homólogas en el seguro de crédito; redes de información y de comercialización que den homóloga capacidad de competencia; etc). El defecto de una condición de base requiere en ciertos casos el uso de correctores. Sobre ello se volverá más adelante.

^{2/} "Social" lato sensu, incluyendo el control político, económico, social en sentido estricto, e institucional.

de costos. ^{1/} Pero los dos primeros canales pueden cursar un efecto inflacionario cuantitativamente reducido; mientras que las grandes inflaciones se asociaron: o bien a la eliminación de controles de precios o bien a la puja especulativa inherente a la baja aptitud de los mecanismos de regulación, en una sociedad que fluctuó entre consensual y autoritaria.

Los procesos inflacionarios agudos durante el decenio que concluye en 1975 fueron puestos bajo control por regla mediante políticas de consenso, fueran éstos forzados desde el poder ejecutivo o acordados entre gobierno, empresarios y trabajadores. Pero tales consensos duraron lo que el patrón político que les dio impulso. La parte alta de la inflación argentina puede, entonces, entenderse en buena medida como la resultante necesaria no sólo de una puja entre sectores, grupos o clases sociales, sino de un sistema de inconductas generalizadas de los actores, que procuran sus óptimos particularistas sin atención al óptimo nacional. ^{2/}

Al variar en forma fuertemente pendular el patrón político, surgen "reivindicaciones" igualmente pendulares de clases, factores y sectores; se estimulan perspectivas inflacionarias a las cuales el País parece proclive; opera el mecanismo que asegura a la especulación más remuneración que al esfuerzo creativo; y hay una realimentación de inconductas que puede llevar la tasa de crecimiento de precios a cualquier extremo insólito.

^{1/} El esquema conceptual con que ^{se} interpreta este proceso está descrito en: "Factores del Proceso Inflacionario en América Latina" (Ed. ILPES-1967). Una síntesis del mismo figura en: "La inflación. Conceptualización y el caso argentino" (Revista del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de Buenos Aires - abril/setiembre de 1972). Más recientemente: "Inflación: Dogma vs. Casuística" (mimeo 1976). La idea básica que aquí interesa consiste en que costos, oferta y demanda, constituyen "canales" (o atributos de primer orden) a través de los cuales juegan múltiples "factores" (o atributos de segundo orden) que explican las alzas de precios. Y que estos atributos de segundo orden son explicables por otros de tercero, cuarto, etc., órdenes identificables en una red no lineal. Es una aproximación casuística que admite, empero, ciertas generalizaciones. Una de éstas reside en que todas las inflaciones son mixtas y que en consecuencia no tiene sentido hablar de inflación "de" demanda o "de" costos.

^{2/} Hace falta un diagnóstico muy detallado de este proceso. Y particularmente el período que se abre en 1973 da una materia prima muy fecunda para ello.

En 1971/74 el alza media superó el 40% y en 1975 fue mayor del 300%.

ii. Es conocido, tanto a nivel conceptual como en trabajos de estática comparada, que las altas inflaciones perjudican el volumen de actividad, a veces muy significativamente; y ello ocurrió en Argentina.

El efecto de la inflación sobre la exportación ha sido adverso; y se ha verificado que el aceleramiento inflacionario de 1975 se asoció a la caída en la exportación de manufacturas; e incluso que, asociándose a la inflación la demora en el ajuste del tipo de cambio, se produjeron cancelaciones de compromisos formales de exportación preexistentes. ^{1/}

Se identifica también que determinadas variables que son factor de inflación influyen al mismo tiempo sobre la exportación manufacturera; algunas adversamente - como la espiral -; y otras impulsándola - como la deficiente distribución relativa del ingreso 2/.

c. La distribución del ingreso y el empleo

i. La distribución por factores hasta 1975 -siendo relativamente más igualitaria en Argentina que la que se advierte en el contexto latinoamericano- siguió el curso del patrón político; y la alícuota de la remuneración del trabajo en el ingreso varió según la concepción gubernamental. Se alcanzaron máximos en esta proporción alrededor de los años 50, con una caída posterior y un incremento alrededor del año 74. Paralelamente, el poder de compra del salario osciló en el último decenio siguiendo curvas dentadas, características de las espirales en que el salario nominal es absorbido por alzas posteriores de

1/ Véase: Documento de Base de este estudio: "Instrumentos para la exportación manufacturera. Extracto de principales ideas vertidas en cuatro reuniones de Expertos realizadas en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 1975".

2/ Sin embargo, sobre esto se prefiere no entrar en consideraciones más detalladas, para no mezclar el problema de la teoría de la inflación, arduamente debatido, con el tratamiento de la exportación de manufacturas. La referencia del párrafo no pretende identificar una relación de causalidad rigurosa.

precios. Esta absorción llegó a límites muy altos hacia fines de 1975 y la primera mitad de 1976; y el salario real se redujo entonces considerablemente.

La producción por trabajador creció anualmente más del 2% en los últimos decenios; y naturalmente la creación de oportunidades de empleo fue una función -creciente desde 1950- de la tasa de crecimiento del PBI. ^{1/} La variación del desempleo se asocia, pues, a los cambios en el ritmo de crecimiento. En la segunda mitad de 1975, la caída de más del 4% en el producto se asoció inicialmente, al parecer, a una reducción fuerte en el número de horas trabajadas por hombre.

Desde mediados de la década del 60 se genera empleo a un ritmo semejante al de crecimiento de la población.

La distribución por sectores mostró la misma sensibilidad política que la distribución por factores. En los últimos quince años el sector industrial perdió sistemáticamente ingresos en la medida en que los precios implícitos en el PBI manufacturero crecieron menos que el nivel general de precios implícitos en la economía. De ahí se generaron traslaciones de ingresos ^{2/} cuyos beneficiarios fueron los sectores agropecuarios o los de servicios, según las épocas.

^{1/} La tasa anual acumulativa de crecimiento del empleo medida por quinquenios fue creciendo desde el 0,6 en 1951/55 hasta el 2% en 1965/70 (Adolfo Canitrot: Algunas características del comportamiento del empleo en la Argentina entre 1950 y 1970. Ed. Jornadas de Economía. La Plata, 1973, p.3). Posteriormente, puede conjeturarse un alza media del 1,5%.

^{2/} Tales traslaciones fueron calculadas en función de explicar el incremento en el valor a precios corrientes de las variables, como suma algebraica de sendos efecto-volumen y efecto-precios. Si se respeta la definición de las cuentas nacionales para el efecto-volumen $E_v = (Q_n - Q_0) \cdot P_0$, resulta el efecto-precios igual a $E_p = (P_n - P_0) \cdot Q_n$, lo cual sobrevalúa este efecto en cierta medida. Calculando efectos al nivel de la economía en su conjunto y de las desagregaciones que se consideran en cada caso (por sectores u otros conjuntos de variables) se identifican un efecto-nivel general de precios (en cierto modo asimilable al efecto-inflación), y un efecto-traslación, debido a cambios en la estructura de precios con respecto a un período-base dado. La sumatoria de tales efecto-traslación es, naturalmente, cero.

Por grandes grupos de transacciones formativas de la demanda global (consumo-inversión-exportación) desde 1960 las exportaciones totales perdieron ingreso por tales traslaciones hasta 1971, ganando levemente desde entonces.

ii. Las consecuencias de estos cambios en la distribución sobre la exportación manufacturera son múltiples, sobre todo en ramas de mayor densidad de mano de obra. Una caída en el salario real estimula las exportaciones por doble vía: por efecto de los menores costos y porque baja entonces la demanda interna, con lo cual aparece la exportación como medio necesario de mantener la actividad a nivel de empresa individual. Pero en el juicio de expertos ello mismo afecta la estabilidad de la función de exportación; porque una vez recuperado el salario real, creciendo el empleo y reactivado el mercado interno, muchas empresas tienden a replegarse hacia él, con lo cual se ha hecho la experiencia de que el País ha perdido mercados antes logrados.

La traslación de ingresos desde el sector industrial hacia el sector agropecuario según su extensión puede ser "financiada" con un incremento relativamente mayor de la productividad en el sector industrial; y ello parece haber ocurrido.

d. El financiamiento de la economía en su conjunto

i. Este concepto, para cierto ritmo de expansión del PBI, puede ser medido en función del saldo del balance de pagos en cuenta corriente.^{1/} Este saldo había sido negativo en la década del 50 hasta principios de los años 60; y desde entonces hasta 1974 ha fluctuado entre un déficit de U\$S 220 millones (1969) y un superávit de U\$S 700 millones (1973). En 1975 el déficit en cuenta corriente fue de U\$S 1.300 millones. Estos son valores contables; y existen transacciones no registradas de muy alta significación según los años (básicamente contrabando, sobrefacturación de importaciones y subfacturación de

^{1/} El análisis de lo ocurrido refleja el comportamiento del financiamiento de la economía en su conjunto, en función de una tasa de incremento del PBI que ya se ajustó a él, con las demoras del caso y mediando cierto uso del crédito externo. Otro análisis sería el de la capacidad de financiamiento.

exportaciones) que impiden calificar la capacidad de financiamiento del país en su conjunto según la contabilidad de las transacciones registradas en el pasado. ^{1/}

El juego cíclico tradicional vinculado al comercio exterior global, analizado desde hace más de medio siglo, ha mostrado que la expansión del PBI se asocia al incremento de las exportaciones; y que en su consecuencia luego suben las importaciones más allá del punto en que las exportaciones han dejado de crecer o, aún, caen. Esto parece haberse repetido también en los últimos años.

En efecto, las exportaciones anuales registradas no lograban pasar del orden de los U\$S 1.800 millones hasta la primera mitad de 1972, en que comienzan un rápido ascenso. El umbral de importaciones registradas comienza a ascender en la primera mitad de 1973. ^{2/} Ambas transacciones -excluidos subfacturación y contrabando de exportaciones y sobrefacturación de importaciones- duplican casi sus valores registrados en los últimos tiempos (U\$S 3.300/3.400 aproximadamente en el promedio de 1973/75, con máximos de U\$S 3.900/4.000).

Considerando las limitaciones que la información introduce al análisis y aún teniendo en cuenta el incremento grande en las remesas por remuneración de factores, el efecto de transacciones no registradas y el comportamiento de la balanza de pagos en los últimos quinquenios sugieren que la economía argentina genera más ahorro del que utiliza en su inversión bruta interna. ^{3/} Pero mucho ahorro se filtra; y los saldos del intercambio son cíclicos, cada vez más fuertemente; con lo que se afecta considerablemente el funcionamiento de la política de balanza de pagos.

^{1/} Estimaciones de funcionarios aduaneros publicadas en periódicos, calificaron para 1975 filtraciones de más de U\$S 2.000 millones. Ello más que compensaría el saldo contable negativo.

^{2/} En ambos casos se trabaja con series desestacionalizadas.

^{3/} El incremento en la deuda externa total -incluido el saldo por operaciones de pase a principios de 1976- parecería contradecir esta estimación conjetural. Sin embargo, un análisis detallado de las transacciones y el efecto de las transacciones no registradas, sugiere que el juicio tentativo del texto no es erróneo.

Hasta fines de 1975 y parte de 1976 hubo incremento en la deuda externa, baja de reservas 1/ y aumento en la posición pasiva a término del sistema financiero.

ii. El efecto de este comportamiento sobre la exportación manufacturera es discernible a varios niveles de abstracción. Globalmente, introdujo todos los factores de restricción característicos a los países que son cada vez más deudores y que tienen que salir periódicamente a refinanciar sus deudas -en gran medida de corto plazo-. Muchas restricciones e incertidumbres nacen de ello. El valor actual de la esperanza matemática de beneficios en el País tiende a hacerse menor que en el exterior -tomando otros factores como constantes- por el mayor riesgo relativo; y el inversor racional, que procura maximizar aquel valor actual, debe colocar parte de su ahorro fuera del País. La salida de capitales se hace así una constante del proceso, y sólo varía su dimensión 2/. Radicar cierto monto de divisas en el exterior constituye un mecanismo de cobertura utilizado; y el mecanismo de salida encuentra ^{en} la subfacturación de exportaciones y el contrabando físico -en cantidad y calidad- de exportaciones uno de sus cauces naturales.

e. El dosaje monetario de la economía.

i. Este concepto puede ser analizado partiendo del coeficiente de liquidez 3/, como primera aproximación parcial. Este llegó a ser mayor al 30% hasta 1956; y bajó tendencialmente desde entonces, para ser del orden del 13% hacia 1972/73 respondiendo a la política repetidamente abrazada, de abatir la inflación con restricción monetaria. Desde entonces hubo una suba por efecto principalmente fiscal.

El curso de la demanda de moneda y la política respecto a ella y a la oferta monetaria han sido particularmente interesantes. Bajo condiciones de crecimiento

1/ A fines de 1975 las reservas significaban casi 2 meses de importaciones. Los valores de esta variable en el período 1960/75 oscilan entre 2 y 8 meses, en forma cíclica.

2/ La expectativa inflacionaria contribuye poderosamente a ello, por supuesto, por efecto de la Ley de Gresham.

3/ Cociente entre medios de pago de particulares (excluido cuasi-dinero) más oficiales con respecto al producto.

físico con inflación, era de esperar una baja en la demanda de moneda como portador de valor; pero un incremento de tal demanda para especulación -obviamente- y además para transacciones por efecto -precios y por efecto- volumen de actividad en este último caso.

En lo que desalienta la demanda para especulación, ha habido incrementos en las tasas de interés nominales -que de todas maneras siguieron significando tasas reales negativas hasta principios de 1976 por lo menos- 1/. Pero el sistema bancario presta tomando la solvencia como atributo de primer orden, pues atiende básicamente a la recuperación del crédito antes que a la asignación óptima de recursos. Con ello, la eficiencia direccional del crédito no está cabalmente asegurada, y no lo fue en la realidad concreta, a pesar de la nacionalización de los depósitos 2/.

Y como el sector público requirió una ingente dotación de fondos en los últimos años, el incremento de crédito neto al sector privado ha resultado relativamente reducido. De tal forma, el volumen físico de los medios de pago de particulares ha caído considerablemente, con respecto al de varios años atrás.

La fisonomía de los circuitos financieros ha venido, así, variando; tanto a través de la aparición o la vigorización de instrumentos de segundo orden que poseen fuerza cancelatoria -incluso activos no nacionales- cuanto por vía del aumento de la importancia de la intermediación financiera no bancaria -institucionalizada y no-.

La restricción monetaria ha frenado la demanda; pero también la oferta. En efecto, se ha verificado ^{de} que el crédito de largo plazo configura una precondition para la inversión y el/corto plazo para la expansión necesaria del capital de giro y, en general, para aumentar el coeficiente de aprovechamiento, en sociedades anónimas industriales argentinas.

1/ Salvo alguna excepción, en los últimos lustros ello se da. A principios de mayo de 1976 se introdujeron medidas correctoras cuyo efecto no es aquí evaluado.

2/ Se anunció en abril de 1976 que se procedería a la desnacionalización de depósitos.

En tendencia a largo plazo, la restricción monetaria perseverante no estuvo acompañada de una baja en el ritmo inflacionario, al menos hasta principios de 1976. Si tal era el objetivo, tal objetivo no se logró.

ii. En cambio, se considera que la restricción perseverante contribuyó a limitar el ritmo de desarrollo, y a cortar la dimensión del ahorro nacional y la posibilidad de asignar recursos a destinos prioritarios -como el avance tecnológico nacional-. Se estima que no podría demostrarse que la restricción monetaria con selectividad insuficiente contribuyó a vigorizar la capitalización física y tecnológica de las empresas ni sus resultados; por lo menos porque muchas empresas debieron acudir al endeudamiento con el sistema extrabancario -que opera a costos más altos- e incluso al endeudamiento en moneda extranjera, con lo cual se internalizó el álea cambiario dentro de su contexto. Y en ello ha residido buena parte de causa del perjuicio que la restricción monetaria con selectividad no eficiente ha introducido a la exportación manufacturera, afectando particularmente a las empresas industriales nacionales medianas y pequeñas y a la posibilidad de formar empresas nacionales de exportación a escala grande.

Tal vez -y aunque no pueda demostrarse esta proposición- si en los últimos años se hubiera seguido una política de contención inflacionaria asentada sobre otras bases -y en particular sobre una política de ingresos- 1/ y se hubiera trabajado la política monetaria con alta selectividad en lo que hace al crédito industrial Argentina podría haber exportado manufactura a un nivel significativamente más alto que el que se logró.

f. El sector público 2/

i. Como actor económico, el sector público ha estado sujeto crecientemente a tres limitaciones esenciales: su financiamiento se ha deteriorado hasta límites muy altos; la rotación de ministros y secretarios de Estado ha sido altísima; y la consecuente variabilidad de programas y políticas de gobierno ha perjudicado

1/ Hubo políticas de ingresos que lograron el propósito de accionar contra la inflación bajo distintos contextos políticos, en diferente medida y con diferentes costos, en 1962, 1967 y 1973/74.

2/ En 1974 ocupa el 30% de la población remunerada y genera el 18% del PBI no agropecuario. En los últimos 25 años, crece a menor ritmo que la economía en su conjunto; y la reducción en la participación se opera en la actividad gubernamental propiamente dicha (baja del 10% al 6% del PBI). Véase: BCRA: El Sector Público en el Sistema Contable Nacional 1950/74. (agosto, 1976).

considerablemente los logros y los comportamientos del propio sector público y de la economía en general.

En el primer aspecto, la evasión es muy alta; la erosión de la base tributaria considerable, al haberse recurrido generosamente a la exención como medio de estímulo a muchas actividades (industria y exportación, en gran medida); el gravamen a otras actividades es reducido (a la tierra, p. ej.); la política de precios y tarifas de empresas públicas ha sido fluctuante; y la eficiencia global del sector público -excluido empresas- considerado como fábrica de servicios al País podría ser mayor. El ingreso corriente del gobierno nacional significó el 7,2% en 1970, y sólo el 3,9% en 1975, del PBI.

En los otros aspectos arriba señalados, no se ha acudido a conducir la economía -ni el sector público-"con" planificación sustancial en forma, sistemática 1/. Las pautas de política económica han cambiado frecuentemente con los decididores superiores, y se considera que buena parte de la continuidad administrativa que, de todas maneras, ha mostrado la gestión del sector público en una serie de aspectos, es obra de los funcionarios de nivel medio. El potencial del sector público como catalizador de decisiones privadas, la utilización de su poder de compra como política unívoca, y otros aspectos esenciales que hacen a su gestión resultaron, así, persistentemente subutilizados.

ii. Ello tuvo consecuencias inmediatas sobre la exportación manufacturera. Su impulso requería un fuerte apoyo estatal -y no sólo la oferta virtual de "estímulos" - para catalizar la presencia de la empresa nacional en la exportación, con todo el vigor necesario, por lo menos, en las primeras etapas. Se estima que, de haber sido el sector público financieramente más vigoroso y sus políticas, así como sus máximas jerarquías decididoras, más estables, la "performance" en materia de exportación manufacturera hubiera sido muy superior.

g. La conducción global de la política económica

i. Pueden distinguirse dos opciones básicas para la conducción de la política económica: o bien entrar por campos de política (fiscal, monetaria, cambiaria, etc.) y dentro de cada campo seleccionar por actividades; o bien entrar

1/ La conducción "con" planificación a que aquí se hace referencia, es concebida en términos de una política persistente, para procurar objetivos razonablemente estables tomando al plan como atributo de primer orden y a las aproximaciones sucesivas de la política como atributos de segundo orden inscriptos en el plan; y no al uso meramente formal del instrumento planificación.

por actividades económicas y luego armonizar los requerimientos de las distintas actividades al nivel de los campos de política. En Argentina, la política económica ha entrado tradicionalmente por campos.

De tal forma, la regla consiste en que converjan decisiones de los distintos campos de política económica sobre cada una de las actividades, sin que paralelamente se planteen políticas por actividades con el suficiente poder de atracción.

Sin embargo, una serie de industrias consideradas básicas o de interés especial para el País -como la siderúrgica- han tenido tal poder de atracción, y se han establecido para ellas regímenes especiales. Tales regímenes por regla han contenido alta protección, desgravación para la importación de bienes de capital y ciertos insumos, desgravación tributaria por cierto plazo para la actividad en sí, y apoyo para la exportación ulteriormente.

La componente regional entra también dentro de los propósitos, y se han constituido ciertos polos y franjas industriales (Córdoba, Mendoza, Tucumán, la ribera del Río Paraná, Bahía Blanca, etc.) independientemente del Gran Buenos Aires. El sistema de promoción en lo regional procura inducir la inversión, otorgando ventajas diferenciadas, según su localización.

ii. La entrada de la política económica por campos de política -tomando cada campo como atributo de primer orden- ha constituido un factor limitante de la exportación manufacturera. En efecto, entrando por campos, desde instituciones diferentes según los campos y con niveles de selectividad que no tuvieron objetivos idénticos, penetración semejante y métodos similares, no se aseguró que, para todas las actividades con capacidad de exportación potencial, convergieran todos los factores requeridos -en la forma y oportunidad debidas- a fin de concretar las exportaciones de manufacturas.

La exportación manufacturera se desarrolla a partir -por lo menos- de bases industriales y tecnológicas que requieren conducción unívoca, actividad por actividad. Se trata primero de elegir, dentro de la frontera de posibilidades, aquellas que responden a ciertos óptimos y respetan determinadas restricciones 1/. Luego, de conducir la política con respecto a tales actividades con la precisión debida para asegurar el flujo de exportación.

1/ Véase: "Un modelo de optimización para la elección de prioridades de exportación.

Al no haberse asegurado que los resultados de las políticas convergieran por actividades lo más estrictamente posible, se perjudicó la decisión estratégica superior, relativa a cuánta difusión y cuánta especialización desarrollar en la exportación manufacturera.

En efecto, es conocido que -ceteris paribus- más crece el ingreso bruto ^{en divisas} de exportación cuanto mayor es el número de flujos de ventas; es decir, el producto del número de bienes exportados por el número de mercados de destino ^{1/}. Pero tal mayor difusión del comercio aumenta los costos, pues hay ciertos efectos de escala y se debe incurrir en gastos de promoción y de entrada en nuevos mercados.

Por otra parte, se conoce también que la especialización en rubros determinados genera mayor capacidad de competencia relativa, en forma más estable, en los rubros especializados. Pero tal ventaja está sujeta a que se tenga la propiedad de las patentes y marcas; y es sensible a los avances tecnológicos que realicen virtuales competidores, a la aparición de sustitutos, y a la capacidad nacional de perseverar en la ventaja de especialización. Conlleva, pues, cierta vulnerabilidad a riesgos muy concretos, en países como Argentina.

Por otra parte, se sabe que no se puede difundir la exportación más allá de cierto punto -por su costo- y que tampoco se puede aumentar la especialización más allá de cierto nivel -por su vulnerabilidad-. Pero en todo caso se estima que a Argentina convendría que su especialización sea más deliberada y más inducida que lo que es al presente, en la exportación de manufacturas.

Más difusión y más especialización tienen, pues, ciertos beneficios y ciertos costos; y es concebible que una estrategia mixta podría tender a los mejores resultados.

¿Quién ha de hacer la elección? Si no se conduce con planificación y si la política económica entra básicamente por campos, e insuficientemente por actividades, no hay opción: el gobierno sólo podría limitarse a establecer el marco en el cual la decisión privada actúe. Tal ha sido la resultante argentina. Pero esto es factor limitante de la exportación, pues la minimización del riesgo -o la

^{1/} Cf: Mahfuzur Rahman: "Exports of Manufactures from Developing Countries
Ed. Rotterdam University Press - 1973

asunción de un riesgo acotado- conduce al empresario a exportar sólo lo tradicional, y a entrar en lo no tradicional mediando ciertos estímulos; con más cautela de la necesaria; o más tardíamente de lo que se puede; o en forma fluctuante -según el nivel de actividad interna; y en todo caso a perder oportunidades de exportación concreta. Tal ha sido también la resultante argentina.

No es que haya dejado de haber cierta conducción por actividades, particularmente para el tratamiento de bienes determinados. Tampoco se afirma que, en el contexto de una política conducida básicamente por campos, no se pueda entrar con cierta eficiencia por actividades. Pero cuando la constelación institucional es dispersa y no se usa planificación, se dificulta considerablemente el que los resultados prácticos tengan alta eficiencia.

En suma, la conducción de la política económica por campos, sin una eficiente y perseverante convergencia por actividades, ha configurado una condición de base que actuó como factor limitante de la exportación, hizo perder oportunidades concretas, y perjudicó especialmente la decisión superior de la política de exportación en cuanto a los grados relativos de difusión y de especialización en la conducción del sector externo 1/. No obstante, cierta tendencia a la concentración en exportaciones determinadas parece existir, pero principalmente impulsada por los óptimos propios de las empresas transnacionales que exportan 2/.

h. Lo sectorial

i. Argentina es un país industrializado que, se estima, ha acumulado la suficiente masa crítica de tecnología y capacidad industrial como para cubrir las

1/ En "Conducción de la política económica por actividades "(mimeo-1975) se propone que la actividad tiene que ser el atributo de primer orden para el diseño, con planificación y participación; y que se debe armonizar el conjunto de solicitudes que surgen de las actividades por campos de política, habida cuenta de ciertos óptimos regionales y de otros factores.

2/ Jorge Katz y Eduardo Ablin: "Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente (mimeo - 1976), califican ciertas exportaciones industriales como "más sofisticadas" atendiendo a su tecnología incorporada y juzgan como importante el grado de concentración que se manifiesta en la exportación a nivel de capítulos de ciertas industrias metalmeccánicas y químicas.

necesidades nacionales básicas y poseer un nivel razonable de capacidad de competencia externa por efecto-tecnología. En todo caso, aunque la presunción anterior fuera optimista, es criterio generalizado el de que el potencial exportador de manufactura es superior al nivel de los logros actuales, incluso en la manufactura no tradicional. La primera etapa de este proceso ha sido la industrialización de materia prima nacional; luego la sustitutiva; más recientemente se ha entrado a la exportación de bienes de consumo durable, de bienes de capital de tecnología exigente (automotores, maquinarias, instalaciones, plantas completas o llave en mano) e incluso de tecnología desincorporada.

Ha sido anotado en varios estudios que el proceso de sustitución ha estado sobreprotegido; y que tal sobreprotección ha terminado no beneficiando la escala de producción, el nivel del avance tecnológico, los costos de producción y, en definitiva, la exportación manufacturera 1/.

La capacidad de competencia de la agricultura tradicional argentina y de sus industrias vinculadas es bien conocida. Sin embargo, el manejo no estable de los precios relativos de soporte a la producción agropecuaria y la relación de precios de productos a insumos en el sector juntamente con otros factores han introducido incertidumbres relativas en el uso de la tierra y la orientación de la producción y han contribuido a retrasar la tecnificación y la obtención de mejores rendimientos, con preservación y aún enriquecimiento del capital tierra.

Particularmente en la industria, las muchas variabilidades (de ritmo de demanda, de precios relativos, de tipos de cambio, de disponibilidad de crédito, etc.) han llevado al empresario individual nacional a valorizar el riesgo como variable relevante y, aún, a minimizarlo. Ello llevó a subaprovechar las posibilidades de especialización, pues el empresario ha aprendido que bajo tales condiciones de base el juego económico requiere una estrategia mixta, con producción de varios bienes, atados a diferentes riesgos y distintos patrones de rentabilidad.

Tal variabilidad y la falta de una conducción por actividades que use en lo sustancial programación con utilidad práctica, aparecen como las principales fuentes de desaprovechamiento de la capacidad de producción industrial que el País tiene.

1/ Sobre ello se volverá en el Cap. V. al tratar sobre el Regimen del Sector Externo, en el punto relativo a la protección efectiva.

En materia de transportes, los Expertos han anotado desventajas comparativas para Argentina en su comercio con el hemisferio norte y otros continentes, derivadas de su posición geográfica, la reducida disponibilidad de bodegas oportunas en barcos de línea, el juego de ciertos factores discriminatorios externos que requerirían una política nacional de transporte externo vigorosa como contrapartida, la insuficiencia de la flota nacional propia, y otros factores. El tráfico con países limítrofes va teniendo soluciones aptas, en el juicio de Expertos. No obstante, se ha sugerido que procedería una revisión comprensiva del tipo de los "programas de facilitación del comercio y del transporte" 1/.

ii. Las consecuencias inmediatas de estos factores son bien conocidas y serán luego analizadas en más detalle (Cap. VI). Bajos costos internacionales relativos de materias primas agropecuarias y una experiencia industrial larga en su procesamiento han estimulado una mayor capacidad de competencia relativa de la manufactura tradicional.

Especialización moderada, escala reducida originariamente a la dimensión del mercado nacional por la orientación de la política sustitutiva, nivel relativo de utilización y aprovechamiento 2/ y ciertos efectos adversos derivados de otros factores que luego serán considerados, han contribuido a demorar la aparición sistemática de exportaciones no tradicionales en la nómina del comercio exterior argentino. Empero, hay consenso acerca de que los logros de los últimos años hasta 1974 indican una buena tendencia no reversible y, además, en vías de superación, en la exportación industrial.

1. La política industrial

i. Con respecto a la política industrial 3/, la experiencia de la conducción del sector sugiere que los componentes producción/sustitución/exportación no han sido siempre integrados dentro de una sola política.

1/ Véase CEPAL - Facilitación del Comercio y del Transporte en América Latina (mayo de 1975).

2/ Es bueno calificar separadamente los coeficientes de utilización y de aprovechamiento. El primero es la relación de horas-planta reales trabajadas a horas-planta máximas trabajables por año. El segundo es la producción por hora-planta trabajada. Ambos coeficientes -sobre todo el primero- pueden crecer significativamente en Argentina.

3/ En O. Altimir, J. Santamaría y J. Sourrouille: Los instrumentos de la Política Industrial Argentina, en "Desarrollo Económico" (Ed. IDES-Instituto de Desarrollo Económico y Social) se hace una identificación comprensiva de los instrumentos de la política.

Las funciones de la producción sustitutiva estaban adaptadas a sustituir en un mercado protegido y, con la adición de indivisibilidades y de defectos de escala (en muchos ramos se incorporaron más empresas que las viables), los costos más altos por defecto en la combinatoria de factores han enjugado la ventaja comparativa derivada del menor precio relativo de la mano de obra. La dotación muy amplia de técnicos altamente calificados y de mano de obra hábil generó una capacidad de competencia ex-ante que resultó en parte subutilizada por defecto de la política de sustitución; y aunque en algunas industrias - como la automotriz por ej. - el número de empresas supervivientes fue reduciéndose después de la racionalización necesaria, parece haber espacio para mayores ganancias de la industria argentina en capacidad de competencia por efecto-escala y por efecto-especialización.

Sin embargo, los beneficios obtenidos en la venta al mercado interno han venido haciéndolo suficientemente rentable como para no estimular por sí la exportación. Los Expertos consideran que la industria argentina está en capacidad de expandir fuertemente sus exportaciones de manufacturas; pero respondiendo a distintos factores según el tipo de empresas 1/. Así, las filiales de empresas industriales transnacionales, cuya importancia es grande, pueden hacerlo significativamente porque poseen especificaciones técnicas y comerciales dadas por sus matrices, marcas de prestigio mundial, redes de información y comercialización propias y mecanismos de promoción que trabajan a escala mundial; sus ventas asumen la forma de transacción intrafirma en muchos casos; y optimizan a nivel mundial, 2/ con baja vulnerabilidad financiera en la filial local -cuyos problemas coyunturales pueden ser resueltos rápidamente por las matrices.

Las empresas nacionales, siendo medianas y pequeñas, poseen buena capacidad técnica, y pueden incluso operar con precios basados en costos marginales; pero no trabajan con marcas acreditadas internacionalmente, deben respetar las restricciones puestas por los licenciarios; suelen no tener escala de producción ni capacidad de financiamiento adaptadas a la dimensión de la demanda de los países industriales; en muchos casos ven en la exportación una operación marginal cuando

-
- 1/ Agustín Pazos hace un interesante análisis de este tipo, en su documento titulado: "Exportación de Manufacturas Argentinas. Algunas respuestas y varios interrogantes". CEPAL - Reunión de Expertos sobre la formulación y ejecución de estrategias para la exportación de manufacturas, Santiago de Chile, 1971
- 2/ Naturalmente hay óptimos ^{de} filiales; pero el método de competencia entre filiales que a veces se aplica es también un método de optimización para el conjunto.

baja la demanda interna -no tienen, pues, motivación estable suficiente-; no pueden internalizar el mayor álea del mercado externo produciendo sólo "para" exportación 1/; y tienen que reposar frecuentemente en sociedades de exportación o en consorcios de exportación -forma esta última que requiere una actitud cooperativa no frecuentemente hallada, en opinión de los Expertos.

Bajo estas condiciones, el argumento de la capacidad ociosa como factor de exportación manufacturera potencial no es simétrico: las filiales de empresas transnacionales tienen siempre mayor potencial de aprovechamiento de ella, salvo que la política industrial trabajada juntamente con las políticas de exportaciones, de tecnología y de estructura de la propiedad de las decisiones, contribuyan a equilibrar las posibilidades.

ii. Es importante anotar un juicio de valor respecto a por qué el sector industrial ha introducido estas restricciones sobre la exportación

, más allá de los problemas que introduce la protección efectiva. Se considera que, en el fondo, hubo tres debilidades esenciales y convergentes: faltó gobierno del sector "con" programación; fue débil o no existió una buena conducción por actividades; y no se vino haciendo una auditoría sustantiva de la performance -logros y comportamientos- de cada actividad industrial relevante.

j. El actor empresario

i. El actor empresario ha jugado papeles que en cierta medida estuvieron vinculados a las distintas ideologías que privaron en la conducción política, dentro de su tarea permanente de maximizar beneficios.

- Hubo, en tendencia una gran dominancia de la empresa privada hasta la segunda mitad de la década del 40. Desde allí se producen nacionalizaciones y creaciones de empresas públicas.

1/ Hay opiniones que apuntan a la mayor vulnerabilidad para el País de este tipo de producción. Héctor W. Valle (Las industrias para la exportación, Desarrollo Económico, ed. IDES, Buenos Aires) considera que la estrategia de industrialización para la exportación implica una forma de dependencia de nuevo estilo. Otras opciones señalan que abrirse el País hacia afuera sería cada vez más posible, a medida que más fuerte sea el poder nacional de decisión. Es éste uno de los puntos que entran en los aspectos político-institucionales del problema.

Básicamente la empresa estatal se orienta hacia los servicios públicos y cubre también algunas actividades industriales con reducida o escasa significación relativa, salvo en siderurgia y petróleo 1/. En períodos recientes se crean empresas transnacionales con participación de empresas públicas argentinas, en campos como los de energía hidroeléctrica y productos petroquímicos 2/. Salvo estas últimas aperturas y cierta exportación industrial, la empresa pública trabaja para el mercado interno, y hacia él se orienta su política.

La empresa extranjera 3/ estuvo vigente en el País desde el siglo pasado; y su país de origen principal cambió en tendencia del Reino Unido a Estados Unidos. Hacia 1967 la participación de Estados Unidos -a valor de libros- significaba el 56% de la inversión extranjera total 4/.

El marco de referencia global de los últimos años ha venido dado por el alza en la participación de la CEE y Japón en la inversión mundial (40% en conjunto) por vía de empresas transnacionales; y una caída de la participación de América Latina en dicho total (17%). Dentro de la región, Argentina ha sido en los últimos períodos cada vez menos elegible en términos relativos para la inversión extranjera, a pesar de ser uno de los países de mayor mercado; y en 1966/73 sólo recibió un flujo neto de tal inversión equivalente a poco más del 1% de lo invertido en el total de la región. Hacia 1967, Argentina poseía una inversión acumulada equivalente al 10% de la de América Latina; y esta proporción ha bajado significativamente luego.

Por ramos, la inversión externa tradicional del siglo pasado se ubicaba en servicios públicos, finanzas, comercio y ciertas industrias básicamente tradicionales. Tendencialmente, se redujo la inversión en servicios públicos y se vigorizó la presencia de la empresa extranjera en la industria, que en 1967 absorbía las dos terceras partes de la inversión externa total.

-
- 1/ Véase "Las empresas públicas en Argentina. Su participación en los diferentes sectores de la economía". CEPAL-Oficina en Buenos Aires, 1976. La más grande empresa del País fundada mucho antes- es pública (YPF); y el sistema público comprende por regla por regla actividades de servicios (energía, transportes, comunicaciones, agua, emisoras de radio y televisión); industrias (siderurgia, petroquímica, construcciones navales, azucarera, vitivinícola, frigorífica, automotriz, electromecánica, construcción de motores y turbinas); comercio (cereales, ganado, mercados de concentración); y finanzas (bancos y seguros).
- 2/ Energía en Salto Grande y Yaciretá; y productos petroquímicos con Bolivia en una sociedad anónima binacional.
- 3/ Véanse, entre otros estudios los de Juan V. Sourrouille: "El impacto de las empresas multinacionales sobre el empleo y los ingresos". (febrero de 1976, mimeo); de CEPAL "La presencia de las empresas transnacionales en la industria manufacturera de América Latina" (mimeo-nov.1975); de C. Givogri, R. Gordillo y H. Palmieri: "Empresas Transnacionales que actúan en Argentina y sus vinculaciones en países miembros de ALALC -1973"(Universidad Nacional de Córdoba, 1974).
- 4/ Italia (11%), Reino Unido (9%), Francia (6%), Alemania Occidental (5%) y Holanda (3%) eran otros países participantes significativos.
-

En el sector industrial su presencia se asocia a las actividades más capital y tecnología-intensivas, en un espectro industrial en que las industrias más concentradas son las que más crecen, y es en ellas en que la empresa transnacional tiene mayor participación 1/. Hacia 1972, la participación de las empresas extranjeras cubría no menos del 30% de la producción industrial y alrededor del 11% de su empleo 2/. En 1955/72 3/, el producto de las empresas industriales extranjeras creció a una tasa anual del 8,7%, mayor al doble de las nacionales (4,2%) y del PBI total del País. La producción industrial por trabajador, en igual período, creció 7,7% en la empresa extranjera y 3,0% en la nacional. A principios de la década del 70, casi dos tercios del PBI industrial de empresas extranjeras se originaba en actividades en que éstas dominan más de los tres cuartos de la producción 4/. La tasa de crecimiento de estas actividades es mayor al doble de la que corresponde al sector industrial en su conjunto. Su principal mercado es el interno y las exportaciones (en 1972) no representaban más del 5% de sus ventas, aunque han debido crecer posteriormente.

El aporte esencial de la empresa extranjera ha consistido en la tecnología. En efecto, desde el punto de vista del ahorro aportado, en la época de mayor auge (1959/63) la inversión externa no excedió del 4% de la formación bruta de capital pero su acceso al ahorro interno ^{fue} fluido 5/. Argentina no trabajó la

-
- 1/ Las variaciones en la nómina de cien empresas líderes muestran que más de 30 empresas extranjeras ocuparon el lugar de las nacionales, predominantemente en actividades dinámicas de alta concentración de mercado
 - 2/ Mientras desde 1955 la participación de las empresas extranjeras creció del 18% al 31% de la producción industrial, la participación en el empleo fue siempre del orden del 11% en el período.
 - 3/ Véase J.V. Sourrouille (o.c). Oscar Altimir en "La participación reciente de la inversión extranjera directa en el crecimiento de la economía argentina" (mimeo. Ed. INTAL, pág. 21) estima que entre 1959 y 1968, más del 40% del aumento del PBI industrial tuvo lugar en el sector extranjero; y como este sector aporta el 45% del PBI total, casi el 20% del este PBI total sería aporte extranjero. Pero la inversión extranjera en 1959/63 -época de auge- significó sólo el 3,6% de la formación bruta del capital.
 - 4/ Se estima que por lo menos la mitad de la producción industrial imputada a empresas extranjeras resulta de entes sin participación de empresas nacionales; y que las que tienen participación minoritaria de capital nacional generan menos del 10% de dicha producción industrial. Los regímenes para calificar a la empresa extranjera en Argentina variaron con el tiempo.
 - 5/ Aunque durante algunos años se restringió su acceso al crédito bancario, las empresas transnacionales han podido colocar fluidamente obligaciones en la plaza, han constituido empresas financieras "ad hoc" en varios casos (automotrices sobre todo), y han logrado financiamiento por vía de crédito de sus proveedores. Incluso, bajo condiciones de apremio en la balanza de pagos el Gobierno estimuló la recepción de swaps y en contrapartida otorgó mejoras en el acceso al crédito interno.

separabilidad 1/ de la importación tecnológica con respecto a la inversión directa; y en consecuencia una razón dominante de la expansión relativa de la empresa extranjera en el País, reside en que las políticas de inversión externa, tecnológica y de estructura de la propiedad de las decisiones, no se integraron un sólo contexto con objetivos propios bien definidos.

- Las empresas nacionales han trabajado en los últimos decenios bajo condiciones, como se señaló, de extrema variabilidad en las políticas económicas, alta inflación, alta protección contra la competencia externa, restricción crediticia, competencia de la empresa extranjera -cuando no desplazamiento por compra de activos preexistentes-, restricción recurrente para el abastecimiento de insumos, conflictos gremiales, y dependencia tecnológica derivada de que el País no encaró una política de tecnología nacional que fuera eficiente en la práctica. Perdieron terreno frente a la empresa transnacional como se acaba de explicar ; se integraron dentro de las estructuras industriales nuevas; y además tendieron a adquirir tecnología lo más "llave en mano" posible. Incorporada Argentina al Acuerdo de París, sobre marcas y patentes 2/ la protección otorgada por sus mecanismos a los países que tienen algo que patentar contribuyó al proceso, pues fue creciente la proporción de patentamiento por empresas transnacionales.

No hubo una buena unión operativa de intereses entre gobierno y empresariado nacional, aunque por épocas se introdujeron estímulos diferenciales a las compras en empresas nacionales y, como se ha dicho, restricciones para el acceso al crédito de la empresa extranjera. Esto derivó de que no se hizo una política económica selectiva por actividades; y que incluso las empresas del estado usaron sólo en forma parcial el poder de su demanda para favorecer la fortificación de la empresa nacional.

No extraña, pues, que las empresas nacionales hayan debilitado relativamente su posición aunque hayan crecido en volumen.

1/ Véase: "El capital extranjero y la transferencia de tecnología". Revista de la Universidad de La Plata N°25 (1973).

2/ El Acuerdo de París, al cual Argentina adhirió, establece como se sabe un período de tiempo durante el cual el titular de una marca o una patente en un país tiene la reserva de su derecho en los demás países adheridos.

ii. Las consecuencias de este proceso son claras. El País no ha podido hasta ahora exportar lo que quiso, sino lo que tenía disponible para vender al exterior. Su mayor tamaño, sus redes comerciales externas, sus beneficios de origen para la producción industrial y su relativo mayor nivel tecnológico ubicaron a las empresas transnacionales en mejor posición para exportar lo no tradicional. Algunas empresas públicas sólo últimamente se han lanzado hacia el exterior. Y sin una política gubernamental deliberada que graduara la estructura de la capacidad de decisión e impulsara a la empresa nacional catalizando su presencia estable en la exportación, las condiciones de entorno puestas por aquellos parámetros globales gobernaron la estructura por actores de la exportación manufacturera. No se piensa en una debilidad estructural de la empresa argentina para exportar, sino en una posición ventajosa de la empresa extranjera, cuyos productos manufactureros exportables recibieron un tratamiento alentador.

k. Las instituciones intermedias

i. Por instituciones intermedias se entienden aquí los partidos políticos y los grupos sociales institucionalizados. En las últimas décadas no se generó y sedimentó un sistema participativo que pudiera corresponder a la condición de economía mixta del País, el cual tuvo frecuentes rupturas de la normalidad institucional. Salvo casos de consensos que condujeron a la formulación de pautas programáticas globales, o de acuerdos restringidos para políticas de precios e ingresos destinadas a abatir inflaciones en marcha, la convergencia hacia el establecimiento de un consenso superior fue sólo episódica y por supuesto vinculada a la filosofía política del gobierno que ha estado en el poder. En ello debe verse -se estima- una importante explicación extraeconómica del acontecer económico argentino.

Ciertos criterios han sugerido que, en la sociedad conflictiva que Argentina constituye, quienes tienen poder económico no quieren cambios; y los que quieren cambios y pueden acceder al poder político, cuando llegan, no los introducen o no lo hacen bien. De todas maneras, el vaivén político que se da entre el juego normal de las instituciones intermedias y las rupturas de la normalidad institucional, se considera que aporta una gran parte de explicación de la variabilidad económica, la inflación, la filtración en la utilización de la capacidad de generar ingreso, y los cambios habidos en la estructura de la capacidad de decidir.

ii. Su consecuencia inmediata sobre la exportación manufacturera ha sido de freno. Como el cambio político arrastró al cambio económico frecuente, el riesgo de quebranto -sobre todo en operaciones de más largo plazo- se hizo alto. Y como

una serie de variables elementales -los mercados y tipos de cambio por lo menos- dependen todavía en Argentina de preferencias doctrinarias previas en lo económico, que fueron sustentadas en términos hasta contradictorios por diferentes posiciones políticas, no exportar a plazo medio o largo constituyó por épocas la manera más razonable de minimizar el riesgo.

Si se concibe a la economía argentina como un sistema en sentido estricto, integrado por sendas cajas de transformación y de regulación, la interpretación es simple: al efecto de la exportación el potencial del regulador -el gobierno en el caso- ha sido tan fuerte y de comportamiento tan errático en tendencia -tan poco "regulador"- que las decisiones que debieron tomarse dentro de la caja de transformación (productores y exportadores) resultaron desestabilizadas y condujeron a menos e incluso a la ^{no} transformación (la no inversión y la no exportación, en la duda 1/). A pesar de lo cual, las exportaciones manufactureras crecieron, por efecto de otros mecanismos que luego se analizan, aunque menos de lo que hubieran podido expandirse.

La tecnología es adrede considerada al final de esta breve sinopsis, una vez tocados los factores macroeconómicos e institucionales globales. Su análisis es considerablemente beneficiado si se la concibe como una cuasi-mercadería 2/.

i. En Argentina el proceso de toma de conciencia global y de desarrollo académico del problema científico ^{-tecnológico} ha sido rápido. Su versión institucional apareció eficiente a niveles sectoriales -los Institutos Nacionales de Tecnología Industrial (INTI) y Agropecuario (INTA) -pero defectuosa a nivel global (en forma de

1/ Se sabe que cuando en un sistema el potencial del regulador con respecto al del transformador es alto el sistema tiende a desestabilizarse; y que ello se puede evitar o amortiguar maximizando la confiabilidad en el funcionamiento del regulador. Sin un plan utilizado como instrumento confiable de gobierno y en un ámbito de extrema variabilidad política que cambió, incluso, ciertas reglas básicas de juego de las dos cajas -con alta incertidumbre por lo tanto- el productor debía necesariamente tender a minimizar el riesgo; es decir: no comprometer cotizaciones sino en lo imprescindible; no hacer arreglos que obliguen a embarques de tracto sucesivo y plazo largo; y consagrarse al mercado interno, más seguro.

2/ Jorge Sábato en varios estudios propone que es una mercadería. Parece, sin embargo, procedente concebirla como una cuasi-mercadería (cf: Política de Tecnología. Objetivos e Instrumentos. Ed. OEA. 1971), porque es físicamente capitalizable, siendo inmaterial; y porque con su uso no se destruye ni deprecia, sino se enriquece. Este concepto tiene múltiples ventajas porque -sea incorporada o no puede aplicarse/ su tratamiento prácticamente los criterios relativos a importación, sustitución, venta, capitalización, obsolescencia, y otros comúnmente aplicados a los bienes.

consejos, de tendencia más científica que tecnológica 1/). Y fue endeble la conducción global de la política de tecnología. Esta quedó absorbida por las políticas sectoriales (agropecuaria, industrial, etc.) y las políticas de capital extranjero y fiscal (en la cual el gasto en ciencia y tecnología ha sido relativamente pequeño, difusamente distribuido y bajamente aprovechado). En el ámbito de la decisión económica faltó la entrada de la tecnología como un factor transversal con respecto a lo sectorial, independiente, con defensores propios que tuvieran que perseguir objetivos propios.

En el País se venía desarrollando cierto ritmo de acumulación tecnológica; y en los últimos dos decenios se adoptó una política de incorporación de tecnología extranjera portada por la inversión externa, tecnología ésta que fue recibida en forma acrítica y prácticamente no controlada. Argentina se incorpora al Acuerdo de París sobre Marcas y Patentes en la segunda mitad de la década del 50. Luego su incorporación de tecnología es, como se expresa, acrítica en varios sentidos: por el tipo de tecnología que se incorpora, por quién la incorpora, y por lo relativo a las condiciones bajo las cuales lo hace, al costo que conlleva, y a las restricciones que ello impone para lo futuro. Sólo en la década del 70 se comienza a tomar el camino hacia cierta conducción más cuidadosa del proceso.

Lo acontecido podría resumirse en términos de que: la incorporación de tecnología externa llevó consigo un esfuerzo adaptativo complementario; se difundió o replicó en cierta medida hacia otras actividades distintas a la recipiente; contribuyó al proceso generalizado de aprendizaje; aportó significativamente a la suba de la productividad 2/; y contribuyó a que el País -posea- como tiene en la actualidad- capacidad técnica para exportar, incluso, plantas llave en mano y tecnología desincorporada. Obviamente, la muy alta calidad de los profesionales y técnicos argentinos fue precondition de ello.

1/ Creada en los últimos años una Secretaría de Ciencia y Tecnología, fue ubicada en el ámbito del Ministerio de Educación, mientras los entes tecnológicos quedaban en el de Economía.

2/ La productividad expresada en términos de mano de obra puede hacerse una función de la escala de producción y del avance tecnológico. Medido éste en función del gasto en I & D por trabajador, resulta una buena explicación para la industria argentina (Véase Jorge Katz: Creación de Tecnología en el Sector Manufacturero Argentino -CEPAL- Oficina en Buenos Aires- 1976; y del mismo autor y Eduardo Ablin (o.c). En este segundo trabajo para una muestra de 20 empresas industriales, que representan la tercera parte de la exportación industrial en 1969/74, de las cuales 16 son extranjeras, se identifica una alta asociación entre el nivel de exportación y el ritmo de cambio tecnológico. Este cambio está expresado en parte por el volumen de producción -como índice de "learning by doing"- y en parte por el gasto en I&D; aunque otras variables juegan en forma importante, como el hecho de que buena parte de la exportación es intrafirma.

Es consenso el de que el País posee masa crítica de know-how para exportar bienes de tecnología compleja, incluso otros que los que vende actualmente al exterior.

Por otra parte, en la medida en que la frontera del conocimiento tecnológico mundial se expande a menor velocidad relativa que la de acumulación tecnológica nacional -cosa que al parecer habría ocurrido en más de un sector, según algunos autores- habría venido subiendo la capacidad de competencia del País por efecto-tecnología en dichas actividades.

Pero incurrió en costos por la política tecnológica que desarrolló. Entre ellos: la nueva incorporación tecnológica quedó en parte condicionada por la anterior- incluso porque los escasos recursos asignados a I&D debieron aplicarse a esfuerzo adaptativo en medida dominante-; las empresas transnacionales dominan el mercado de tecnología en las industrias dinámicas, usan extensivamente "patentes-tapón" y poseen la propiedad de las marcas de prestigio mundial -las cuales a su vez dominan el acceso de los bienes a los mercados-; y los contratos de licencia han introducido restricciones de varios tipos, que afectan tanto a la apropiabilidad nacional del avance tecnológico local, cuanto a la exportación de la manufactura producida bajo licencia.

Estos costos no son banales. Las empresas transnacionales cubren el 60% de las ventas de bienes hechas bajo licencia y el 80% de las exportaciones de productos licenciados 1/.

Al aumentar la especificidad de los bienes licenciados -su sofisticación desde el punto de vista tecnológico- aumenta también la de sus partes y piezas y la de los bienes de capital requeridos para producirlos. Con ello, la producción nacional de estos bienes pierde relativamente capacidad de competencia ex-ante, tanto más cuando los regímenes de promoción industrial habilitan para la importación desgravada de ellos.

Las compras en el exterior de insumos importados -excluidos combustibles- significan prácticamente las tres cuartas partes de las importaciones de bienes en promedio. Y en términos marginales, para algunos autores, las nueve décimas partes del

1/ Véase INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial): Aspectos económicos de la importación de tecnología en la Argentina en 1972).

incremento de la demanda de importaciones es función de las variaciones en la producción de las industrias denominadas "dinámicas".

De tal forma, el concepto de "transferencia" de tecnología asume su papel con claridad: hay un foco emisor externo y un receptor interno que adquiere tecnología sin evaluarla debidamente 1/. Así, un conjunto de decisiones y de acciones de mañana a la tecnología recibida ayer. Entre ellas, acota por debajo a las importaciones de insumos y bienes de capital y por arriba a las exportaciones de manufacturas.

En efecto, el balance de divisas de la exportación por actividades industriales, analizado con matrices de insumo-producto para 1953, 1963 y 1970, muestra que el contenido de importación ha ido en aumento 2/, que tal tendencia es mayor en las actividades industriales que en el total de la economía; y que es también mayor en las actividades dinámicas que en las vegetativas. Hasta entonces hubo, pues, sustitución negativa.

Además el contenido de importación es por regla mayor en la demanda interna que en la externa; y el contenido indirecto de importación crece más que el directo. La demanda final de los sectores dinámicos tiene el mayor contenido de importaciones; y como en estos sectores se registra el mayor nivel de expansión, se contribuye a explicar el resultado global en cuanto a la sustitución negativa se refiere.

Expresado de otra manera, si la tecnología instalada en el conjunto del aparato industrial de 1970 hubiera sido la misma que la de 1953, la satisfacción de la demanda final de 1970 hubiera requerido un 35% menos de importaciones que las que requirió efectivamente. Esto en cuanto a importaciones.

1/ Proceden no sólo la tradicional evaluación económica de alternativas tecnológicas, y la evaluación desde el punto de vista de la estructura de la capacidad de decisión -entre otras- sino una evaluación tecnológica de la tecnología. Esta se hace necesaria habida cuenta de que el campo tecnológico, con sustancia propia y autonomía conceptual, separado del campo económico, posee óptimos propios y restricciones propias que juegan en términos dinámicos, y que se expresan en términos de variables que deben entrar en tal evaluación. (Véase: Política de Tecnología: objetivos e instrumentos (mimeo-Ed. OEA 1971).

2/ Con la excepción -en el sector industrial- de la actividad de destilación de petróleo. Véase el Documento de Base que trata sobre La utilización del análisis de insumo-producto para la elección de prioridades de exportación. Estos resultados no varían en su significación cualquiera sea la acepción de demanda final que se tome. Sobre ellas se vuelve más adelante.

ii. El patrón de acumulación tecnológica, aunque por un lado permitió exportar, por otro también limitó los grados de libertad de las exportaciones manufactureras 1/ con lo cual se entra ya a analizar su influencia sobre las condiciones de base de esta exportación.

En efecto, es concebible que tal exportación tiene que pasar varios filtros de viabilidad, el primero de los cuales es la condición del producto y la tecnología a él incorporada. Si el proceso de aprendizaje es más rápido en las filiales locales de empresas transnacionales, no extrañará que ellas tengan la mayor participación en la exportación manufacturera dinámica, máxime si tales ventas son frecuentemente transacciones intrafirma. En Argentina la exportación manufacturera está correlacionada con la "performance" tecnológica (tasa de crecimiento, alza en productividad, gasto en avance tecnológico -particularmente en investigación y desarrollo adaptativo, mejoras en productos y en procesos, y esfuerzos de eliminación de obstáculos-) 2/. Al parecer, recién cuando la firma alcanza un retardo tecnológico frente a los niveles internacionales que sea admisible, empiezan a tener importancia los factores de costos, mercadeo, financiamiento, etc. 3/. Y como los niveles tecnológicos internacionales siguen elevándose -aunque haya bajado últimamente el ritmo de innovación mundial, en ciertas actividades- el esfuerzo interno de desarrollo tecnológico está acotado por debajo.

Fallando la política tecnológica, es obvio que la empresa transnacional ha estado en mejores condiciones que la nacional para realizar este proceso de acumulación en el País, siendo que ex-ante lo hubiera estado de todas maneras. En consecuencia, el filtro de "quien exporta" fue obviamente pasado por la empresa transnacional en mejores condiciones. La empresa nacional exportó preferentemente bienes de industrias tradicionales -como luego se verá-; y la exportación de bienes industrias dinámicas

1/ En varios estudios es analizado este punto. El Registro Nacional de Contratos de Licencias y Transferencias de Tecnología, incorporó información sobre las limitaciones a la exportación que nacen de tales contratos. "Aspectos económicos de la importación de tecnología en la Argentina en 1972" (o.c). Sobre la industria automotriz, véase "Análisis de la transferencia de la tecnología externa a la industria argentina" Ministerio de Industria y Minería, julio de 1972).

2/ Jorge Katz: Technology, dynamic comparative advantages and bargaining power. (Ed. Instituto Di Tella-mimeo). "Eliminación de obstáculos" es traducción convencional de la usual expresión "trouble shooting".

3/ El juicio recogido de expertos en comercio exterior confirma estas precedencias entre: atributos técnicos del producto, oportunidad de entrega, precio y financiamiento.

ha estado básicamente en manos de empresas transnacionales, particularmente en bienes de capital 1/.

Un segundo filtro viene dado por las restricciones que se introducen en los contratos de licencias.

La exacta identificación de las restricciones que la propiedad de la tecnología y de las marcas pone sobre la exportación de manufacturas está debilitada por varios factores 2/.

Sin embargo son discernibles por lo menos las restricciones siguientes 3/.

- 1/ "Análisis de la oferta nacional de tecnología comercializable" (mimeo 1975) H. Paulero, R. Carciofi y J. Fidel señalan que de 108 empresas que exportaron bienes de capital por más de u\$s 50.000 en 1973 y recibieron por ello estímulos de naturaleza fiscal, 26 empresas de capital extranjero percibieron el 70% de los estímulos otorgados. La concentración de rubros de exportación es mayor en ellas que en las empresas nacionales.
- 2/ Entre ellos: las relaciones filial/matriz y la existencia de acuerdos de caballeros no escritos, que distancian el convenio formal de la conducta real, en uno u otro sentido; el efecto de restricción que introducen las marcas; el uso de precios de transferencia que sacan la exportación fuera de competencia por efecto-costos la graduación de volúmenes de venta de materias primas específicas en función de la producción destinada al mercado interno; la compra de tecnología "llave en mano" o "en paquete" que desalienta la producción nacional de bienes de capital e introduce otros efectos adversos, etc. (Véase: B. García, C. Gargiulo y A. Makuc, Criterios para la desagregación de la tecnología: el caso de las industrias de procesos. Ed. INTI, 1974).
- 3/ Véase INTI: Aspectos económicos... (o.c) que contiene los resultados de una muestra sumamente esclarecedora. Considera extranjeras a las empresas con 80% y más de capital extranjero. Del total de empresas analizadas en la muestra, que habían solicitado inscripción de contactos de tecnología en el Registro correspondiente, el 90% de sus exportaciones fueron licenciadas, siendo esta proporción del 95% para empresas extranjeras y del 34% para empresas nacionales. Las empresas extranjeras cubren casi el 80% de la exportación bajo licencia. En 1972, las ventas totales de productos licenciados representaron el 16% del valor de la exportación manufacturera. Las exportaciones de productos licenciados significaron el 4% del total de sus ventas, el 36% de las exportaciones de productos industriales nuevos, y el 6% de las exportaciones totales del País. Por regiones, casi el 80% de la exportación licenciada va a países de ALALC, con principal destino Brasil. Entre el 45% y el 50% del total de ventas de productos licenciados surge de contratos que contienen transmisión de patente o de marca extranjera. Valores superiores a este promedio se dan en los sectores de productos farmacéuticos, vestimenta, cosméticos, equipo ferroviario, equipos de radio, televisión, comunicaciones, maquinaria y, sorprende ntemente, alimentos. Esto último sugiere repensar la frecuente asociación de ideas entre industria alimenticia y capacidad nacional de decisión. Finalmente, entre las características básicas, las industrias en que se trabaja con licencias de tecnología, tienen participación preponderantemente extranjera y poseen el mayor grado de concentración.

- Generales: Los contratos que licencian patentes restringen exportaciones en alrededor del 50% de los casos. Además, no permiten la exportación más del 70% de los contratos que tienen protección legal; más del 50% de los contratos que versan sobre tecnología confidencial; casi el 80% de los contratos que versan sobre marcas y algún conocimiento confidencial; y el 85% de los contratos cuyo único objeto es la marca. Los contratos en que se licencian marcas son, pues, los que relativamente restringen ^{más} la exportación licenciada; aunque todos restringen fuertemente.

- Específicamente territoriales: Más del 60% de licencias entre filiales y matrices otorgan sólo Argentina como territorio concedido en el convenio; y menos del 15% en general son contratos cuyo territorio concedido es todo el mundo. Además, casi el 80% de los casos de exportaciones específicamente permitidas a países limítrofes son exclusivos de la firma licenciataria.

En suma, cuando se usa tecnología extranjera su objetivo dominante es el mercado nacional; y las licencias restringen significativamente las exportaciones de manufacturas tanto por patentes como por marcas, aunque más por estas últimas. La capacidad jurídica nacional para declarar la nulidad o anulación de los convenios que contengan tales restricciones de importación está, pues, debilitada en la medida en que los actores transnacionales en la relación matriz/filial pueden tomar decisiones independientes; y ^{en la} que, en relación con otras empresas, se pueden celebrar acuerdos de caballeros.

Un índice de avance importante, sin embargo, se ha dado a través de la exportación de plantas completas o llave en mano. Para ellas se otorgó recientemente un tratamiento favorable en reembolso y financiamiento reservado a la empresa y la tecnología nacional 1/.

Surge, pues, evidente que la exportación manufacturera tiene también en la política tecnológica un factor determinante de primer orden. Los instrumentos utilizables en la política tecnológica, de la misma manera que los de la política de la propiedad del conocimiento y de marcas y de la política industrial, son a la vez instrumentos decisivos de la exportación manufacturera.

1/ Interesa anotar que esto significa una instrumentación opuesta a la usada a fines de la década del 50, en que se autorizó la importación de líneas completas sin recargos cambiarios, respondiendo entonces a un propósito de reequipamiento. Véase: Enrique Martínez "Elementos para el análisis de la Exportación de plantas Industriales completas en la Argentina". Documento de Base de este estudio.

En la experiencia argentina, la política industrial ha tenido desde largo tiempo sustancia propia, autonomía conceptual, y versión institucional en términos de una Secretaría de Estado que integra el Ministerio de Economía. Pero la política tecnológica -dentro de ella la de la propiedad de marcas y patentes- está en pleno proceso de definición, y aunque tiene intrínsecamente sustancia propia y autonomía conceptual, no se posee un aparato institucional eficiente, y se requiere unidad de conducción central.

En el pasado, el desarrollo tecnológico habido permitió exportar en la forma que en seguida se analiza; pero también llevó consigo una condición de base que constituyó un freno muy importante para utilizar a pleno la capacidad de colocación de manufactura argentina en el exterior.

iii. Es que los óptimos de acumulación tecnológica a largo plazo son selectivos y no necesariamente coinciden con los óptimos del desarrollo económico-social; ni la estrategia del desarrollo tecnológico debe necesariamente transitar caminos idénticos a los de la estrategia de desarrollo económico, aunque entre ambos campos haya un gran espacio de intersección.

Argentina no seleccionó dentro de la frontera tecnológica aquellas tecnologías en las cuales quería especializarse a fondo; y la industrialización sustituida protegida le ha hecho avanzar en muchos frentes sin cuidar debidamente el retardo tecnológico con respecto a la frontera mundial y teniendo en cuenta su propia limitación de recursos. Tal vez la gran capacidad del factor humano del País haya sido en esto una llave esencial del proceso, que ha sustituido muchas más divisas y generado más oportunidades de exportación de lo que pueda presumirse.

3. Efecto conjunto de los factores considerados, sobre las condiciones de base para la exportación manufacturera

a. La economía tiene alta capacidad combinatoria; pero la inestabilidad política conlleva inestabilidad en las políticas económicas prevalecientes y baja confiabilidad en su permanencia; a ello se asocia la inflación y el variable patrón de distribución, para generar inestabilidad interna conjunta de precios, costos y tipos de cambio. Esto afecta la confiabilidad de los cálculos de rendimientos en la exportación, alza su riesgo, afecta en consecuencia el valor actual de la esperanza

matemática de los beneficios de la exportación en perspectiva; y opera como factor de freno y de desestabilización de la función de exportación.

b. La protección y el grado relativo de oligopolio interno refuerzan la preferencia del empresario nacional hacia no exportar; salvo que la variabilidad de la distribución genere un receso interno que le obligue a procurarlo, o que la remuneración diferencial marque una preferencia clara.

Además, la restricción monetaria perseverante afecta adversamente el financiamiento de la inversión y del giro de la empresa nacional. Para el banquero financiador, una empresa transnacional es mejor riesgo que la empresa nacional mediana y pequeña en el financiamiento de la producción y, mucho más, en el de la exportación. Como se presta a la solvencia, la empresa nacional tiene en consecuencia menos acceso relativo a la exportación.

Y por añadidura, la política perseverante de restringir el gasto público para frenar el déficit fiscal impide al Gobierno gastar todo lo que haría falta para montar la exportación como un sistema en sentido estricto; lo cual frena el trabajo de catalizar la expansión de la actividad exportadora de la empresa nacional.

c. El disfuncionamiento institucional, juzgado desde una óptica de sistemas, arroja un resultado interesante: en la caja de regulación, tanto el plan como actor que regula cambian más frecuentemente de lo que la exportación manufacturera requiere; y quienes manejan el sistema de transformación -la actividad productiva- tienen que esperar actitudes o decisiones de los reguladores, en general con alto grado de incertidumbre, porque las reglas del juego no son estables. Esto afecta más a la empresa nacional-optimizador interno- que a la transnacional, que optimiza a nivel mundial y para la cual es una condición de base que mucha exportación es intrafirma.

d. Como consecuencia de ello y del juego conjunto de las políticas tecnológica, industrial y de inversiones extranjeras que el País siguió, quedó predeterminado en gran medida el que la empresa extranjera sea exportador dominante en las industrias dinámicas.

e. Al reunir los efectos macroeconómicos -incluso macropolíticos e institucionales- por actores, se ve que las condiciones de base de la exportación manufacturera quedan sujetas a los óptimos que tales actores persiguen y a las restricciones que los mismos aceptan.

La empresa argentina es todavía optimizador a nivel nacional. Algunas empresas están entrando a optimizar a nivel supranacional, realizando inversiones en el exterior; y ésto es bueno para el País.

La empresa transnacional optimiza obviamente a nivel mundial y acepta restricciones nacionales sólo en cierta medida. No es por azar que la inversión en Argentina -como más adelante se verá- ha sido significativamente reducida en los últimos lustros. A tal nivel de óptimo, el manejo de exportaciones intrafirma, de precios de factores, etc., constituyen instrumentos obvios.

Tales distintos niveles de óptimo, los diferentes potenciales de poder de uno y otro actor, y su distinta capacidad para remover o flexibilizar restricciones -e incluso para crearlas ^{1/-} son datos en el problema.

Para mejorar las condiciones de base de la exportación manufacturera argentina en general, se advierte la necesidad de una acción diferencial según actores, que incluye la fortificación de la empresa nacional en cuanto industrial y comercial exportadora. La velocidad con que el País necesita realizar este proceso se ^{percibe} acotada por debajo; y, si ello es correcto, haría falta un importante esfuerzo de catálisis.

^{1/} Un acuerdo de complementación en ALALC suscitado por una empresa transnacional que con ello reformula las escalas y especialización para su óptimo mundial, ciertamente beneficia a los países; pero también contiene un efecto de creación de restricciones a niveles nacionales.

CAPITULO III

El papel de las exportaciones manufactureras y su comportamiento

1. Propósitos de este capítulo.

Juntamente con el análisis del comportamiento de las exportaciones manufactureras argentinas, se incorporan en este capítulo algunas cuestiones conceptuales y teóricas de tipo más general 1/.

2. La balanza de pagos

a) En los últimos 25 años, la contabilidad de la balanza de pagos registra un saldo negativo en cuenta corriente; pero este saldo es positivo para 1970/74. No hubiera sido negativo en 1975, si se hubieran computado como salidas de capital lo que -según estimaciones de funcionarios- fueron desproporcionadas subfacturación de exportaciones, sobrefacturación de importaciones y contrabando de exportación, que ocurrieron en la práctica. Las exportaciones de manufacturas han sido un factor preponderante para obtener este logro. Este y otros factores sugieren que Argentina genera ex-ante suficiente ahorro nacional para financiar su inversión.

Además, habida cuenta de los problemas que afrontan los mercados mundiales de los productos básicos que Argentina produce, y teniendo también presente que hay una cota de máxima al efecto de la sustitución de importaciones y a la dimensión en que el País puede acudir al ahorro externo, las exportaciones de manufacturas son la variable más flexible a que se puede acudir para efectuar el ajuste de la balanza de pagos.

1/ Para el tratamiento detallado del comportamiento de las exportaciones manufactureras, véase Anexo II: "Las exportaciones de manufacturas". Se califican como tales a los bienes que, según UNCTAD, son productos semimanufacturados más lo que son productos manufacturados. La subvaluación de las exportaciones por causas indicadas en el texto parece no ser inusual, según el juicio de expertos; pero habría tenido valores inusuales en 1975. Ello ha sugerido usar con cautela ciertos métodos de análisis, como los econométricos.

b. En efecto, concíbese un modelo simple en que juegan producto, ahorro externo, efecto-sustitución 1/, exportaciones básicas y exportaciones de manufacturas. Conceptualmente y en la práctica de la política económica las variables están acotadas:

i. El PBI tiene una cota de mínima, pues cierta expansión del producto es solicitada por factores tales como la generación de cierto nivel de empleo, la atención de las expectativas y las necesidades sociales, la formación de una masa crítica de tecnología, el logro de cierta distribución, el mantenimiento de cierto patrón político, la preservación de cierta posición de poder y de prestigio del país en el sistema internacional, y otras fuentes de solicitud. Habrá un nivel de crecimiento "suficiente" para atender todas estas solicitudes, que configura una cota de mínima.

ii. El uso de ahorro externo a corto plazo tiene una cota de máxima, lo que es evidente si se formula un programa dinámico para un período suficientemente largo.

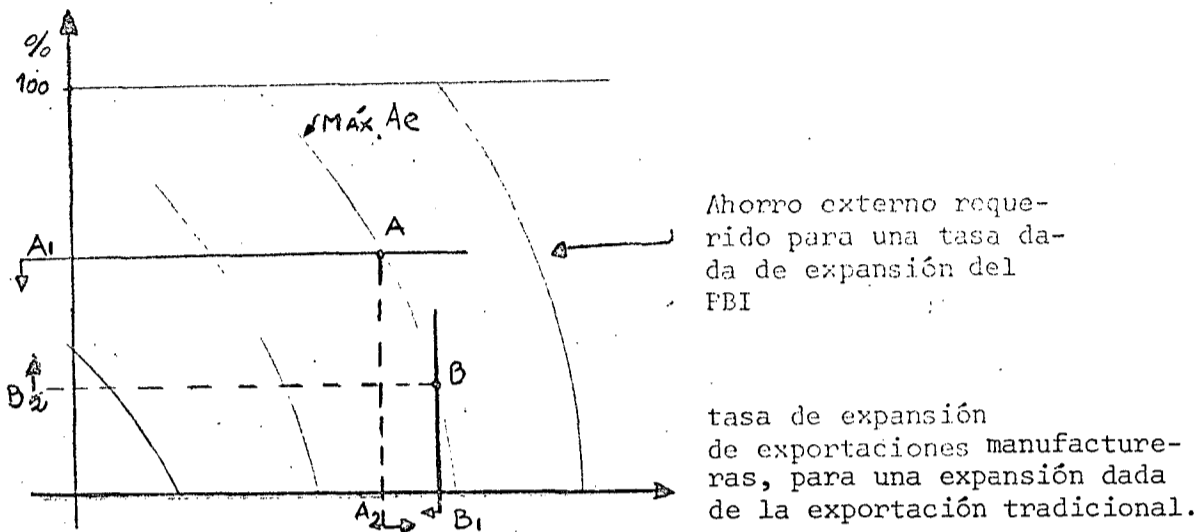
iii. El efecto-sustitución tiene una cota de máxima. En efecto, la sustitución no está agotada sino complejizada; y se debe seguir sustituyendo al no haber Pausa tecnológica entre las economías. Pero la posibilidad de hacerlo está ceñida a varios factores; entre ellos: disponibilidad de ahorro y de capacidad ociosa; indivisibilidades; períodos de puesta en marcha; restricciones tecnológicas, de capital, de mano de obra, de organización y de balance del poder de decidir que se desee; y otros factores. Estos limitan tales posibilidades de aumentar el efecto-sustitución, de manera que no más que cierta alícuota de expansión de la demanda de importaciones antes de la sustitución es absorbible por la sustitución misma.

iv. La exportación tradicional de bienes producidos en La Pampa húmeda, está en tendencia acotada por arriba por lo menos, en el caso argentino, por la disponibilidad de saldos exportables 2/.

1/ Se califica aquí como efecto-sustitución al cociente entre el efecto de la sustitución en sí y el incremento de la demanda de importaciones antes de la sustitución. El primero es medido por el producto de la diferencia entre los coeficientes de importación del período de que se trata y un período-base; y la variable de referencia (el PBI, el PBN u otra). El segundo, aplicando el coeficiente de importaciones del período-base al período de análisis.

2/ Tal es una restricción que aparece dominante pero no excluye, por supuesto, otras restricciones.

Efecto-sustitución



v. Dados los niveles de producto y de exportación tradicional y las cotas de máxima al ahorro externo y, al efecto-sustitución, en el punto (A) en que estas cotas intersectan queda definido el límite de mínima a la expansión necesaria de las exportaciones ^{de manufacturas} Y, a su vez, en el punto (B), en que la máxima exportación manufacturera posible corta a la cota de máximo ahorro externo utilizable, queda definida la mínima sustitución necesaria 1/.

c. Aplicando este modelo abreviado para estimar la tasa de crecimiento anual de las exportaciones que sería necesaria hasta 1980, se identifica un interesante espacio de soluciones. Se toman como constantes el efecto de la relación de intercambio igual a cero, y un valor negativo pequeño por transacciones menores en cuenta corriente. Se consideran cuatro variables exógenas: la tasa de crecimiento del PBI (mínimo 3% y máximo 6%); el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos (mínimo cero y ^{máximo} positivo u\$s 900, requerido para pagar la deuda externa total en un decenio); las exportaciones de bienes básicos (mínimo igual al nivel de 1974 y dos opciones de crecimiento: al 3% y 6% a.a.); y sendos niveles de efecto-sustitución (cero, 20% y 40% del incremento de la demanda de importaciones antes de

1/ En "La programación del financiamiento a corto plazo" (Boletín Económico de América Latina-1965) se expone un esquema semejante para propósitos de programación. Puede, por supuesto, trabajarse con el ingreso nacional bruto real, con la expansión del poder de compra de las exportaciones, o con otras variables semejantes adecuadas a la realidad del caso.

la sustitución). La variable dependiente es la tasa de crecimiento anual de las exportaciones de manufacturas 1/.

La hipótesis más exigente en todas las exógenas (6% de crecimiento del PBI, cero expansión en la exportación de bienes básicos, cero efecto-sustitución, y saldo positivo de u\$s 900 millones en cuenta corriente) requeriría un nivel de exportaciones manufactureras 2/ de u\$s 3700 aproximadamente, hacia 1980; y ello significaría una tasa de crecimiento anual acumulativa de cerca de 19% desde 1974. En 1970/74 el volumen físico de la exportación de manufacturas argentinas creció casi un 16% anual, y el de América Latina un 18%. Una meta semejante, aunque aplicada sobre una base expansiva, no sería insólita.

Cuadro III-1

ORDENES DE MAGNITUD DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVO DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS ENTRE 1974 y 1980, QUE SERIAN REQUERIDAS EN HIPOTESIS ALTERNATIVAS

(En %)

Tasa de crecimiento del PBI (%) →	6		3		
	0	900	0	900	
Tasa de crec. de export. básicas (%) ↓	Saldo en C/C bza. pagos → millones u\$s		Efecto-sustitución (%) ↓		
0	0	13	19	7	14
	20	11	17	6	13
	40	9	15	4	12
3	0	10	16	2	10
	20	7	14	Neg.	9
	40	4	12	Neg.	8
6	0	4	12	Neg.	5
	20	1	10	Neg.	4
	40	Neg.	7	Neg.	2

1/ Un modelo de este tipo, es por supuesto, una simplificación lineal de un problema intrínsecamente no lineal. Acéptese lo expuesto como un ejercicio sólo orientativo.

2/ Según la clasificación de UNCTAD.

Además, para un crecimiento del 6% en el producto, considerando que el volumen físico de la exportación de productos básicos aumente un 3% anual, y que se quiera obtener saldo en cuenta corriente para pagar en diez años la deuda externa, si la cota de máxima al efecto-sustitución fuera del 40%, la cota de mínima a la expansión necesaria de las exportaciones sería del orden del 12% anual.

Se estima que no es irrazonable fijar esta cota de mínima como una meta básica siempre que la política de sustitución se conecte con la de exportación, de manera tal que se asegure plena eficiencia en el proceso sustitutivo, y aptitud para exportar lo mismo que se sustituye 1/.

En el tratamiento expuesto -dadas las cotas de mínima y de máxima al producto, al ahorro externo y a la exportación de bienes básicos- la exportación manufacturera se hace una variable dependiente del efecto-sustitución. Este efecto depende básicamente del "estilo" de desarrollo.

Si Argentina, creciendo cerca del 6% anual, desarrollara un estilo de consumo sofisticado, con intensa renovación de bienes de capital y tecnología importada para atender tal consumo sofisticado, hacia 1980 habría de incurrir en sustitución negativa, en una magnitud equivalente al 50% del incremento de la demanda de importaciones que se daría entre 1974 y 1980 2/.

1/ Si el coeficiente de importaciones con respecto a una variable de referencia (la demanda interna, la demanda total, el PBI, la producción, etc.) se mantiene estable, habría sustitución neutra; y sería ésta positiva o negativa según el signo del cambio. Naturalmente, los resultados cuantitativos han de variar según el nivel de abstracción al cual se trabaje. Trabajando p. ej. al nivel de 20 sectores, y considerando que cada uno de ellos tiene distinto coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones, podría en cada uno haber sustitución neutra, pero aumentar el coeficiente de importaciones totales por cambio en la estructura. Ciertas estimaciones para el caso argentino establecen que un nivel de 1,3 en la elasticidad-producto de la demanda total de importaciones es explicable por efecto de tal cambio en su composición; por lo cual un valor mayor indicaría sustitución negativa. Se advierte que las proyecciones no asumen la posibilidad de una sustitución negativa para lo futuro, lo cual compromete también a la política tecnológica en la viabilidad de tal intento.

2/ Estas cifras son anticipos aún preliminares de los resultados del modelo de experimentación numérica que se está trabajando en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires para la economía argentina. El primero responde a un estilo internamente denominado "consumista" y el segundo a un estilo denominado "creativo".

Si, en otro extremo, desarrollara un estilo de consumo no sólo no sofisticado, sino gastara más en educación y cultura, aprovechara a pleno el capital y la tecnología existente, hiciera mantenimiento a pleno y trabajara con tecnologías más densas en mano de obra, mejorando significativamente la tecnología de organización, lograría sustitución positiva en un orden de magnitud equivalente al 80% del incremento de la demanda de importaciones antes de la sustitución.

Ambas opciones constituyen expresiones en cierta medida "puras" de dos estilos de desarrollo. Su interés para el propósito presente reside en que el espacio de soluciones acotado por las soluciones puras estaría dado entre -50% y + 80% de efecto de la sustitución sobre el incremento de la demanda de importaciones antes de la sustitución. Si la opción es Argentina mixta -con efectos repartidos por mitades entre uno y otro estilo- el efecto- sustitución no llegaría al 10%.

Esto sugiere que la cota de mínima a la exportación manufacturera necesaria depende fuertemente del estilo de desarrollo del País; y que será más alta cuanto más relativamente consumista sea este estilo. Pero, en tal caso, un estilo consumista obligaría sin opciones a una inserción de Argentina dentro de un esquema de relaciones internacionales en el cual: o bien el País estructura sus propias empresas transnacionales con gran rapidez, o bien el vacío decisional que el modelo habría de dejar tendría que ser cubierto sin opciones por la empresa transnacional.

Esta es una conclusión importante; y sigue siéndolo aunque hubiera fallas significativas en los resultados numéricos de los modelos global y de experimentación numérica cuyos resultados se analizan.

d. Una consecuencia conceptual importante reside en que producción/sustitución/exportación son claramente variables ligadas a nivel macro 1/. A nivel macroeconómico, trabajando actividad por actividad, ellas resultan también obviamente ligadas. No sólo porque, dado el avance tecnológico mundial, se debe sustituir de forma tal que luego se pueda exportar sin subsidio lo mismo que se sustituye; sino porque -por lo menos en países en desarrollo con mercado restringido- no hay manera de minimizar filtraciones de diseño y ejecución de la política económica, como no sea haciendo converger con alta precisión a nivel de cada actividad, el efecto de

1/ Véase: Una conceptualización del papel de ALALC en la industrialización y el desarrollo tecnológico del área. Revista de la Integración, n° 9, nov. 1971.

los diferentes instrumentos de la política económica. Esta es una conclusión fundamental de este análisis, sobre la cual se ha insistido en el Cap. II; y se volverá también más adelante.

Configurando un sólo conjunto conceptual, el conjunto producción/sustitución/exportación debe tener unidad operativa, y constituye entonces un sólo conjunto de política ex-ante, aunque la instrumentación de la política no tenga unidad de producción en la práctica. De tal forma, protección/promoción son ^{subconjuntos de} instrumentos -también ligados- que integran el conjunto instrumental de la política del conjunto producción/sustitución/exportación.

3. El comportamiento real de la exportación manufacturera

a. De acuerdo con la clasificación de UNCTAD, Argentina exportó en 1974 u\$s 1.310 millones de manufacturas, que constituyen la tercera parte de la exportación total. De ellos, u\$s 860 millones son productos manufacturados, y u\$s 450 millones, semimanufacturados. El crecimiento fue del 30% anual a precios corrientes 1/.

1/ Es el ritmo que surge aproximadamente de la exportación registrada según distintas clasificaciones (UNCTAD/CUCI, CIIU, tradicionales o no, etc.) (Véase Anexo 2).

Cuadro III-2

VALOR DE LAS EXPORTACIONES TOTALES ARGENTINAS SEGUN LA CLASIFICACION UNCTAD
(millones de dólares corrientes)

AÑO	PRODUCTOS BASICOS	MANUFACTURAS			TOTAL <u>1/</u>
		PRODUCTOS MANUFACTURADOS	PRODUCTOS SEMIMANUFACTURADOS	SUB TOTAL	
1969	1.155	266	126	392	1.612
1970	1.341	303	126	429	1.773
1971	1.288	306	146	452	1.740
1972	1.339	374	227	601	1.941
1973	2.286	612	338	950	3.266
1974	2.621	859	450	1.309	3.931
1975	2.024	709	227	936	2.961

Fuente: "Encuestas y análisis sobre exportaciones manufactureras Argentinas".
Documento de Base de este estudio.

1/ Incluidas las exportaciones de actividades no bien especificadas, que no fueron imputadas a las clasificaciones que se indican.

b. En 1975 los valores registrados de la exportación manufacturera bajaron a u\$s 935. Esta reducción se debe a la coyuntura especial de la economía argentina que se explica en Anexo II, y al efecto de transacciones no registradas (contrabando y subfacturación de exportaciones), además del receso mundial.

c. Los cambios en la estructura 2/ en 1969/75 han consistido en la expansión sistemática de la participación de la metalmecánica (22% al 50%); y la reducción de la tradicional (52% a 32%), y la química (20% a 15%).

2/ Abriendo los valores de la clasificación UNCTAD por agrupaciones de la clasificación CIIU Rev. 2

d. En 1974 recibieron estímulos de tipo fiscal exportaciones por un monto de u\$s 780 millones aproximadamente (el 60% de las exportaciones de manufacturas) y alguna forma de financiamiento para la exportación por u\$s 330 millones (el 25% de dicha exportación).

e. El grado de sofisticación tecnológica de la exportación manufacturera ha ido creciendo. Tomando los 25 capítulos de la nomenclatura de exportación (NADE) que se consideran tecnológicamente más sofisticados, ellos significaban en 1969 el 10% de la exportación total del país; y en 1974 el 19%.

f. La exportación representa una fracción significativamente creciente de la producción manufacturera: pasó del 3,5% al 6,7% de la producción en el período 1969/73 (sólo cuatro años).

g. La concentración por entes exportadores es alta. En la exportación total del País (básicos y manufacturados) en 1973, las 100 principales empresas (1,8 % del número total de exportadores) cubrió el 71% de su valor. Las empresas de capital extranjero en dicha muestra cubrieron el 34% del valor de las exportaciones de manufacturas -excluidas las de la industria frigorífica-. La participación de la empresa extranjera tiende a ser dominante en las industrias dinámicas en la medida en que crece la densidad de tecnología y capital; en cuyo caso es mayor su relación exportación/producción que la de la empresa nacional, y mayor el grado relativo de concentración en la actividad exportadora. Buena parte de su exportación es intrafirma 1/.

h. En 1974 el 48% de la exportación manufacturera registrada fue a los países de ALALC; el 18% a Estados Unidos y el 15% a la CEE.

En 1975 subió la participación de Cuba; se redujo la de Estados Unidos al 12%; y debe anotarse un comercio intenso no registrado hacia países limítrofes, lo que cambiaría en algo la estructura arriba descripta.

1/ "Intrafirma" califica las ventas entre entes del mismo grupo económico, sean o no filiales de la misma empresa.

En esencia, los dos tercios de la manufactura de origen agropecuario se orientan hacia Europa Occidental y también los dos tercios de la de origen industrial hacia ALALC. Estas últimas son hechas por empresas mayoritariamente extranjeras, en ramas mediana y altamente concentradas.

i. En una interpretación de conjunto, las mayores: sofisticación tecnológica, elasticidad-ingreso de la demanda, exportación de manufactura de base industrial, relación exportación/producción, presencia de la empresa extranjera, concentración por productos y empresas, y ritmo de expansión en corto tiempo, aparecen como variables ligadas.

j. Habría habido por lo tanto, cierta tendencia hacia una mayor difusión a nivel de sectores, y dentro de éstos hacia cierta especialización por productos. Esta especialización -aparte de la tradicional en una serie de manufacturas de base agropecuaria- es visible la concentración de la exportación de manufactura sofisticada (tres capítulos de la nomenclatura comprenden los dos tercios de dicha exportación) 2/.

También hay concentración por regiones, con dirección preferente hacia ALALC en lo más dinámico.

i. Al cabo de este proceso se considera que la exportación se ha incorporado como una variable ya no más circunstancial al esquema de ventas de las empresas. El proceso de toma de conciencia de la empresa nacional acerca de la necesidad de exportar se halla muy avanzado; aunque es naturalmente más lento en la empresa mediana y pequeña, para cuya convergencia activa a la exportación es todavía relativamente débil el sistema de empresas de comercio (trading) y el mecanismo de consorcios de exportación.

2/. Aunque tal especialización habría llevado consigo cierta sustitución negativa, por lo menos hasta 1970, según los análisis de insumo-producto que más adelante se consideran.

Y es notable que este proceso ocurre -como más adelante se verá- con una reducción persistente en el índice de capacidad de competencia por efectos-precios, que viene dado por la relación entre tipo de cambio para la exportación manufacturera y nivel de precios internos.

4. La optimización en la exportación manufacturera y la elección de prioridades.

Un juicio acerca de la orientación de la exportación manufacturera requiere -como todo juicio de valor- cierto patrón conceptual cuyo contenido debe ser suficientemente explícito. Se trabaja primero sobre tal patrón conceptual y luego sobre la experiencia argentina.

a. En el diseño de la política de exportación, como en cualquier otro problema de decisión, se trata: o bien de ubicar a las variables del problema dentro de ciertos espacios de valores aceptables, o bien de optimizar su comportamiento. ^{1/} Lo primero lleva a establecer objetivos; lo segundo, óptimos, los cuales en esencia configuran una especie precisa dentro del género de los objetivos.

Cualquiera sea la aproximación que la política siga en la práctica, desde el punto de vista conceptual se hace necesario discutir el concepto de optimización, aplicado al caso.

b. La primera cuestión reside en establecer a qué nivel se plantean óptimos y restricciones.

Al más alto nivel de abstracción, se puede tratar de óptimos generalistas (en el interés general de la sociedad mundial, p.ej.) o particularistas (cuando el optimizador es un país, una región integrada, un grupo de poder o

^{1/} Naturalmente, ambos problemas son vinculables desde el punto de vista del diseño; pues trabajando con óptimos formales y parametrización es posible llegar a identificar espacios de viabilidad para las variables consideradas en el problema; y, a la recíproca, para procesar óptimos formales es necesario tener idea previa acerca de qué valores serían sustancialmente aceptables.

grupo económico, etc.). ^{1/} En el problema presente, se trata de un óptimo particularista. No se procuran criterios para un "equilibrio" supranacional, y ni siquiera óptimos bilaterales, en el comercio entre dos países, como es usual en la teoría tradicional. Se optimiza a nivel nacional, y ex-ante se aceptan restricciones dominantes también nacionales.

Tal es la política de las grandes potencias y no sería sensato para el mundo en desarrollo abrazar unilateralmente otra opción, salvo en forma consensual y por ahora a nivel regional -en términos de cooperación e integración regionales. ^{2/}

c. Una segunda cuestión se plantea en cuanto a la dotación de factores para la cual se ha de procurar el óptimo: si la que se tiene hoy, o aquella que se procura integrar en el futuro. En el primer caso la disponibilidad de recursos es un dato. En el segundo, habría que identificar la frontera mundial de recursos -sobre todo críticos- en el futuro. Y aquí asume valor decisivo el recurso tecnología.

Considerada la tecnología como una cuasi-mercadería, la posibilidad de flexibilizar al máximo su restricción en la constelación de factores pasa a depender de la "capacidad de captura" de tecnologías exportables, que el país

^{1/} Dados ciertos supuestos, las aproximaciones teóricas tradicionales conciben que se puede optimizar a nivel mundial y nacional al mismo tiempo. Pero aquellos supuestos no tienen vigencia real; y ambos óptimos no necesariamente coinciden. En "Notas sobre la construcción del sistema mundial" (El Trimestre Económico; enero/marzo de 1973) se plantean opciones combinadas de óptimos y de restricciones a niveles mundial, regionales y nacionales. Se califica que, en la situación actual, se persiguen óptimos nacionales y los países de mayor poder relativo admiten sólo restricciones nacionales. El caso de ALALC sigue siendo de óptimos nacionales, admitiéndose ciertas restricciones regionales -lo más débiles posibles en la experiencia hasta ahora. El caso del Pacto Andino configura un hito, por que se pasa a optimizar a nivel regional -conceptualmente al menos- con restricciones nacionales. Optimizar a nivel supranacional con restricciones dominantes también supranacionales constituiría un avance, también hito, realmente revolucionario.

^{2/} El estudio "Las exportaciones manufactureras de América Latina. Experiencias y problemas", que integra este proyecto, considera este aspecto.

pueda desarrollar. Y esta capacidad de captura depende de la aptitud que el país tenga para generar tecnología adaptativa; de su capacidad combinatoria en tecnología creativa; de su capacidad jurídico-institucional y operativa para preservar la capacidad nacional de decisión respecto de ellas y para usarlas en la práctica; y de su decisión política de capturar tecnología.

La cuestión es fundamental. Si la "performance" de la exportación manufacturera depende de la dotación de factores y si ésta es función de la capacidad de captura ^{1/} de la tecnología, la eficiencia de la exportación dependerá en buena medida de que se minimice el costo de dicha captura. Pero, en todo caso, nada condena ya a un país que tenga una buena dotación agropecuaria o extractiva a exportar sólo manufacturas de base agropecuaria o manufacturas de base extractiva. Por el contrario, la maximización de la "performance" en la exportación de estos bienes puede constituir un método de financiamiento de la capacidad de captura, la cual está sujeta a su vez, a óptimos propios.

Como Argentina no tiene restricciones dominantes de recursos humanos, recursos naturales y -con cierta cautela en la apreciación- ahorro ^{2/}, se requeriría capacidad para conducir un salto tecnológico selectivo y programado, que ajuste la dotación de recursos teniendo en cuenta la evolución probable de la frontera tecnológica mundial.

Y ello exige concebir lo tecnológico por separado de lo económico; pues

1/ Es bueno precisar que se usa aquí el concepto de capacidad de captura para el conjunto de etapas que incluyen la captura en sí y su administración hasta el nivel de innovación y de exportación de la tecnología, incorporada o desincorporada.

2/ Lo señalado en el cap. II y en el punto 2 de este Cap. III sugiere que Argentina genera ex-ante todo el ahorro que requiere su alta tasa de inversión; pero que parte de este ahorro se filtra a través de varias formas de salida de capitales, y que en lo interno el País no gobierna plenamente su dirección, por la no alta eficacia selectiva de una serie de políticas (este razonamiento incluye no sólo el efecto sobre la dirección del ahorro sino también el problema de poder de compra del ahorro en términos de bienes de inversión, clásicamente fluctuante y aparentemente bajo en términos relativos, en la economía argentina). La generación de ahorro para pagar deuda externa es otro problema.

en algún momento los óptimos superiores deberían asociarse al logro de cierta constelación de conocimiento tecnológico aplicado, con precedencia sobre los óptimos económicos relativamente más tradicionales (en términos de ingreso, de empleo, etc.). Se considera que éste es un punto cuya discusión es particularmente válida para la estrategia de desarrollo de Argentina y en particular la de su exportación manufacturera.

d. Otros factores constituyen a veces restricciones dominantes y ciertas restricciones están vinculadas entre sí.

Cuando la capacidad de financiamiento de la economía en su conjunto constituya restricción dominante y poco flexible, el óptimo del sector externo nacional a largo plazo posiblemente se asocie a una estrategia mixta a lo largo del tiempo. Y precisamente tal estrategia podría consistir en comenzar maximizando la exportación manufacturera de base tradicional, para ir incorporando actividades escogidas dentro de la frontera tecnológica mundial, de forma tal que se pueda ulteriormente crear otras capacidades de competencia. ^{1/}

Tal parece ser el itinerario seguido en cierta medida por Argentina, cuya alícuota de exportación tradicional -de productos básicos más manufacturas de base agropecuaria- fue bajando en tendencia.

Naturalmente, la forma cómo se diseñó e instrumentó en la práctica el proceso de producción/sustitución/exportación conlleva restricciones para el futuro. Una de ellas es la estructura de la capacidad de decisión. Obviamente, la exportación manufacturera de la empresa transnacional es un instrumento de optimización de dicha empresa a nivel mundial; y tales óptimos no tienen que coincidir necesariamente con los óptimos nacionales. Habrá, pues, una cota de mínima a la participación de la empresa nacional -pública y privada- en la estructura de la capacidad de decidir en la exportación manufacturera, por debajo de la cual pueden alcanzarse "performances" nacionales óptimas en lo puramente formal, pero dentro de un espacio de soluciones no aceptables en lo sustancial.

Según la dureza relativa de las dos restricciones citadas - de financiamiento y de capacidad de decisión - y su influencia en las soluciones globales podría ser posible que más de un país se viera obligado a fabricar su propio

^{1/} Esto es una conjetura que debe ser verificada con modelos formalizados.

espacio de soluciones, maximizando durante un tiempo la flexibilidad de una y otra restricción en términos dinámicos. La alicuota de capacidad nacional de decisión aparecería actualmente, en más de un caso, como una variable opuesta a la capacidad global de financiamiento en divisas. La solución del problema es dinámica y depende de cada situación. Algunos países del cuarto mundo p.ej.- tal vez tengan que maximizar primero su capacidad de financiamiento para luego hacer entrar en cota su estructura de capacidad de decisión; otros podrán trabajar sobre este patrón primero 1/.

Argentina tendió a ampliar su capacidad de financiamiento en divisas; y no se encontraron referencias a políticas sistemáticas aplicadas en la práctica, que procuraran cierto patrón explícito de capacidad de decisión por entes en la exportación manufacturera.

e. Las consecuencias de los criterios de óptimo que se elijan para cada etapa, dentro de un programa dinámico son, por supuesto, muy importantes; y se exteriorizan en los criterios que se siguen para elegir prioridades de exportación por actividades o productos concretos. 2/

i. Hay dos enfoques complementarios en esta materia: el enfoque conceptual y metodológico del problema de elegir el conjunto óptimo de bienes a exportar y el criterio práctico.

El primero es programático ^y pone el énfasis en qué es lo que más conviene que el país seleccione, para darle prioridad en la conducción de la exportación.

El segundo es casuístico, y analiza qué se tiene para exportar, en lugar de qué se quiere. Desde este punto de vista casuístico, pragmático, se trata de verificar una lista de chequeo que debe incluir todos los factores que deben

1/ Hay, naturalmente, problemas políticos superiores o asociados, cuyo tratamiento no corresponde a este contexto.

2/ Se usa aquí "actividad" en forma general y flexible, para hacer referencia a todo lo que conviene que sea tratado en forma diferenciada, para propósitos concretos de análisis o de decisión de política económica; y sin aceptar condiciones puestas por el hecho de que todas las actividades deban ser definidas al mismo nivel de abstracción. Incluye, pues, un bien y/o un servicio y/o conjunto de bienes y/o servicios, que el analista define.

ser cubiertos en la práctica en forma convergente, para que la exportación tenga lugar. 1/

ii. Desde el punto de vista conceptual y metodológico, seleccionar prioridades para la exportación por actividades es un caso particular del problema general de optimización con un número dado de elementos, teniendo en cuenta objetivos múltiples. Por lo tanto, bastaría con definir claramente tales objetivos, caracterizar bien los atributos de cada actividad, y aplicar métodos conocidos de solución para obtener tales prioridades. 2/

iii. Como se requiere medir los efectos directos e indirectos de la exportación, procede utilizar el análisis de insumo-producto para el cálculo de los parámetros con que satisfacer tales modelos. Con tales matrices se obtienen los saldos de divisas por unidad de exportación, a partir de los flujos de bienes; y asociando ulteriormente a ellos sendos parámetros relativos a las necesidades de inversión por actividades y a las remesas de intereses, beneficios y regalías -visibles y subrepticias- se puede llegar a un balance de pagos en cuenta corriente, originado en la expansión de las exportaciones al nivel de agregación de cada actividad de la tabla de insumo-producto. 3/

Son calculables igualmente, a partir de los flujos directos e indirectos de bienes, sendos coeficientes de efecto-empleo para cada actividad; efecto-distribución que por vía de empleo es imputable a la expansión de exportaciones de cada actividad y efecto-ingreso, en términos de producto bruto interno.

1/ Esta aproximación tiene la fuerte utilidad de servir a la política cotidiana; pues los problemas prácticos obligan a decidir, por lo menos, quién ha de resolverlos; cómo y con qué. Es, además, una cuestión bien conocida y hay numerosos trabajos sobre ello.

2/ Véase: Un modelo de optimización para la selección de actividades de exportación. Se propone allí una aproximación de programación lineal, en términos dinámicos; y se citan otros instrumentos aplicables.

3/ Otros desarrollos ulteriores son posibles, por supuesto. Cada parámetro de un sector de la tabla es una media de n-parámetros de actividades que comprende el sector, eventualmente calculables con distribuciones extra-tabla. Si se incorporan factores de riesgo e incertidumbre, podría tratarse de maximizar el valor actual de la esperanza matemática de cierto balance neto de divisas., p. ej.

Bajo otras convenciones, trabajando con coeficientes de contenido tecnológico que tengan en cuenta la difusión o replicación interna del know-how incorporado a las exportaciones, se podría estimar el efecto-tecnología -total "hacia adelante" y "hacia atrás"- de estructuras alternativas de exportación por actividades. ^{1/} Y con parámetros que midan la alícuota de decisión nacional contenida en cada actividad, es posible identificar la estructura decisional inherente a cada estructura de exportación alternativa.

iv. Algunos de estos parámetros han sido medidos para el caso argentino, como en seguida se verá. Pero hay ciertas cuestiones de conceptualización, previas a su análisis.

En efecto, los parámetros surgidos de la experiencia histórica habrían obviamente de reflejar el efecto de las funciones de producción y de la dotación de factores del pasado. Y, según lo antes discutido, habría también que considerar los parámetros del contexto de futuro que se quiere. ^{2/}

Por otra parte, la valorización acerca de qué se ha de optimizar puede cambiar con el tiempo en el contexto dinámico, según lo considerado en puntos anteriores; y eventualmente procedería maximizar el saldo de divisas en una etapa del programa; en otra la capacidad nacional de decisión; en otra un óptimo tecnológico específico (p.ej. la velocidad con que se integra cierta constelación de know-how); etc.

Además, ciertas variables no serían elegibles para ser optimizadas, en un modelo de exportación. Así, es harto discutible el grado en que pueda pedirse a la exportación -y menos a la manufacturera- que haga en forma directa una contribución significativa al empleo o a la distribución del ingreso. Se considera que, por el contrario, en el balance de empleo más de la mitad de los

^{1/} Concíbese que se miden los flujos de tecnología en unidades de know-how; que se elabora una matriz de insumo/producto en tales unidades Kh y que se estiman con tal matriz los efectos "hacia adelante" y "hacia atrás" de una unidad de exportación para cada actividad.

^{2/} Cómo llegar a lo que se quiere hace al problema dinámico. Hasta este punto se está discutiendo el aspecto estático del modelo.

trabajadores están ocupados en el agro, cuando los países son muy atrasados, o en servicios si tienen desarrollo mediano o alto; y que debería demostrarse que debe pedirse a la producción manufacturera para exportación que ate su tecnología a determinadas solicitaciones del balance interno de mano de obra. Desde el punto de vista del empleo no sería, pues, el efecto directo e indirecto de la exportación en sí sobre la generación de oportunidades de trabajo lo que interesa; sino el volumen físico del producto bruto interno que puede ser financiado con las divisas netas ganadas por la exportación, y el quantum total del empleo que tal PBI puede generar.

Y el efecto de la exportación manufacturera sobre la distribución, aparte del que ocurra directamente por efecto-empleo, ha de estar también vinculado a la estructura del ingreso de cada actividad según la remuneración de los factores, y a quién es el destinatario de los estímulos a la exportación. En el primer aspecto, es claro que la mayor expansión relativa de la exportación manufacturera con respecto a la agrícola mejorará directamente la distribución, en la medida en que la alícuota de la remuneración del factor trabajo en el ingreso sectorial, así como los salarios unitarios nominales, son mayores en la industria que en la agricultura. Pero en^{lo} segundo, si el destinatario de los estímulos específicos es actor extranjero o nacional oligopólico en la actividad de exportación, habría un efecto directo redistributivo regresivo inherente a la exportación de manufacturas. Y ulteriormente, podría lograrse un efecto progresivo, si se lograra distribuir bien el incremento de ingreso financiable con la "performance" global de la exportación en sí.

v. La valorización de las variables "objetivo", virtualmente elegibles para ser optimizadas, puede también llevar consigo problemas de contradicciones importantes.

En efecto, en seguida se verá que las exportaciones de manufacturas tradicionales tienen asociados para el pasado los más altos parámetros de efecto-divisas (considerando sólo los requerimientos de insumos importados y no los de capital ni los pagos por remuneración de factores), de efecto-empleo y de efecto-producto. Pero si se optimizara un funcional tecnológico, lo que ya se

sabe acerca de los efectos "hacia adelante" y "hacia atrás" en términos económicos, y lo que se infiere acerca del know-how portado por unidad de valor de la producción industrial en cada actividad, sugiere que las más altas prioridades corresponderían a las industrias no tradicionales, y particularmente a las de bienes de capital.

En consecuencia, un funcional tecnológico daría precedencias para la exportación distintas a las que surgirían de un funcional económico tradicional, en términos de ingreso o de empleo.

vi. En suma hay instrumental conocido para identificar el ordenamiento de prioridades actividad por actividad, identificando cuál es la estructura óptima de exportación por actividades, que responde a objetivos determinados. La cuestión reside precisamente en tener claros estos objetivos. El problema, pues, no es técnico, sino político. Y el técnico debería procesar distintas opciones de óptimo y de restricciones -con sus implicaciones explícitas- para que el político decida. Porque, además, parte de la estrategia empleará las energías del país en abatir o flexibilizar restricciones dominantes externas, y no sólo internas, vinculadas a estructuras dadas de poder de decisión, cuyos óptimos están muchas veces en colisión con los óptimos nacionales. Y porque deben incorporarse al análisis variables que -como la indicada capacidad de decidir y la tecnología misma- integran otros campos con autonomía conceptual y óptimos propios.

f. La experiencia argentina acerca del aporte de una unidad de exportación manufacturera a ciertas variables relevantes ha sido analizada en tres trabajos que integran un Documento de Base de este estudio ^{1/}. El efecto de la expansión de las exportaciones de cada una de las actividades fue analizado dentro de las posibilidades dadas por las matrices originales de insumo-producto de que se disponía para la economía argentina. Los resultados para conjuntos

^{1/} Se llama específicamente la atención a dichos trabajos, que figuran en el Documento titulado: "Utilización del análisis de insumo-producto para la selección de prioridades de exportación".

significativos de actividades industriales ^{1/} son los siguientes:

Cuadro III-3

SINTESIS DE EFECTOS SOBRE LA ECONOMIA EN SU CONJUNTO

DE EXPORTACIONES MANUFACTURERAS

(A: mayor ; B:medio ; C: menor)

Efectos	Alimentos, bebidas y tabaco	Textiles, confecciones, calzado y cuero	Productos químicos y minerales no metálicos	Metálicas y maquinaria y equipo	Madera, papel y otros
Difusión	C	A/B	A	A/B	C
Balance de pagos	A	A	A/B	C	A/C
Balance de pagos y sustitución	C	C	A/C	A	A/C
Valor Agregado	A	A	A	C	B
Empleo	A	A	A/C	A/B	A/B
Inducción			A	A	
Bienes de capital				A	

Notas: Se combinan aquí los resultados de tres estudios contenidos en el Documento de Base citado. Como los estudios no trabajan sobre los mismos efectos, conviene consultar los textos originales. Las calificaciones son siempre relativas a la media. Los casos registrados A/C se deben a la heterogeneidad del comportamiento de las actividades agrupadas. Las definiciones son las siguientes:

-Difusión: son los efectos "hacia adelante" (relación de ventas intermedias sobre valor de la producción total) y "hacia atrás" (requisitos directos e indirectos correspondientes a una demanda unitaria del sector); sus variaciones se asocian a las del cociente entre el valor de los insumos intermedios nacionales y la producción del sector considerado).

-Balance de pagos: efecto en divisas de la exportación menos los requerimientos directos e indirectos de importación de insumos.

-Balance de pagos y sustitución: en función de adicionar el efecto estimativo de la sustitución inducida por la exportación.

-Valor agregado: directo e indirecto.

-Empleo: directo e indirecto.

^{1/} Los conjuntos de actividades incluidos en el cuadro III-3 son los mismos cuya evolución se analiza en anexo II, (cuadro A-II-5)

Notas: (cont.)

- Inducción: comparando la estructura de transacciones de Argentina con la de países industriales más avanzados, estima qué sucedería mediante la introducción de una nueva actividad, al nivel de tecnología de tales países industriales.
- Bienes de capital: efectos de variada naturaleza incluso tecnológica. Para estos tres efectos véase el estudio de Federico J. Herschel, que considera detenidamente la materia.

ii. El cuadro precedente contiene resultados que reflejan la situación prevaeciente en la década del 60; y varios de sus componentes son producto del análisis hecho con matrices de los años 1953, 1963 y 1970.

Importa al menos conjeturar cuáles serían los cambios en los valores relativos de los efectos, a medida que ocurriera un proceso de desarrollo económico y tecnológico orientado con criterios concretos de óptimo y políticas sostenidas consecuentes con ellos.

Los efectos de difusión y de inducción ya son relativamente más importantes en la industria no tradicional, y ellos se agregan a los efectos propios de la manufactura de bienes de capital

Los valores del efecto-balance de pagos por flujos de mercaderías, tenderían a acercarse entre las industrias no tradicional y la tradicional, en la medida en que aquella tendiera a integrarse más en el País.

Lo mismo sucedería con el efecto-ingreso, pues a largo plazo éste es función del valor agregado por cada actividad, y debería crecer en la medida en que se capture tecnología a menor costo y se aprovechen mejor los recursos no reproducibles del País para su utilización industrial, salvo que la tierra y los recursos no reproducibles y no sustituibles aumentaran su escasez relativa.

Y el efecto-empleo tendería también a igualizarse, en la medida en que crezca la especialización por plantas y mejore el equipamiento del sector agropecuario.

Si este análisis es correcto, los coeficientes unitarios -por unidad de exportación- de los distintos conceptos tenderían, pues, con el tiempo a mostrar más ventaja relativa para la exportación no tradicional.

Los bienes de tales industrias, por otra parte, son los que muestran hasta ahora la mayor elasticidad-ingreso relativa de la demanda mundial; por lo cual el techo del mercado mundial sería para ellos muy creciente, mientras se ha reducido para la exportación tradicional por los excedentes de algunos países industriales, el proteccionismo de otros y la incapacidad de pagos externos del subdesarrollo subalimentado.

Si se acertara con un mecanismo de financiamiento para que puedan comprar alimentos los países que tienen déficit alimentario y que no tienen divisas para pagar su importación, -habida también cuenta de las proyecciones conocidas sobre la población y la producción alimentaria mundial- sería concebible que hubiera un ciclo explosivo de demanda mundial de productos básicos y de manufactura tradicional argentina. Pero de continuar el patrón histórico de décadas recientes en las condiciones prácticas del comercio mundial, las elasticidades relativas serían mayores para la industria no tradicional.

Este contexto sugeriría que Argentina podría tal vez seguir una estrategia mixta tal que, mientras procura maximizar sus saldos de divisas con la exportación tradicional, establezca líneas selectivas para su exportación no tradicional. Esta selectividad podría continuar con el patrón histórico, de difundir la exportación a lo largo de todos los sectores, pero especializar al nivel de actividades precisas, haciendo más rigurosa la selección sobre bases bien estudiadas a nivel micro (económico, tecnológico, político, etc.). Tal es lo que han hecho los países industrializados del hemisferio norte cuyo tamaño de mercado está en el rango del de Argentina.

Una variable relevante para las exportaciones no tradicionales sería la velocidad del proceso; y al parecer ésta tendría que ser maximizada. La forma de trabajo sería tal, que cada actividad tendría un programa que habría de cubrir todo el espectro producción/sustitución/exportación con unidad de concepción y unidad operativa. Y ello comprometería cierta conducción de la política económica por actividades, con armonización al nivel de los distintos campos de política.

Naturalmente, estas concepciones requieren ser verificadas con modelos formales de optimización en términos dinámicos.

iii. De entre los efectos considerados en el cuadro III-3 quiere llamarse la atención a los denominados de difusión (hacia adelante y hacia atrás) y de inducción.

Considerados estos efectos en términos tecnológicos, en paralelo con ellos se conceptualiza la existencia de un multiplicador tecnológico, cuyo comportamiento dependerá del grado en que la actividad en cuestión funcione como un enclave -importando sus insumos de tecnología más avanzada y operando como planta de montaje de ellos- o bien se integre dentro del espectro tecnológico nacional y lo obligue a mejorar sus propios standards. Es claro que las políticas de capital extranjero, industrial, de tecnología, bancaria, y otras tienen que integrarse dentro de un sólo contexto para maximizar el valor del multiplicador tecnológico, el cual depende también de la eficiencia en la captura de tecnología y en su creación interna.

iv. Hay también una cuestión de nivel de abstracción. La evolución de los valores para la economía en su conjunto depende obviamente del efecto de cambios en los coeficientes individuales y de cambios en la estructura de la exportación por actividades. El análisis presente resulta de la agregación de trabajos originales con matrices de 20 sectores los cuales, por razones de comparabilidad entre los estudios, permiten un análisis al nivel de doce sectores agrupados para los efectos divisas, empleo e ingreso.

Cuadro III-4

RANGOS APROXIMADOS DE UBICACION DE LOS SECTORES INDUSTRIALES SEGUN EL EFECTO DE UNA UNIDAD DE EXPORTACION SOBRE VARIABLES ESCOGIDAS a/

Actividades	Balance de pagos			Valor agregado	Empleo
	Deducido Importaciones de insumos	Deducido importación de insumos y bienes de capital <u>b/</u>	Deducidas importaciones y regalías <u>c/</u>		
Rangos de ubicación					
Alimentos, bebida y tabaco	I	I	I	I	II
Cuero	I	I <u>d/</u>	I	I	II
Minerales no metálicos	I	II	II	II	I
Textiles	II	II	II	I	I
Confecciones	II	II	II	II	I
Madera	IV	I	I	III	I
Metales	IV	III	IV	IV	IV
Prod. químicos	III	IV	III	II	IV
Papel	III	III	III	IV	III
Vehículos y maquinaria	II	IV	IV	III	II
Máquinas y aparatos eléctricos	III	IV	IV	III	III
Caucho	IV	III	III	IV	IV

Fuente:

- a/ Los rangos son aproximados por la estructura de cuartiles. Hay, pues doce agrupaciones consideradas y cuatro rangos.
- b/ Valores indicativos por problemas metodológicos y de computación, relativos a los bienes de capital.
- c/ Preliminar. Son regalías visibles en el sector considerado solamente. Se recoge la orientación que surge del estudio del INTI: "Aspectos Económicos.." (o.c)
- d/ Estimado

Nota: El balance de divisas que se obtiene deduciendo de las exportaciones el monto de importaciones de insumos, la estimación (defectuosa) de bienes de capital y el monto de regalías constituye sólo una aproximación gruesa. La ubicación de ciertas actividades es inequívoca; pero otras intermedias podrían variar en algo su posición.

v. El aporte en divisas de una unidad de exportación menos el contenido importado de los insumos, agregado por grandes grupos, muestra una caída tendencial en el período 1953/70. Ello sugiere un proceso de sustitución negativa, aunque cierta parte de dicha baja para el total del País es efecto del cambio en la estructura, al haber crecido la importancia relativa de la manufactura no tradicional. ^{1/}

Cuadro III - 5

SALDOS DE DIVISAS DE UNA UNIDAD DE EXPORTACION
MENOS LAS IMPORTACIONES DE INSUMOS a/

Sectores	1953	1963	1967-69/1970
Agropecuario	0.995	0.975	0.960
Extractivo	0.990	0.955	0.920
Manufac- (máximo	0.970	0.965	0.955
turero (
(mínimo	0.860	0.825	0.770
Total del país	<u>0.97</u>	<u>0.94</u>	<u>0.92</u>

a/ Cuando hay más de un estudio sobre el sector, se considera el valor medio de las observaciones. Ello afecta en algo la comparabilidad de los coeficientes entre distintos años. En el sector manufacturero se incluyen los máximos y mínimos extremos de las actividades analizadas.

vi. El efecto-empleo requiere ser igualmente calificado. Dentro del sector manufacturero, los más altos rangos están en las industrias tradicionales; y al nivel de la economía en su conjunto, en lo agropecuario. Pero la mano de obra que ^{se} exporta no es la misma en uno y otro caso, ni en términos de su remuneración ni en las unidades de know-how que porta. Resta realizar un afinamiento de los coeficientes crudos, para llevar los resultados a unidades comparables.

1/ Tomando otros factores como invariantes. Naturalmente, tales factores no lo son; entre ellos, las remesas por remuneración de factores.

Desde el punto de vista de la estrategia de exportación, exportar mano de obra de menor calificación relativa es perseverar en menor ingreso relativo.

Además, se agrega otro interesante aspecto desde el punto de vista de los términos del intercambio. La mano de obra contenida en la exportación de bienes industrializados de países industriales tiene mayor calificación y más alta remuneración relativa -incluso a igualdad de calificación- que la contenida en la exportación primaria de países como Argentina; y la brecha entre ambos patrones de remuneración se viene ampliando. Perseverar en la importación de manufactura contra la exportación primaria lleva a perder estructuralmente por efecto de la relación de términos del intercambio. Dicho de otra forma si el contenido medio de calificación de la mano de obra es menor en la exportación argentina que en su importación, el País pierde por efecto de la relación de intercambio.

Estas consideraciones, unidas a las anteriormente expuestas acerca de la procedencia de maximizar el efecto-empleo de la exportación sugieren que, en el caso argentino al menos, el efecto-empleo sólo podría entrar como una restricción débil en el problema general de óptimo del sector exportador.

vii. La estructura de la propiedad de las decisiones de exportación argentina es variable que fue calificada en parágrafos anteriores de este capítulo, y del Cap. II. Si se asignara un potencial de poder de decisión -medido en términos convencionales- a los distintos actores, -habida cuenta de la concentración por entes, bienes y mercados- y se introdujera una cota de mínima a la capacidad nacional de decisión, es razonable suponer que se demandaría mucha más acción del Estado, para catalizar la vigorización del empresariado nacional exportador con cierta velocidad -también acotada por debajo- y mucha más presencia de las empresas públicas en el esfuerzo de exportación nacional -al menos de tecnología. Ello influye sobre los factores institucionales que se consideran más adelante.

viii. Una interpretación relativamente mecanicista del pasado sugeriría que, de acuerdo con la transformación habida, en que aumentó la alícuota de la exportación metalmecánica y bajó la de la industria tradicional, Argentina habría

hasta ahora perdido relativamente por efectos -divisas, ingreso, empleo y capacidad de decisión en el sector externo; pero habría ganado relativamente por efectos -difusión, inducción, balance de pagos ajustado por sustitución, producción de bienes de capital y muy particularmente en lo tecnológico.

Sin embargo, habida cuenta de las consideraciones anteriores y de otras -como la creación de economías externas-, los coeficientes surgidos del análisis de insumo-producto para el pasado no son susceptibles de aplicación mecánica en un trabajo de optimización formal. Y este trabajo se entiende que debe ser realizado para orientar la estrategia futura.

CAPITULO IV

Los mercados externos

1. Propósitos de este capítulo

Es propósito de este capítulo analizar aspectos de la demanda que influyen la exportación manufacturera argentina. Tal demanda puede concebirse generada por dos fuentes: o bien surge del país adquirente, o bien es suscitada por el propio país exportador.

En el primer caso se incluyen breves consideraciones sobre el mercado mundial y los sistemas generales de preferencia.

Con respecto a la demanda en cierta medida suscitada por el país exportador, se trata sobre el comercio con países de ALALC; el uso de convenios bilaterales que otorgan créditos para la exportación manufacturera o la promueven a través de otros mecanismos; y finalmente la formación de empresas conjuntas o, en general, la inversión en terceros países y la exportación de tecnología como factores que promueven exportaciones futuras.

2. El mercado mundial y las condiciones de acceso

a. El comercio mundial de manufacturas en 1973 era de U\$S 350.000 millones, y en 1974 de U\$S 450.000 millones.

Las importaciones manufactureras de los países industriales procedentes de Argentina llegaron a U\$S 466 millones en 1973 (cuadro IV-1). ^{1/}

Las exportaciones argentinas cursadas por los Sistemas Generalizados de Preferencias fueron en ese año de U\$S 85 millones; es decir, menos del 20% del total de importaciones de países industriales procedentes del País. En 1974 y 1975 esta proporción ha subido, como consecuencia de un mayor conocimiento de las

^{1/} Según cifras del "Supplement to the World Trade Annual"-Vol. II- Statistical Office, United Nations. Puede haber discrepancias con las cifras del Cap. III y del anexo 2, por las fuentes de los datos.

posibilidades de los sistemas, y de su puesta en marcha progresiva en los últimos cinco años.

b) Para la exportación argentina, se considera que los Sistemas Generalizados de Preferencias poseen hasta ahora escasa significación cuantitativa. En el caso del recientemente puesto en marcha sistema de los Estados Unidos, resulta ambiguo: por un lado, como sus derechos son mayores que los de la CEE, su preferencia para las manufacturas es más significativa e impulsa a su exportación; pero cuando ésta tiene éxito, discrimina en su contra. ^{1/} Además, el éxito de las negociaciones generales -que beneficiaría sobremanera al comercio entre países industrializados del hemisferio norte- produciría por su sólo efecto un decaimiento del valor de las preferencias. Y, por añadidura, acuerdos como el de Lomé podrían afectar muy seriamente el valor de las preferencias útiles a países latinoamericanos, en general, otorgadas por la CEE, en la medida en que produzcan los efectos para los cuales, precisamente, fueron suscriptos.

En consecuencia, los países latinoamericanos en general y Argentina en particular con respecto a la CEE no tendrían más alternativa que usar a pleno las SGP. Con respecto a los Estados Unidos -que no consideran el establecimiento de una zona preferencial en América Latina- los países de la región, y Argentina entre ellos, tienen mejores posibilidades relativas que los países de Asia y África de usar las preferencias en la práctica; y al parecer debería ponerse el acento por lo menos en las limitaciones sobre las reglas de origen y en la nómina de productos. Y, en términos más generales, la compensación de los márgenes de preferencia decaídos como consecuencia de las negociaciones generales, sería un factor eventualmente susceptible de ser analizado. Ello, por supuesto, además de lo que corresponde a las restricciones no arancelarias.

c) Pero es poco lo que se ha obtenido después de los ingentes esfuerzos de

^{1/} Tal es el efecto obvio, aunque el origen de las cotas de U\$S 25 millones (básicos) y del 50% de las importaciones de USA sean instrumentos para difundir el comercio entre distintos abastecedores e impedir la dominancia de alguno más eficiente. Véase, además, CEPAL, Temas de la UNCTAD IV, mimeo, abril de 1976.

negociación nacidos en UNCTAD ^{1/}. Y no está demostrado que el efecto de los S.G.P. deba ser incorporado en el caso argentino a la nómina de factores "sine qua non" que motivan la exportación manufacturera.

d) En 1975 coinciden dificultades especiales de la economía argentina con el receso relativo en la demanda mundial de manufacturas. No es discernible en qué proporción uno y otro conjunto de factores influyen la baja en la exportación manufacturera argentina, aunque es juicio de expertos el de que el ciclo externo agregó efecto adverso propio a las dificultades puestas por el curso económico interior ^{2/}.

^{1/} Exposición del Dr. Raúl Prebisch en el 2º Seminario Latinoamericano de Promoción de exportaciones - Caracas, Venezuela - julio de 1976.

^{2/} En enero/junio de 1975 los certificados emitidos habían caído más de un 30% con respecto al valor de igual período de 1974.

Cuadro IV-1

Importaciones de manufacturas de los
países industrializados procedentes de
Argentina y uso de S.G.P.

Valor de las importaciones

Años	Total de países industr. a/ b/	De ellos			Valor de los Certi- ficados de Origen emitidos por Argentina e/
		U.S.A.	C.E.E. c/	JAPON	
en millones de U\$S					
1965	98	42	40	1	-
1970	253	123	98	2	-
1971	241	127	92	2	13 ^{d/}
1972	310	114	128	5	47
1973	466	204	193	19	86
1974	...	...	...	...	134

Fuente: Supplement tome World Trade An Volume II - Statistical Office United Nations - 1965, 1970, 1971, 1972, 1973, Compilado por la Div. de Estadística de CEPAL y Secretaría de Comercio Exterior.

a/ Los países industrializados incluyen Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Luxemburgo, Francia, Alemania Occidental, Italia, Holanda, Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Suecia, Australia, Nueva Zelandia, Portugal, Suiza, Islandia, Irlanda, Grecia, España, Finlandia, Austria, Japón, Yugoslavia e Israel.

b/ Los valores de importación que registran los países industrializados corresponden en algunos a valores CIF y en otros a valores FOB. Los siguientes países registran sus importaciones FOB: Australia, Canadá, Estados Unidos. El resto registra sus importaciones CIF.

c/ CEE incluye: Alemania Occidental, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Reino Unido.

d/ Julio a diciembre

e/ En enero/julio de 1975 se emitieron certificados por U\$S 62 millones. A los Estados Unidos, en enero/marzo de 1976 se exportaron bajo S.G.P. U\$S 9 millones.

3. El Comercio con países de ALALC^{1/}

a) En el período 1962/1974, las exportaciones totales, argentinas a la región pasan de U\$S 140 millones a U\$S 930 millones; y el saldo del comercio en el período es estructuralmente positivo para el país.

De ese total, la proporción de productos que tuvieron liberación era del 85% en 1961/62 y ha decrecido, particularmente desde alrededor de 1968, época en que comienzan a perder ritmo las nuevas concesiones pactadas. Hacia 1973, sólo el 55% del comercio era de productos liberados.

b) Las exportaciones de manufacturas a la región crecen desde el orden de U\$S 20 millones en 1961/62 a U\$S 630 millones en 1974.^{2/}

También en manufacturas, la alícuota de exportación destinada a la región crece, pasando del 20% a casi el 50%, en los últimos tres lustros hasta 1974 (cuadro IV-2).

Considerando una serie de productos manufacturados individuales, los alimentos manufacturados, bienes de consumo durable y maquinarias tienen mayor peso; y hay un gran número de productos para los que la participación del mercado regional es relevante. En efecto, hacia 1970/72, ALALC configuraba el 90% del mercado para cerca de la mitad de las manufacturas y más del 50% del mercado para el 80% de ellas. La concentración por productos es, pues, significativa.

Los países limítrofes y Perú reciben estructuralmente el 80% de los productos, tanto semimanufacturados como manufacturados; y a Brasil y Chile va más de la mitad de la exportación de estos bienes a la región. Hay, pues, también significativa concentración por países.

^{1/} Los detalles se incluyen en (Las Exportaciones Manufactureras Argentinas a ALALC - Documento Base de este estudio.

^{2/} En 1975, siguiendo el mismo patrón recesivo antes anotado, bajó la exportación total a U\$S 755 y la de manufacturas a U\$S 436, con destino a los países de ALALC.

Cuadro IV-2

Comercio de Argentina con los países de ALALC

Años	Exportaciones		Exportaciones manufactureras ^{a/}		
	Productos liberados	Total	A ALALC	Participación de ALALC en el total del País	
				Productos semimanufacturados	Productos manufacturados
	en millones de		U\$S	en por ciento	
1961	...	100	22	19	16
1962	123	141	23	19	19
1965	209	231	51	33	32
1969	260	364	138	36	35
1970	255	366	154	36	36
1971	225	365	183	40	40
1972	320	484	234	33	43
1973	441	797	448	39	49
1974	...	929	631	48	48
1975	...	755	436	36	50

a/ Según la clasificación de UNCTAD

c) Los factores que motivan esta evolución - aparte de los relativos a la oferta interna de los países - pueden ser agrupados en factores derivados de la existencia de ALALC y factores que, siendo no directamente asignables a los mecanismos del tratado de Montevideo, constituyen condiciones de base para el comercio recíproco ^{1/}.

i) Entre los factores derivados de la existencia de ALALC, se identifican: las concesiones arancelarias; los acuerdos de complementación; la función de centro de contacto e información recíproca que la Secretaría ha venido cumpliendo; el establecimiento de condiciones operativas más flúidas y homogéneas; y el juego de instrumentos laterales en el ámbito de ALALC.

^{1/}Algunos juicios de valor que aquí se emiten son preliminares y han sido elaborados juntamente con el señor René Ortuño, Representante de CEPAL ante ALALC. Deben ser confirmados en función de una investigación específica.

- Las concesiones arancelarias, como es sabido, cubren una gama variada de productos elaborada sin una sistemática única; tienen incidencias muy variables sobre el valor FOB; y desagregan muy específicamente, como consecuencia de que las negociaciones son selectivas.

Por regla general se conjetura -lo cual requiere verificación empírica- que las posibilidades de comercio están acotadas en doble sentido. Por un lado, cuando el gravamen residual real que queda después de la concesión y de los regímenes de promoción en el país importador es mayor al orden del 20%, se dificulta el comercio. Por otro, se requeriría también que el margen de preferencia con respecto a extrazona sea no menor a una dimensión dada en el orden del 20%, para que proceda el comercio intraregional de manufactura en mayor dimensión relativa.

Se conjetura que las desgravaciones han configurado un factor positivo que viabilizó realmente el comercio en una serie de casos. En qué casos y en qué dimensión deben ser establecidos por un estudio "ad-hoc".

- Los acuerdos de complementación también se estiman como factores positivos; medianamente significativos, en el carácter -que hasta ahora han tenido- de instrumento auxiliar del programa de liberación, como programas especiales de desgravación y de facilitación del comercio. El mecanismo ha sido al parecer aprovechado en gran medida por empresas transnacionales en función de óptimos propios; sea directamente, o indirectamente a través del dominio tecnológico. Incluso, habrían facilitado casos de aprovechamiento por el mismo grupo económico de desgravaciones cruzadas, juntamente con estímulos locales al desarrollo industrial en los países exportador e importador.

Esencialmente, como es conocido, los acuerdos de complementación tienen un contenido de reparto programado de mercados y por ello demandan alta capa-

cidad de diseño y de negociación en los gobiernos participantes.

Para la exportación manufacturera argentina, se considera que se benefició principalmente el comercio de máquinas de estadística y computación, máquinas de oficina, válvulas electrónicas, bienes del hogar y ciertos productos químicos.

- La función de contacto e información recíproca cumplida, particularmente a través de las reuniones sectoriales, se considera que ha sido fecunda; y que ha permitido descubrir muchas oportunidades de comercio, fuera del otorgamiento de concesiones arancelarias o de la celebración de convenios. Ello explica que una parte significativa del comercio no liberado deba ser también imputada a la existencia de ALALC.

- Las condiciones operativas han venido siendo más flúidas como consecuencia del contacto entre funcionarios de distintos países y del trabajo de la Secretaría en múltiples campos. Entre ellos los trabajos relativos a: la adopción de la Nomenclatura Arancelaria sobre base NAB; la adopción de las normas del sistema de Bruselas para establecer el valor aduanero; la obligación de informar sobre restricciones no arancelarias; los intentos de armonizar trámites usuales ; el sistema de información estadística; los trabajos en materia de capacitación aduanera; etc. Ello ha facilitado que se abrieran más y mejor las puertas al comercio recíproco, con más sistematización, y en el ámbito de un proceso de aprendizaje multilateral.

Estas condiciones generales se estima que han beneficiado también a la exportación manufacturera argentina.

- Tres instrumentos laterales se entienden también útiles al proceso: el Acuerdo de Santo Domingo, el mecanismo de compensación de saldos con eje en el Banco Central de Reserva del Perú y el recientemente creado mecanismo de Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas. Aunque ciertos mecanismos como los del Acuerdo de Santo Domingo podrían ser reforzados en su eficacia, los dos primeros factores se entiende que han coadyuvado -poderosamente la compensación- a

los mecanismos de pagos y al fortalecimiento de la confianza recíproca. Las ABLAS suscitan también alta confianza en su utilidad futura.

ii) Entre los factores que, siendo no aferentes al Tratado de Montevideo, constituyen condiciones de base para el comercio recíproco, se incluyen la proximidad geográfica, la existencia de transportes, la existencia previa de redes comerciales e inversiones cruzadas, y el hecho de que en el ámbito de ALALC se hayan consentido tractos bilaterales entre países (y plurilaterales en el caso Andino).

Los tres primeros factores han jugado claramente en la exportación manufacturera argentina: se ha citado ya que los países limítrofes cubren lo esencial del comercio con la región.

El tracto bi o plurilateral puede concebirse como un factor de aceleración que se monta sobre la inercia que surge de los mecanismos propios del Tratado. Y el uso que Argentina ha hecho de esta facilidad por vía de convenios ha sido intenso. ^{1/}

iii) La ponderación relativa de los factores indicados habría variado, al parecer, con el tiempo. Se conjetura que en la primera etapa de ALALC han tenido mayor ponderación los factores derivados de su propia existencia -particularmente las desgravaciones al principio, reforzadas por los acuerdos de complementación-. Luego, habrían entrado a jugar en cierta mayor proporción los factores no aferentes al Tratado, que configuran condiciones de base, con un peso creciente. Ello se exterioriza, entre otras cosas, en el hecho de que la significación del valor de la exportación de productos no liberados en el total ha crecido, como recién se anotó.

d) Ciertas reflexiones para lo futuro sugieren que el aumento del ingreso regional, el aceleramiento en el ritmo de desarrollo de los países hoy rezagados, la mejora del balance de pagos de los países y consolidado del área, el

^{1/} Véase el punto 4 siguiente.

aprovechamiento pleno de los frutos del desarrollo industrial y tecnológico, y otros objetivos tenidos en vista al constituir la región requieren, entre otras cosas, cierta revisión actualizada y, además, cierta conexión eficiente entre las economías.

i) Tal eficiencia ha venido siendo en parte perseguida por vía de dos tipos de instrumentos aparentemente contradictorios: la competencia -vía desgravación- y la complementación no bien programada -vía acuerdos-. Para cada actividad relevante sería posible identificar las estrategias puras o mixtas -en este último caso cuánta competencia, cuánta cooperación y cómo- que sirven al óptimo regional o al óptimo nacional. Y, al parecer, a partir de la elucidación de cuestiones de este tipo sería posible establecer políticas armónicas, sobre base sistemática, para derivar de ellas bases estables de expansión industrial y tecnológica, haciendo del comercio intraregional de manufacturas un instrumento de objetivos -y más específicamente de óptimos- propios. ^{1/}

ii) En el pasado se ha registrado cierta pasividad relativa de Argentina en ALALC, unida a una pasividad relativamente generalizada de los países de mayor mercado. Para lo futuro se considera que un punto de partida de la política reside en identificar, trabajando actividad por actividad, cuáles son los casos en que la obtención de objetivos específicos a nivel supranacional -sea bilateral, multilateral o regional- permite a todos los países una performance más ventajosa. En tales casos habría obviamente que optimizar a nivel supranacional, y no nacional; y los instrumentos requeridos se deducirían en el curso del análisis, sin preferencias doctrinarias previas.

Y, en esencia, se advierte que conviene al País escindir aquello que con-

^{1/} Una serie de estudios realizados adelantan pautas que se estiman útiles. P.ej.: Una conceptualización del papel de ALALC en la industrialización y el desarrollo tecnológico del área (1971, o.c.); Juan Ayza, Gérard Fichet y Norberto González: América Latina. Integración Económica y sustitución de importaciones (Ed. Fondo de Cultura Económica-1975); Gérard Fichet: La Exportación de Manufacturas Latinoamericanas (cuadernos del ILPES, serie II N° 15, 1972); Gérard Fichet y Norberto González: Cooperación regional y desarrollo: una propuesta de política latinoamericana para la industria y el comercio (mimeo-abril de 1976); CEPAL: Algunas orientaciones básicas para el eventual ajuste del Tratado de Montevideo a una nueva etapa de integración económica (mimeo); y muchos otros estudios que contienen proposiciones para el mejoramiento del sistema ALALC.

figura "inercia" de lo que constituye verdaderamente "aceleración" del proceso.

Lo multilateral hace principalmente a la inercia del proceso. Se ha advertido la renuencia creciente de los países a asumir compromisos multilaterales, cuyas consecuencias últimas no necesariamente pueden evaluar, y que contienen factores que, en cierta medida, son restricciones a la decisión nacional. Lo más multilateral es más lento; y para poder aumentar su velocidad se requiere una voluntad política superior. Problemas de diversa índole que enlentecen el proceso vienen siendo vividos, tanto por ALALC como por el Pacto Andino y por la CEE; y en más de un caso se habla de "crisis" o, por lo menos, de perturbación coyuntural.

Lo bilateral, o lo plurilateral restringido, hacen más a la aceleración. La integración de intereses económicos viene dándose más allá de las liberaciones -como se señaló- y exterioriza que hay factores del proceso que no son asimilables formalmente a los mecanismos del Tratado, pero que sí son imputables al proceso vivo de cooperación e integración que se viene desarrollando de todas maneras.

iii) Estos enfoques tienen implicaciones directas sobre ciertos instrumentos de política. Argentina, como se verá en el cap. VI, promueve con ciertos estímulos a las exportaciones de manufacturas, las cuales van en muy alta proporción a países de la región y son desarrolladas en medida significativa por empresas transnacionales. La promoción se hace en un esquema permisivo, abierto a quien quiera usarlo. Frente a ello, se ha anotado (cap. II) que producción/sustitución/exportación requieren configurar un sólo conjunto conceptual y operativo; que (caps. II y III) se requiere perseguir óptimos a nivel de actividades específicas; y que en ciertos casos la persecución del óptimo supranacional permite mejorar la performance por sobre el mejor de los óptimos nacionales 1/. Además, el País está trabajando (cap. V) con cierta protección significativa.

Dado ésto; para lo futuro: ¿Es mejor política la de perseverar en un esquema protección/promoción a nivel nacional; o bien la de concertación a nivel regional -o bilateral o plurilateral- por actividades específicas, trabajando la política "con" programación y con espíritu de cooperación genuina?

1/ Argentina presentó en 1974 a ALALC un proyecto de resolución sobre empresas binacionales latinoamericanas.

Se considera que está suficientemente demostrado que en muchas actividades la solución supranacional es más favorable a todos los partícipes. La empresa transnacional -bi o multinacional- latinoamericana -sobre la cual en seguida se hacen algunas anotaciones- permite que la cuestión de la distribución de los frutos de la integración no tenga que ser resuelta como un problema multilateral previo a la decisión práctica. Bajo estas condiciones, al parecer bastaría con que se aceptara políticamente la idea de que el óptimo nacional está en muchos casos mejor servido por óptimos supranacionales, para construir desde allí el sistema institucional y de instrumentos que mejor sirven a uno y a otros, sin preferencias doctrinarias previas. Ciertos tipos de acuerdo de complementación o de cooperación regional podrían ser instrumentos de los gobiernos para óptimos y restricciones regionales y nacionales, a cuyo efecto la fisonomía y las especificaciones de los instrumentos prevalecientes tendrían que ser ajustados en consecuencia.

El Tratado de Montevideo dio dos instrumentos -liberación y acuerdos de complementación- que sirven a concepciones muy diferentes de política económica. Establecer para cada actividad quién usa en qué proporción estos instrumentos, para qué, con qué beneficios del usuario y de los países y bajo qué condiciones, configura un problema que, a la luz de la experiencia, puede ser ventajosamente reformulado; habida cuenta, además, de que en ciertas áreas, la cooperación es obvia 1/. Aunque, naturalmente hay cuestiones que hacen a la estrategia de negociación de los países, parece razonable presumir que las empresas transnacionales ocuparán los espacios útiles de la producción y el comercio regional que los propios países dejen vacíos.

Si estos razonamientos son correctos, la orientación futura de la exportación de manufacturas de Argentina a ALALC dependería: en el comercio no liberado, de la velocidad con que se continúen erigiendo y fructifiquen los mecanismos informales; y en el comercio sujeto a alguna ventaja consensual, a que se estructure y haga funcionar un "sistema" de integración, previamente caracterizado en sentido estricto 2/, en función del cual se readapten los mecanismos del Tratado. Naturalmente habrá que recordar que las salidas del sistema "integración" son políticas en última instancia.

1/ Esto es particularmente importante en materia de desarrollo tecnológico, y para el caso de industrias no competitivas (p.ej. ferrocarriles, petróleo, comunicaciones, etc.), en que pueden formularse programas conjuntos con reparos taxativos de responsabilidades por la investigación y desarrollo hasta el nivel de innovación.

2/ Se propone que en el sentido estricto de la ingeniería de sistemas.

4. Convenios bilaterales de interés para la exportación manufacturera

a) Antecedentes

Durante los años cuarenta, Argentina utilizó una política de convenios bilaterales de comercio y pagos. Mas tarde se deshizo el sistema de convenios; y en la segunda mitad de la década del 60 subsistían convenios de pagos bilaterales con algunos países de economía centralmente planeada, convenios de crédito recíproco con países latinoamericanos, y líneas especiales de créditos a países limítrofes, para la adquisición de bienes, particularmente manufacturados, incluidos maquinaria y equipo.

El primer mecanismo fue agotando su significación; y los convenios de pagos bilaterales fueron sustituidos por el mecanismo de compensación multilateral de saldos en ALALC.

b) Política reciente

i) En 1973 se vigoriza la política de convenios, parte de los cuales incluyen líneas de crédito para financiar la exportación de manufactura argentina.

Cuadro IV-3: Convenios bilaterales - líneas de crédito
acordadas y su utilización desde 1973 1/
(millones de U\$S)

País	Monto del crédito	Utilizado
Chile	200	109
Costa Rica	30	-
Cuba	604	100
Hungría	15	-
Polonia	20	-
Uruguay	50	1
<u>Total</u>	<u>919</u>	<u>210</u>

Fuente: Banco Central de la República Argentina

1/ Hasta fines de noviembre de 1975

Nota: Los bienes comprendidos son manufacturas, salvo excepción.

Los convenios con países limítrofes configuran una realidad que sirve a un intercambio bilateral creciente y actúa, como se expresó, acelerando el proceso de integración. ^{1/}

Los principales productos para los cuales se aprobaron operaciones con imputación a estos convenios han sido bienes de la industria automotriz, material ferroviario, máquinas e implementos agrícolas, plantas para procesamiento y conservación de alimentos y bebidas, estructuras metálicas, calderería, material telefónico, buques, grupos electrógenos, máquinas herramientas y maquinarias e instalaciones en general.

Aunque la experiencia es aún breve en el tiempo y modesta en significación como para que pueda hacerse una evaluación apropiada de su eficiencia (relación beneficios/costos), se advierte que los convenios otorgando líneas de crédito constituyeron canales significativos para facilitar el acceso de manufactura avanzada a los países indicados. ^{2/}

ii) Los convenios con países socialistas (URSS, Hungría, Rumania, Polonia y Bulgaria) tienen estructuras entre sí semejantes en su forma; dejan de contener listas de productos -que eran indicativas en convenios anteriores-; tienen más envergadura que lo comercial, pues apuntan a propósitos varios (incremento y diversificación del comercio, participación en la instalación y modernización

^{1/} Se formularon acuerdos a Costa Rica y Honduras. Con España se celebró un convenio comercial y de cooperación económica por el cual ambos estados se otorgan recíprocamente el tratamiento de la nación más favorecida, acuerdan estimular recíprocamente acciones de promoción comercial y convienen en una cooperación económico-tecnológica estrecha. Con la República Popular Democrática de Corea se formalizó un convenio comercial con sendas listas de productos exportables. El crédito otorgado a Cuba monta a U\$S 200 millones anuales por seis años. Véase el Documento de Base de este estudio sobre "Convenios comerciales de interés para la exportación manufacturera".

^{2/} Argentina posee a su vez un contrato consolidado de línea de crédito con el BID para el financiamiento de exportaciones de bienes de capital y de servicios, celebrado en 1975. Existía desde 1964 una línea de crédito rotatoria con dicha Institución. Con imputación a dicha línea de crédito y sus posteriores modificaciones, en el período 1964-75 se habían descontado solamente poco más de U\$S 20 millones.

de plantas, intercambio tecnológico, etc.); y algunos de ellos prevén que un 30% de la exportación argentina podrá estar constituido por manufacturas y semimanufacturas. Las obligaciones que contienen son de los gobiernos y los países socialistas deben crear capacidad de pagos de Argentina, mediante la compra anticipada de productos. ^{1/}

Paralelamente, en la ley de Presupuesto de 1974 se permitió la contratación directa de importaciones a través de empresas estatales argentinas con empresas estatales de otros países, cuando los bienes estuviesen comprendidos en convenios comerciales celebrados con esos países. ^{2/}

5. Las empresas conjuntas latinoamericanas, la inversión argentina en el exterior y la exportación de tecnología

Los factores enunciados constituyen instrumentos importantes para generar demanda externa de productos argentinos.

a) La empresa conjunta latinoamericana es una realidad ya vigente en la región, y constituye un proceso que se ha acelerado en la última década; se concentra significativamente en la industria manufacturera; en buena proporción en el cono sur, hasta ahora; no es exportadora de manufactura ^{3/}; su existencia es motivada por factores semejantes a los de la inversión de extrazona -aunque a otra escala-; y la mecánica de su creación surge de una previa expor-

^{1/} Los plazos otorgados para las compras argentinas son por regla de hasta 10 años y la tasa de interés dominante es de 4 y 1/2 % para el sector público y, para el sector privado, entre este valor y el 5 y 1/2 %. Estas condiciones pueden ser aún mejoradas en el convenio con URSS, para operaciones mayores. Con Checoslovaquia hay un otorgamiento recíproco del tratamiento de la nación más favorecida.

^{2/} La ley permite al Poder Ejecutivo autorizar la contratación directa incluso a empresas concesionarias de servicios públicos.

^{3/} Un estudio de INTAL publicado en 1971, (John Elac: La empresa industrial en la integración de América Latina. Un estudio empírico), que analizó las exportaciones de un conjunto de productos manufacturados seleccionados en 1966-69, identificó (p. 123) que el capital de las empresas exportadoras pertenece en más de un 90% de casos a nacionales de un sólo país; y que cuando hay asociación entre capitales de dos o más países, entre éstos hay prácticamente siempre presente un país no latinoamericano.

tación de manufactura desde el país de origen de la tecnología al país-sede de la inversión, de menor desarrollo relativo por regla. 1/

Su consecuencia positiva al parecer más importante residiría en que se tiende a crear la red de intereses interlatinoamericanos; siendo que a la falta de tal red de intereses puede tal vez atribuirse una alícuota significativa de la lentitud con que marchan los mecanismos de integración. 2/

En lo que hace a la acción del País, es consenso generalizado el de que existe una cuantiosa inversión de fondos de residentes argentinos en el exterior, en activos financieros.

1/ El INTAL ha identificado alrededor de 200 empresas de distinta naturaleza y se presume que hay muchas más. De entre ellas, 45 empresas que fueron analizadas, permiten derivar las siguientes experiencias: más del 80 % son creadas en la última década; el 70 % de los casos se concentra en la industria manufacturera; casi el 50 % corresponde a empresas de países del cono sur; hay casos de combinaciones entre los sectores público y privado; el 80 % de los casos se da entre países de distinto grado de desarrollo; su localización está en el país de menor desarrollo relativo; las motivaciones de la inversión identificadas residen en evitar el cerramiento de mercados, transferir tecnología intrazonal, acceder a materias primas del país recipiente, y ganar capacidad de negociación frente a corporaciones multinacionales; la participación del socio local es predominantemente minoritaria; y la empresa mediana parece tener ventaja comparativa.

En su génesis, la empresa binacional latinoamericana, por regla nace de un nexo previo surgido del comercio; de allí se pasa al conocimiento recíproco; tiende entonces a resolverse el problema del empresario que posee la tecnología, en el sentido de encontrar un buen socio en el país sede de la futura empresa; se asocia al problema la necesidad de sustitución de importaciones del país-sede y, en consecuencia, la necesidad de protección; y este conjunto permite identificar la posibilidad de concreción de la empresa binacional. En suma, que la inversión del país de origen de la tecnología en otro país latinoamericano va después de su exportación de manufactura.

2/ Una advertencia procedente con respecto a virtuales consecuencias negativas reside en que la empresa conjunta es un actor político y no sólo económico; y convendría establecer formas para evitar que entre los países de la región se repitan las consecuencias adversas generadas en su ámbito por empresas transnacionales.

Se trataría, pues, de obtener el máximo de beneficios de la empresa conjunta latinoamericana, pero cuidando de que los varios costos de un proceso de este tipo no pasen de ciertos límites bien identificados de antemano. Y aunque la posibilidad de un código de conducta para la empresa multinacional latinoamericana sea una virtualidad jurídicamente distante, se entiende que importa ya identificar los elementos que deberían integrarlo.

Es también conocido que muchos científicos y técnicos argentinos están trabajando con residencia en otros países del más variado nivel de desarrollo. No hay, sin embargo, vinculación entre la capacidad de inversión dada por los fondos y la capacidad tecnológica y empresaria generada por los técnicos. Argentina posee, pues, una considerable dotación de los factores empresario, capital y trabajo técnico de alto nivel en el exterior, pero no conectados entre sí. En consecuencia, la inversión del País en empresas radicadas en el exterior -sean o no conjuntas- es bastante menor a lo que podría lograrse.

Empero, se han realizado algunos avances por vía de empresas públicas; se celebró con Uruguay un convenio sobre empresas binacionales; y se ha formulado un proyecto de ley que instituye un régimen de promoción de sociedades de capital mixto de integración y de cooperación, que se radiquen en el exterior, con participación de capital argentino.

El proceso de inversión externa encarado con deliberación programada en Argentina es, pues, incipiente; y ha sido activado hasta ahora por el sector privado en forma dominante. Pero la preocupación y la motivación por abordar el tema de la inversión argentina en el exterior han alcanzado un nivel tal en el sector público, que habilita a concebir que se está en proceso de instrumentar una política adecuada en la materia.

b) La exportación de tecnología, particularmente incorporada a bienes de capital, puede constituir un instrumento de apertura para ulteriores exportaciones de insumos, partes, piezas, servicios y otros elementos por parte del país proveedor. ^{1/} Argentina exportó desde mucho tiempo ciertos bienes de capital -maquinaria agrícola, por ejemplo- y últimamente firmas consultoras de ingeniería han exportado incluso tecnología desincorporada; pero todavía a fines de la década de los 50 se autorizaba la importación de plantas completas para el reequipamiento de la industria nacional. En 1975 se otorgó un reembolso del 40% a la exportación de plantas industriales completas o llave en

^{1/} Según el país de destino, los convenios que se formulen y la forma en que se los respete, por supuesto. También puede constituir no más que la exportación de un bien copiable.

mano construídas con tecnología básicamente nacional. Su aptitud práctica no está aun probada; pero exterioriza que el País posee suficiente masa crítica de conocimiento tecnológico como para hacerlo; y es juicio de expertos el de que, aunque el principal esfuerzo de innovación es adaptativo, se está en un proceso que contiene también importantes elementos creativos.

La exportación de tecnología tendría que integrarse en una política nacional comprensiva en la materia, con unidad de conducción. Dentro de tal política se estima que cabría en Argentina la posibilidad de instalar de intento "fábricas de tecnología" ^{1/}; y se han formulado propuestas para el establecimiento de una Corporación de Desarrollo Tecnológico. ^{2/} Esta materia es también importante por su potencial de aporte al proceso de integración; no sólo en lo que pueda ser cursado por empresas conjuntas latinoamericanas, sino por lo que pueda contribuirse a crear una red de intereses tecnológicos en la región, formas de cooperación tecnológica de utilidad práctica, y mecanismos para abrir canales estables de comercio recíproco de manufacturas.

En un Documento de Base de este estudio ^{3/} se concluye que el País está en capacidad de exportar plantas de este tipo para una serie de industrias alimenticias, textiles, químicas, metalúrgicas y de instrumentos, entre otras.

Para obtener el máximo fruto de esta posibilidad en términos de exportaciones concretas, el País tendría que trabajar la actividad "bienes de capital" con unidad de conducción programada y alta prelación.

^{1/} Propuesta de Jorge Sábato en varios estudios sobre la materia.

^{2/} Propuesta de Angel Monti (mimeo-1973)

^{3/} Véase el Documento de Base titulado: Elementos para el análisis de la exportación de plantas industriales completas o llave en mano de la Argentina; y el Documento de Base sobre Instrumentos para la exportación manufacturera.

Capítulo V
REGIMEN DEL SECTOR EXTERNO. ALGUNOS ASPECTOS QUE
INTERESAN A LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS

1. Propósitos de este capítulo

El régimen del sector externo argentino ha sufrido importantes modificaciones en corto tiempo en varios de sus componentes. Al haber variado los modelos político-económicos de referencia, la filosofía general de conducción del sector externo tuvo cambios a veces significativos de corto plazo. Sin embargo, son discernibles cierta tendencia o ciertos aspectos estructurales en ^(determinados) campos tales como la protección, el sistema cambiario y la estructura institucional.

En el capítulo III se analizaron los principales aspectos de la balanza de pagos y variables vinculadas, que registran resultados influenciados por el régimen del sector externo. Dado ello, es propósito de este capítulo analizar ciertos aspectos de la protección, el sistema cambiario y, las instituciones del sector externo apuntando a los efectos de estos factores sobre la exportación de manufacturas.

2. La protección efectiva

a. En lo que va del siglo, Argentina tuvo un período de protección moderada desde la primera guerra mundial hasta los años 40 y luego de protección más alta hasta 1967, en que se produjo una reducción generalizada de aranceles. Desde entonces al presente los Expertos tienen la impresión de que los varios cambios arancelarios y los regímenes especiales para determinadas actividades contribuyeron a cierto relajamiento de la protección. Pero, en todo caso, la política arancelaria no necesariamente fue trabajada como instrumento flexible de propósitos múltiples; y el propósito recaudatorio ha estado siempre presente 1/.

1/ Entre los trabajos de investigación sobre el tema véase, p.ej.: Carlos Díaz Alejandro: The Argentine Tariff 1906-1940 (Yale University-Economic Growth Center-Center Paper 124; 1968) y Pedro Wainer: La protección aduanera efectiva en la República Argentina (mimeo-CONADE-1970), y trabajos anteriores de Daniel Schydrowsky, Reinaldo Bajraj y Raúl Cuervo. Más recientemente, Julio Berlinsky tuvo la bondad de facilitar el acceso al estudio suyo y de Daniel Schydrowsky aún no publicado, titulado: "Incentives for industrialization in Argentina" (mimeo-restringido 1975), que trabaja sobre la protección efectiva en 1969. Este estudio introduce conceptos de protección referida al valor agregado por separado de la protección referida al "cash-flow" (valor agregado menos salarios; es decir, gruesamente, remuneración del empresario y capital antes de los impuestos); e introduce, además otras definiciones y especificaciones metodológicas.

Hacia 1965, sobre un total de 200 actividades estudiadas, el 25% estaban desprotegidas (básicamente las exportadoras tradicionales); y todas las industrias de bienes manufacturados se encontraban protegidas. La mayor protección relativa al valor agregado aparecía en las industrias de bienes de capital (más de 200%); luego en las de bienes intermedios (más de 150%) y por último en las de bienes de consumo no durables (menos del 100%). ^{1/}

b. La sustitución protegida ha sido en Argentina la natural precondition para encarar luego la exportación de manufacturas. En algunas actividades, es juicio de expertos el de que sin protección no hubiera sido posible la subsistencia de la actividad. En otras aparece excesiva, particularmente en la medida en que va más allá del período de infancia de la actividad o en que permite la subsistencia de tecnologías perimidas y actúa como freno al avance tecnológico.^{2/} Por otra parte, cuando la escala nacional es pequeña y el efecto-escala grande, es argumento largamente señalado el de que la cooperación a nivel regional permitiría sustituir con menos o sin protección; e incluso exportar sin promoción, según los casos -si se tiene buena capacidad de captura de la tecnología.

En el caso argentino, es concebible que a la protección se ha asociado la posibilidad de sostener un índice de capacidad de competencia por efecto-precios ^{3/} que descendió en tendencia -sobre lo que se vuelve en el punto 3, siguiente; pues al ponerse el peso de la protección preponderantemente sobre el arancel y sobre otras restricciones paralelas, se ha podido descargar de esta función al tipo de cambio. Ello habría configurado un efecto adverso para la exportación de manufacturas, pues con menor protección hubiera sido mayor la demanda de importaciones y mayor también el tipo de cambio, lo que hubiera dado salida a más exportación manufacturera potencial.

^{1/} Pedro Wainer (o.c.)

^{2/} Esto además del adverso efecto-escala. Otros costos y múltiples beneficios integran, por supuesto, el funcional de la sustitución protegida, cuyo estudio detallado no es propósito de este trabajo.

^{3/} Se recuerda que este índice es el cociente de los índices de tipo de cambio sobre costos internos o precios internos de bienes exportables, u otra serie (nivel general de precios implícitos, precios mayoristas no agropecuarios, etc.) que en su caso se especifica.

Los dos párrafos anteriores plantean la conocida antinomia, sólo aparente. Argentina necesitó protección para sustituir, inevitablemente; y es obvio que debía sustituir sin opciones. Además, cargar sobre el tipo de cambio el peso de la protección hubiera significado otorgar un subsidio subrepticio al ahorro externo en términos de activos nacionales, lo cual hubiera perjudicado la estructura de la propiedad. Y, finalmente, en la medida en que la exportación tradicional generaba las divisas suficientes para financiar un ritmo adecuado de crecimiento del PBI, a un tipo de cambio estructuralmente mucho menor que el requerido para exportar manufactura no tradicional, no tenía utilidad aparente mantener tipos de cambio sobrevaluados, para exportar lo que no se hubiera podido antes sustituir.

El problema cambia cuando el País necesita exportar manufactura como precondición para poder financiar en divisas su desarrollo; y otra vez la heterogeneidad de casos que presentan las distintas actividades, exige un consistente tratamiento selectivo del problema. Ahora la cuestión de no financiar la ineficiencia relativa tiene una nueva connotación; pero obliga a no caer en generalidades en cuanto a establecer de qué tipo de ineficiencia se trata, actividad por actividad. ^{1/}

Y, en todo caso, al crearse sistemáticamente actividades nuevas, dado el ritmo de cambio tecnológico, para cada actividad se exige conducción con programación suficientemente ordenada, de forma que se pueda trabajar flexiblemente la protección, proporcionalmente a la infancia relativa de la actividad, y ordenar paralelamente la exportación, ^{2/} con promoción si fuera necesario.

De tal forma, protección y promoción son dos variables endógenas en un problema de óptimo dinámico por actividades, cuando se optimiza a nivel

^{1/} Si por efecto de escala, de aprovechamiento, de estructura de precios, de aptitud tecnológica, de propiedad de tecnologías, de factores oligopólicos u oligopsónicos, etc. Debe distinguirse la eficiencia "ex-ante" de la "ex-post", en forma bien precisa.

^{2/} No es ya un preciosismo de la programación de la conducción por actividades el de concebir que se requiere usar un PERT suficientemente extendido como para ordenar decisiones y acciones a lo largo del ciclo de vida de cada bien; previendo incluso su obsolescencia a futuro.

nacional o al de una región integrada. Y si bien es cierto que se hallan en cierta medida vinculadas -al menos porque más protección exige más promoción- al nivel nacional los perfiles de una y otra variable tendrán que variar necesariamente según los óptimos parciales, actividad por actividad y habida cuenta de otras variables que hacen a la capacidad de competencia global, aparte de tipos de cambio y precios. ^{1/}

c. En 1969 -después de la reducción de aranceles de 1967- trabajando con las exportaciones que tuvieron lugar realmente, la protección efectiva al valor agregado tuvo un valor negativo de 40%. ^{2/} La protección nominal también afectó las exportaciones de manufacturas, viz a viz las ventas en el mercado interno. El efecto adverso se mantiene bajo otras definiciones. Si se considerara el efecto de un ajuste cambiario para llevar a la paridad el tipo de cambio bajo condiciones de libre comercio -a partir de las condiciones reales del año en estudio- continuaría dándose un efecto significativo contra las exportaciones de manufacturas. Este efecto negativo subsiste, pues, tanto en términos absolutos (comparados con una situación de libre comercio) como relativos (cuando el incentivo para la venta en el país es mayor que el incentivo a exportar).

^{1/} Al nivel de estos problemas precisos se advierte la gran importancia de la decisión inicial con respecto a la optimización y consecuente conducción por actividades o por campos de política. Con otras ópticas, las conclusiones con respecto a la estructura relativa de promoción y protección serían también diferentes. Por ejemplo, P. Wainer (o.c.) propone que, dada una estructura deseada de la protección efectiva, se deducen una protección nominal y un "draw back ideal" que devolvería al exportador exactamente todos los incrementos de costos por efecto-protección, habidos con respecto al mercado internacional. Y ello permitiría que cada industria compita en el mercado internacional en base de su eficiencia propia e "inadulterada". Aquí se considera que hay otros factores que integran un funcional de capacidad de competencia global aparte de la capacidad de competencia por efecto-precios (capacidad de competencia por efecto-información, por efecto-comercialización, por efecto-soporte político, etc.) y que la conducción de la actividad exportadora debe atender a todos ellos. Sobre esto se vuelve más adelante.

^{2/} Datos del estudio de J. Berlinsky y D. Schydrowsky (o.c.) Estos coeficientes son sumamente sensibles, según sea la relación de insumos a producción. El 40% contiene efectos de ponderaciones y de los niveles de agregación del análisis, entre otros.

Y si se tuvieran en cuenta los factores de riesgo e incertidumbre, para computar el valor de la esperanza ^{matemática} de un ingreso de la remuneración del factor empresario y capital, vendiendo manufactura en el País o exportándola, se considera que la distancia sería aún mayor. Ello es esencial como factor de motivación del exportador. ^{1/}

d. Además, la protección efectiva al valor agregado en la exportación manufacturera que se computa, contiene el efecto de estímulos de tipo fiscal y financiero. Estos estímulos en 1969, en consecuencia, no habrían sino cumplido un mero papel corrector del efecto-costos de la protección y ello, aún, parcialmente.

Con posterioridad a 1969, como se ha dicho, el curso del efecto-costos de la protección no ha sido medido; pero es juicio de Expertos el de que habría habido un decrecimiento del efecto negativo sobre las exportaciones de manufacturas. Si ello hubiera ocurrido y el efecto neto hubiera sido cero, recién entonces el conjunto de "estímulos" hubiera cumplido totalmente su función de corrector del efecto-costos de la protección.

Esta es una conclusión muy importante, pues demuestra que los estímulos no son "per se" subsidios, sino correctores. Ello lleva a revisar completamente el concepto de práctica desleal -subsidio en el caso- lo cual es analizado en más detalle en el cap. VI.

^{1/} En efecto, el sesgo relativo contra la exportación, medido en términos de remuneración del factor empresario y capital está conceptualizado en términos determinísticos. Si se agregara el efecto de probabilidades que dieran la esperanza matemática de ingresos de dicho factor vendiendo internamente o exportando, seguramente la menor ventaja de la exportación sería más acentuada.

3. Los mercados y los tipos de cambio

a. A lo largo de su experiencia, Argentina ensayó casi todos los sistemas posibles de mercados cambiarios. Desde un mercado único y libre hasta un mercado controlado; un tipo o múltiples tipos en el mercado oficial; un mercado de licitaciones en épocas de extrema escasez de divisas; la existencia práctica de un mercado paralelo siempre que hubo mercado oficial; la introducción por épocas de depósitos previos; etc. La política de importación fluctuó entre la libertad y el permiso previo de cambio, con el anexo de certificados de necesidad.

El control de cambios es introducido cuando la Gran Crisis; durante la segunda guerra mundial se liberalizan las condiciones, dada la escasez física de bienes para importar; en 1946/49 se vive una plétora de divisas acumuladas durante la guerra; y desde entonces siempre la política de mercados y tipos de cambio ha estado condicionada por la escasez de moneda extranjera, en un ámbito de exportaciones fluctuantes e importaciones crecientemente rígidas.

La decisión sobre su fisonomía ha estado influida por la preferencia política del Gobierno, asociada en ciertas épocas a la asunción de compromisos internacionales 1/.

b. A largo plazo -desde la época de los años 10 hasta el presente- ha habido una tendencia declinante en la relación entre el tipo de cambio del mercado "libre" 2/ y los precios internos, la cual convencionalmente es denominada aquí índice de "capacidad de competencia por efecto-precios"

1/ Una crónica detallada se encuentra, por supuesto, en las Memorias del Banco Central de la República Argentina desde 1935; y en los "Annual Report on Exchange Restrictions" del F.M.I. La discusión del sistema cambiario vigente en 1975, figura en el Documento de Base sobre "Instrumentos para la exportación de manufacturas".

2/ En los últimos años "paralelo" (desinstitucionalizado). Se considera esta serie como representativa para este propósito global.

Cuadro V-1 : Comportamiento a largo plazo del índice de capacidad de competencia por efecto-precios a/

Base 1974 = 100

Períodos	Indices relativos del tipo de cambio con respecto a	
	Precios implícitos en el PBI	Precios mayoristas no agropecuarios
1913 - 1929	...	234
1930 - 1939	225 <u>b/</u>	337
1940 - 1949	195	232
1950 - 1959	220	228
1960 - 1969	119	116
1970 - 1975	117	115
1930 - 1959	213	266
1960 - 1975	118	116

Fuente: Sobre cifras originales del B.C.R.A. y el I.N.D.E.C.

a/ En función de la cotización del peso en el mercado internacional

b/ Antes de 1935 se ha trabajado con precios mayoristas (nivel general)

c. La exportación industrial de base no agropecuaria tuvo condiciones cambiantes favorables durante la década del 50. En la década del 60 el índice de capacidad de competencia había caído significativamente; y es allí cuando aparecen los correctores del tipo de cambio (reintegros y draw back primero; y reembolso luego).

Sin embargo, la inestabilidad de los índices de capacidad de competencia en el corto plazo es alta y la incertidumbre que ello genera para la exportación es significativa.

Cuadro V-2 : Comportamiento en los últimos años del índice de capacidad de competencia por efecto precios.

Años	Tipo de cambio "Libre" (\$ por U\$S)	Indices relativos del tipo de cambio con respecto a precios mayoristas no agro- pecuarios
1969	3.51	106.2
1970	3.86	103.4
1971	6.14	121.0
1972	11.52	134.7
1973	11.29	86.0
1974	16.25	100.0
1975*	73.28	146.1
1974		
marzo	12.40	87.8
junio	14.90	94.7
setiembre	18.70	107.1
diciembre	22.00	110.7
1975		
marzo	28.35	109.6
junio	52.00	125.1
setiembre	104.23	149.3
diciembre*	140.10	155.5

Fuente: Sobre cifras originales del B.C.R.A. y del I.N.D.E.C.

* Preliminar

En 1974-75 se acelera el proceso inflacionario y, particularmente en la segunda mitad de 1975, se inicia la aplicación de un sistema de tipos reptantes y una serie de expectativas mueven rápidamente el mercado "paralelo".

d. La exportación promocionada, mientras tanto, fue recibiendo un tipo de cambio básico (o "eje") oficial -antes de los correctores- favorable, desde que se

instituyó en 1971 un mercado financiero a tipo más alto que el comercial. Parte de las exportaciones promocionadas desde entonces pasaron a ser liquidadas al tipo financiero (10% al ser instituido el sistema), hasta que en 1975 el 100% de tal exportación fue cursada por el mercado financiero. Se emplearon además otras formas de devaluación "ad hoc" (mercado financiero especial, instituido en agosto de 1975) pero estos mecanismos elevaron el tipo de cambio oficial resultante en forma insuficiente para acompañar el ritmo de alza en los precios internos de los productos industriales 1/.

Cuadro V-3 : Tipos de cambio para productos promocionados, antes de la corrección a/

Años	Tipo de cambio			Relación "libre" sobre promocionado	Indice de capacidad de competencia por efecto precios en productos promocionados <u>c/</u>
	Para productos promocionados	Implícito para importaciones \$ por U\$S	"Libre" <u>b/</u>		
1969	3.50	3.50	3.51	1.00	171
1970	3.77	3.77	3.86	1.02	163
1971	4.74	4.61	6.14	1.30	150
1972	8.01	8.16	11.52	1.44	151
1973	9.66	9.35	11.29	1.17	119
1974	9.93	8.85	16.25	1.64	100
1975 <u>d/</u>	30.10	...	73.28	2.43	98

Fuente: B.C.R.A. e I.N.D.E.C.

a/ Por reembolsos, reintegros, etc.

b/ Cotización en los mercados internacionales o paralelos

c/ Deflacionado con el índice de precios mayoristas no agropecuarios

d/ Preliminar

En consecuencia, el índice de capacidad de competencia de los productos promocionados cayó en promedio desde 1969 hasta 1975; año éste en que su nivel

1/ En la media de 1975 las industrias metálicas básicas y los bienes de capital tuvieron un tipo en promedio 10% mayor que la media de la industria.

equivalía a menos del 60% de aquél. La demanda de uso de correctores como el reembolso, pues, creció sistemáticamente.

e. Paralelamente, el tipo de cambio "libre" (paralelo) se fue distanciando del tipo de cambio para productos promocionados, con el cual estaba en paridad en 1969; y en el promedio de 1975 equivalía a 2,4 veces este tipo. Ello introdujo "per se" una incitación muy fuerte al contrabando de exportación, a la subfacturación de exportaciones y a la sobrefacturación de importaciones.

f. Luego de un cambio político y de política económica en el primer semestre de 1976, se había reducido el nivel del tipo libre -ya regulado oficialmente- mientras incrementaba ^{progresivamente} el tipo oficial, y paulatinamente las transacciones comenzaron a cursarse en mayor alícuota por el mercado libre, haciendo una aparente transición hacia una forma de mercado y tipos de cambio libres regulados, con ciertas preferencias para determinadas importaciones básicas (papel por ej.).

g. Este manejo de la capacidad de competencia por efecto-precios derivó en la necesidad de utilización intensa de correctores en los últimos años (reembolsos principalmente), hasta que el déficit fiscal creciente ^{1/} limitó su empleo. Por ello y por el juego de otros factores antes considerados, cayeron en 1975 las exportaciones promocionadas.

h. La experiencia cambiaria argentina de los últimos años, interpretada -por supuesto- en función de muchos más elementos que los indicadores parciales enunciados, resulta aleccionadora.

Se sabe de antemano que no puede trabajarse con moneda nacional sobrevaluada ni sobredevaluada. Lo primero, por los conocidos efectos de aliento a la importación, desaliento o impedimento a la exportación, subsidio a la fuga de capitales, etc. Lo segundo por los efectos también conocidos de subsidio al ahorro externo en términos de activos nacionales, incitación al deterioro de precios de exportación, etc.

^{1/} Su proporción sobre el total de erogaciones públicas pasó del 12% en 1970 a más del 50% (preliminar) en 1975. Se trata de la relación de déficits sobre gastos de la Tesorería General de la Nación.

Se discute si la carga de la protección tiene que ser puesta relativamente más sobre el arancel y otras medidas, o sobre el tipo de cambio, a sabiendas de que ambos factores se influyen recíprocamente 1/.

Habrá que establecer en el caso argentino la forma óptima de trabajar, aun que se estima que debe liberarse en todo lo posible al tipo de cambio del peso de la protección. Se sabe también que la protección efectiva alta afecta las exportaciones no tradicionales; y que, si existe tal protección hace falta introducir correctores para poder exportar estos bienes.

Se acepta por regla que el peso de la selectividad en la exportación manufacturera no tiene que ser puesto sobre el tipo de cambio sino sobre sus correctores 2/.

Se sabe igualmente que cuando hay mercados cambiarios oficiales con tipos regulados, siempre se alienta la existencia de mercados paralelos; y que la distancia entre las cotizaciones de éstos y aquéllos tiene una cota de máxima, más allá de la cual se generalizan transacciones espúreas. Incluso, en tal caso, mientras la exportación sufre efectos parecidos a los de la sobrevaluación, el tipo paralelo muy distanciado del oficial hace que jueguen ciertos efectos de sobredevaluación -como la compra a bajo precio en divisas de activos nacionales existentes-.

Se sabe además que, cuando los tipos oficial y libre están muy cerca, el exceso de generosidad en los estímulos a la exportación impulsa a la sobrefacturación e incluso a la simulación de exportaciones, para percibir el estímulo.

1/ C.f. Julio Berlinsky: (Protección y variaciones en la tasa de cambio-mimeo, mayo 1976) quien señala que una variación de las tasas de cambio afecta "per se" la protección nominal y efectiva en industrias que compiten con la importación, y altera las tasas relativas de protección entre actividades; y que, siendo devaluación, incrementa la protección incluso si tal devaluación es uniforme para productos e insumos.

2/ Véase Documento de Base sobre Instrumentos, en que se hace una discusión detallada de aspectos prácticos de la experiencia argentina, en el juicio de expertos.

Pero, además, y teniendo en cuenta la estructura real del comercio exportador, con alta concentración en pocas empresas de mayor eficacia exportadora relativa, un tipo de cambio efectivo aplicado a una actividad funciona como precio "de cobertura" 1/, que permite exportar con cierto beneficio a la empresa menos eficiente, mientras genera beneficios muy altos a la más eficiente y que más exporta. Teniendo en cuenta tal característica, en las condiciones reales de Argentina, se pondría una cota de máxima al reembolso para que el precio "de cobertura" no genere sobrebeneficios; pero ello también está acotado por el hecho de que un exceso de rigor perjudicaría la exportación de la empresa predominantemente nacional, de menor tamaño relativo.

Además, en la experiencia argentina es un dato en el problema que el tipo de cambio requerido para la exportación tradicional es estructuralmente menor al requerido para la exportación manufacturera; y que si se igualara un sólo tipo efectivo para ambas, se requeriría eventualmente usar instrumentos compensatorios internos de tipo subsidio, para evitar que se igualen los precios internos e internacionales de los alimentos 2/. En esencia, los tipos de cambio "de paridad" para la exportación de la manufactura de origen agropecuario son menores a los de la manufactura de origen no agropecuario. Y este mismo esquema, a medida que se baja de nivel de abstracción, por supuesto lleva a identificar todo un espectro de paridades diferentes, que solicitan ex-ante un tipo de cambio efectivo real diferente si se quiere diversificar la exportación por tipo de bienes, minimizando las oportunidades de exportación perdidas y sin otorgar sobrebeneficios al exportador.

Un sólo tipo efectivo no es, pues, viable sin la introducción de ajustes importantes en la estructura de precios internos después de los impuestos; pero una desagregación muy alta llevaría a una multiplicidad que sería, a su vez, inmanejable por varias razones. Y ello exige tener un criterio de corte con respecto

1/ "Umbrella price"

2/ Por lo menos de los alimentos. Tal igualación de precios implicaría una transferencia significativa desde el salario urbano al empresario agropecuario, por supuesto.

al empleo de correctores del tipo de cambio, tales como el reembolso. Puede, pues, calcularse n- paridades; pero la política económica no podría operar con todas ellas, máxime bajo condiciones de variaciones significativas en los niveles y las estructuras de precios nacionales y mundiales.

i. Y esto levanta cuestiones de tipo más general. En efecto, cuando la dotación de recursos es esencialmente flexible y dependiente de la capacidad de captura de tecnología exportable, el concepto de "una" sola paridad teórica o de equilibrio que sirva al óptimo del país, difícilmente podría tener la validez de un presupuesto necesario para la política económica de casos como el de Argentina. Y ello no entra en colisión con la existencia práctica de un solo tipo de cambio "eje" con los debidos correctores.

Concíbase, además, que el País genera más ahorro que el requerido para su inversión, pero tiene que pagar deuda externa preexistente: ¿A qué nivel se establecería la posición "de equilibrio" en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos? 1/.

Incluso, en economías que generan un muy fuerte superávit por la exportación de un recurso no reproducible -p.ej. petróleo- y que quieren exportar manufactura, la dispersión entre paridades sería aún más alta; y en una coyuntura dada -si se trabaja con paridad única- el equilibrio de la balanza de pagos requeriría revaluación, mientras la exportación manufacturera requeriría devaluación. En tal caso: ¿Debería ese país agotar su recurso no reproducible primero para exportar manufactura después; o es que hace a su óptimo el trabajo con más de un tipo efectivo desde ya?

Es que el espacio de soluciones para la estructura y nivel de los tipos de cambio está acotado por muchos elementos; y el hecho de que la dotación de factores sea esencialmente flexible en el mundo real actual clarifica -antes que oscurecer- conceptualmente el problema, aunque le agregue la complejidad propia de su carácter no lineal. En efecto, uno de los requerimientos a la estructura

1/ Ello, a su vez, lleva a la determinación de cuál es la deuda externa óptima y de un criterio para optimizar la velocidad con que se pasa de la deuda externa actual a la óptima; lo cual exige un criterio sobre la tasa óptima de descuento, etc.

de tipos de cambio efectivos actuales que quitan linealidad al problema, está puesto por la solicitud de que ella contribuya a la captura de la tecnología para optimizar el comportamiento del sector externo a largo plazo. Y ésta no es una proposición de tipo puramente académico; sino una solicitud profundamente práctica, que hace a la problemática actual del mundo en desarrollo y en proceso de industrialización.

j. En el caso de la experiencia argentina, es juicio de Expertos el de que la eficacia del manejo cambiario puede ser mejorada.

La experiencia del País sugiere, pues, que cierta multiplicidad cambiaria efectiva es inescapable, y que ella es manejable con retenciones y reembolsos, a partir de un tipo de cambio "eje" o "básico".

Qué selectividad, establecida trabajando con qué atributos, hasta qué nivel de desagregación, operada de qué forma e instrumentando qué solicitudes al manejo cambiario puesta por qué factores exógenos, son elementos que integran un problema que exige estudio "ad hoc". Pero en todo caso se sabe que se requiere una estructura de tipos de cambio realista.

Tal realismo es diseñable con buena base técnica. En efecto, optimizando a niveles nacionales, y trabajando en forma dinámica por actividades, es concebible que para cada actividad saldría un espacio de paridades admisibles 1/, habida cuenta de las múltiples variables que influyen precios y volúmenes en el País y en los países de referencia -compradores y competidores- que se consideren en cada caso. Y es interesante que ello no cambia las reglas de juego tradicionales, en cuanto significa aceptar la hipótesis competitiva a nivel mundial, suponer que cada actor es racional y admitir que su racionalidad le lleva a optimizar en su propio interés. Pero que sabe hacerlo utilizando instrumental selectivo, sofisticado, lo cual no necesariamente entraría dentro de criterios que presumen que el óptimo para un conjunto competitivo coincide con el de cada actor.

La otra experiencia, particularmente clara en el proceso inflacionario vivido, reside en que no hay opción a que el tipo de cambio sea flexible. Cómo administrar la flexibilidad sin generar "per se" expectativas inflacionarias, constituye un punto no bien resuelto; y su solución requiere claridad paralela en la

1/ Lo que exige parametrizar los modelos.

teoría de la inflación. La experiencia sugiere, empero, que convienen ajustes pequeños 1/ y que es bueno que los gobiernos se reserven los suficientes grados de libertad para su manejo, sin atar estrechamente el tipo de cambio a una variable exógena determinada -o un conjunto de ellas- 2/.

Las variabilidades en el nivel de capacidad de competencia por efecto-precios desalentaron relativamente la exportación manufacturera y, a principios de 1975, llevaron incluso a la cancelación de compromisos de exportación ya asumidos 3/, lo cual afectó particularmente a la empresa nacional.

Las razones fueron dadas, y si las conclusiones de este análisis fueran sólo las de que la experiencia argentina sugiere una estructura de tipos de cambio realista y flexible, no se habría hecho más que confirmar el resultado de múltiples otros análisis; y tan sólo ello es bueno. Si, además, se agregan los requerimientos de que el sistema debe operar al nivel de tipos efectivos reales en forma selectiva; bajo ciertas condiciones de óptimo fijadas por actividades; con un nivel de multiplicidad de tiposacotado entre un mínimo requerido por paridades muy distanciadas entre sí, y por lo menos un máximo admitido por la capacidad de manejo del sistema; y requiriendo además eficacia instrumental; con todo ello se configura una tarea permanente de análisis que la conducción del sector externo tendría que encarar.

4. Las instituciones en el sector externo y su funcionamiento.

a. Entre las instituciones existentes, los Ministerios de Economía y de

1/ Pequeños para no desequilibrar el sistema (cf. Ana María Martirena-Mantel: Propiedades de convergencia de un sistema generalizado de tipos de cambio reptantes - mimeo 1975).

2/ Tal vez lo que un editorialista del "Time" publicó hace más de dos décadas bajo el título de "¿Una inflación moderada para siempre?", haya adquirido el valor de un vaticinio realista. Ello parece que habría de seguir dándose en un futuro inmediato; y el tipo de cambio reptante -bajo tales condiciones exógenas mundiales- sería un realimentador inflacionario, al menos en parte, en las economías de países individuales. Pero no lo sería a nivel mundial para los países que no pueden exportar su propia inflación.

3/ Véase el Documento de Base de este estudio titulado "Encuestas Y Análisis sobre las exportaciones manufactureras argentinas", que contiene los resultados de una encuesta a exportadores realizada a principios de 1975; y su síntesis en el Anexo II.

Relaciones Exteriores y Culto entiendan al presente en la materia económica externa. Suele ser citada desde largo tiempo la necesidad de concretar formas institucionalizadas más estables de vinculación operativa entre ambos entes. En el ámbito del primero existen las principales instituciones encargadas de la conducción de decisiones e instrumentos del sector externo en lo económico. 1/.

Los entes tienen fisonomía legal y estructura burocráticas. Su flexibilidad está limitada por su propia naturaleza.

La rotación de decididores superiores ha sido muy alta en los últimos quinquenios, y ello introdujo efectos importantes sobre la confiabilidad y la eficacia de la política. Sin embargo, los principales instrumentos de conducción de la exportación manufacturera tienen ya cierta antigüedad y han permitido decantar una experiencia amplia en su administración concreta. Los esfuerzos interconectados de funcionarios han venido siendo intensos, y la experiencia de éstos ha tendido a compensar los efectos adversos de la alta rotación de decididores superiores.

Tal racionalidad funciona por aproximaciones sucesivas; y se considera que es débil el sistema de información. En consecuencia, el complejo institucional fue activado por el impulso de funcionarios -o de intereses particularistas- antes que en función de factores objetivados en programas estables, conducidos con un tablero de control 2/, del sector externo y montados a varios niveles de operación. Es grande, pues, el esfuerzo que debe hacerse por unidad de resultado; y el hecho

1/ Principalmente en el Banco Central; las Secretarías de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales -de la cual dependen los Consejeros Comerciales en el exterior-, de Desarrollo Industrial y de Ganadería y Agricultura; las Direcciones Nacionales de Política Económica y Financiera Externa, y de Aduanas; y de determinadas instituciones autárquicas (Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, etc.). El sistema bancario público y privado tiene amplia participación entre los mecanismos institucionales de aplicación de las normas.

2/ Por tablero de control se entiende aquí una unidad que reúne toda la información pertinente y la vincula en un modelo que sirve no sólo para el control coetáneo de la conducción actual y su performance, sino que tiene también capacidad predictiva, por lo menos a plazo corto, y orientativa a plazo medio.

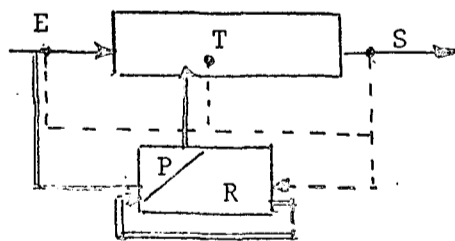
de que la conducción no esté organizada como un sistema en sentido estricto ^{1/} se considera que afecta la relación beneficios-costos de la conducción de las exportaciones manufactureras, particularmente en cuanto impide exportar todo lo que sería posible bajo mejores condiciones institucionales y operativas de base.

b. El caso argentino sugiere hacer un reexamen para calificar un sistema institucional que sea útil para maximizar la eficacia y la eficiencia de la conducción del sector externo. ^{2/}

i) Son supuestos básicos del análisis los siguientes:

- El País optimiza a nivel nacional y acepta ex-ante restricciones básicamente nacionales, y sólo determinadas restricciones de entorno.
- Producción/sustitución/exportación deben integrar, sin opciones, un solo contexto de política, del cual protección/promoción son conjuntos importantes pero no exclusivos de instrumentos.
- El sector externo constituye "per se" un sistema en el sentido estricto de la ingeniería de sistemas. En consecuencia, requiere ser operado con unidad de conducción y de control y realimentación.
- La política del sector externo con unidad de conducción debe atender solicitudes de propósito múltiple; no sólo económicas.
- Los países no pueden dejar de conducir centralmente una política de estructura de la capacidad de decidir, en general, y en particular en la conducción del sector externo.

^{1/} Por sistema en sentido estricto se entiende aquí al conjunto formado por una caja de transformación (T), a la cual convergen entradas (E), de la cual emergen salidas (S), y que procesa información y/o energía y/o materia; y una caja de regulación (R) que recibe información y la compara con el plan (P) que tiene dentro de sí, y emite tres tipos de órdenes: de realimentación de las entradas, de ajuste de la estructura de la caja de transformación o de autocorrección de la propia función de regulación.



- > Flujos de información y/o energía y/o materia
- - - - -> Flujos de información al regulador
- =====> Flujos de órdenes del regulador

^{2/} En: Las Instituciones para la Conducción del Sector Externo (Documento de Base) se trata en detalle la fundamentación de las propuestas de este punto. El camino de este reexamen es básico -aunque no exclusivamente- deductivo y tiene también en cuenta una serie de propuestas que se han presentado en el ámbito público en los últimos años. Los puntos siguientes, en consecuencia, deben ser interpretados como un enfoque deductivo-constructivo antes que como un intento de formular recomendaciones concretas.

- Tan sólo las solicitudes puramente económicas que se ponen sobre la conducción del sector externo requieren acción estatal suficiente, flexible y realista.
- La política del sector externo debe ser inescapablemente selectiva.
- Debiéndose sobrepasar una velocidad crítica para el aumento de la eficiencia, la política del sector externo no puede reposar sólo en instrumentos de inducción, y debe tener alta eficacia direccional. 1/

ii) Si lo expuesto es correcto, es posible deducir -y no postular- ciertas asignaciones de responsabilidades en entes, algunos de los cuales debieran ser, entonces, creados o su contexto actual ajustado en consecuencia.

Montar tal "sistema" -en sentido estricto- requiere armonizar la dispersión institucional, integrando las decisiones y acciones de entes diferentes bajo una conducción unificada, internamente coherente y en todo lo posible autoregulada. 2/ A igualdad de rango entre distintos entes, la experiencia argentina sugiere que allí donde existe un espacio de intersección entre dos entidades, la institución del "primun inter pares" es útil para armonizar participación con unidad de conducción. Y tal montaje configura en sí mismo una labor de ingeniería institucional que el sector público argentino requiere con carácter más general que el

1/ Sobre ello se vuelve en el Cap. VI.

2/ La autoregulación se entiende en el sentido de que el mismo sistema activa su autocrítica y su propia corrección, no sólo coyuntural sino también estructural; y ambas cosas no sólo en la caja de transformación, sino también en la de control. Ello requiere incorporar el aprendizaje al proceso. Todo este contexto acota por debajo a nivel bastante alto el valor técnico de los hombres que integran el sistema; y exige que su estabilidad y su remuneración sean también elevadas -lo cual no es en manera alguna banal- para asegurar la eficiencia de sistemas decisivos, como el del sector externo.

que se aplica al sector externo; pero particularmente en éste 1/.

Una forma de institucionalización como la señalada no tendría que llevar por sí misma a un aumento o disminución en el quantum de intervención estatal; el cual por supuesto dependerá de la preferencia política del gobierno. Y se estima que contribuiría poderosamente a mejorar la aptitud del contexto institucional que sirve al sector externo, en general y a la exportación manufacturera en particular.

iii) Procede una reflexión final sobre la función del regulador -el Gobierno en el caso- dentro de un sistema del sector externo. Desde una óptica de sistemas se sabe que hay una relación de potencial de poder entre el regulador y el transformador, por sobre la cual se desestabiliza el sistema, salvo que el funcionamiento del regulador sea muy satisfactorio. Esto pasó con claridad en el caso de la conducción de la exportación manufacturera.

Lograr óptimos exigentes o, al menos, obtener que todas las variables relevantes funcionen dentro de márgenes sustancialmente aceptables, exige cierta acción de regulación. Ello implica que el regulador tiene que tener potencia suficiente por razón objetiva independientemente de la preferencia política. Pero entonces, para que el funcionamiento del regulador no desestabilice al sistema que opera en la exportación concreta -privado o público- se requiere inscribir un plan dentro del regulador -es decir, conducir "con" planificación y establecer reglas de juego razonablemente perdurables. Y, a su vez, como la participación genuina de los actores en la formulación de los programas es requerida para lograr que los planes sean realmente operativos, en su instrumentación

1/ Para ello, este estudio ha incorporado una labor parcial que cubre la diagramación de los flujos de decisiones y acciones en la utilización de instrumentos de financiación de las exportaciones manufactureras (Véase Documento de Base titulado "Flujos de decisiones y acciones en el uso de instrumentos de financiación"). Esto configura el diagnóstico; a partir del cual se puede optimizar el conjunto de flujos bajo hipótesis alternativas (minimizar tiempos o costos, maximizar la confiabilidad, etc.)

práctica, se deduce -no se postula- que planificación y participación serían parte necesaria del andamiaje institucional y operativo de la conducción del comercio exterior, independientemente -se recalca- de la preferencia política previa.

CAPITULO VI

Instrumentos específicos para la exportación de manufacturas

1. Propósitos de este capítulo

Se identifican primero los objetivos específicos y las restricciones globales que han sido tenidos en vista por los decididores superiores que tuvieron responsabilidad por la política de exportación de manufacturas; y se entra luego a un análisis del funcionamiento de los instrumentos y de su efecto sobre ciertas variables relevantes. Se incluyen: los resultados de reuniones y análisis que recogieron juicios de Expertos a nivel de instrumentos, y una interpretación sobre la eficacia y eficiencia de los instrumentos, que anticipa juicios que serán recogidos en el Cap. VII.

El papel que desempeñan ciertos instrumentos como el reembolso, frente al efecto adverso que introducen -entre otros- la protección y la disminución tendencial del índice de capacidad de competencia por efecto-precios, llevan a una rediscusión del concepto de subsidio. Y esto a su vez levanta el problema de las deslealtades en el tracto internacional, que se dan por muchas otras causas aparte de las "prácticas desleales" -dumping y subsidio- hasta ahora jurídicamente tipificadas.

Todo ello forma el propósito del presente capítulo.

En rigor, sólo con cierta licencia se puede calificar a un instrumento de "específico" -como se hace en el título- pues en política económica todos los instrumentos son de propósitos múltiples, por lo menos ex-ante. Aquí se agrupan los instrumentos que directamente actúan "a nivel de" exportación manufacturera, aunque sus efectos se difundan hacia otros campos.

2. Objetivos específicos y algunas restricciones adicionales de la política

a) Dentro del marco expuesto en capítulos anteriores, los decididores superiores -Secretarios y Subsecretarios- del comercio exterior han tenido la siguien

te concepción acerca de los objetivos específicos y las restricciones globales de la política 1/

i. Cuando el área de comercio exterior estuvo institucionalmente cubierta por una Secretaría de Estado o Ministerio que además trataba las áreas de comercio interior e industria, los objetivos específicos para la exportación aparecieron como básicamente complementarios de los fijados para otras áreas (p.ej. equilibrar el abastecimiento interno; obtener saldos exportables altos y a precios competitivos, etc.). Cuando, en cambio, existió una Secretaría de Comercio Exterior, los objetivos se enuncian más específicamente en términos de promoción de exportaciones, diversificación por productos exportables, y diversificación por mercados, principalmente.

ii. En general se trata de maximizar las exportaciones totales, tanto tradicionales como no tradicionales.

iii. Sin embargo, ha habido coincidencia en perseguir el afianzamiento de la base industrial manufacturera y de la industria manufacturera de exportación.

iv. Se consideró como carencia básica la falta de estabilidad en la política de exportación, y vinculada a ella el que no se ha dado a los compradores del exterior seguridad en el cumplimiento de los compromisos asumidos. Se reconoce que hubo, en consecuencia, pérdida de prestigio externo de la exportación argentina.

v. Ello ha estado también influido por la falta de interés de muchos empresarios argentinos por mantener una industria específica "para" la exportación y por perseverar en la actitud arraigada de que el mercado interno absorbe la producción y de que el juego de tipos de cambio frente a costos internos no da seguridad para exportar. De tal forma, el industrial argentino ha exportado cuando tuvo excedentes de producción o cuando bajó la demanda interna. Aunque se procuró impulsar a la empresa nacional -por regla mediana y pequeña- en general el éxito fue precario ya que esta empresa no tiene vigor rela-

1/ Se indican los resultados de una encuesta ad hoc a ex-Secretarios y Subsecretarios. Estos son preliminares, pues aún faltan algunas respuestas. No se hace hincapié en un período en particular, sino en el conjunto del período 1963/74. No se incluyen juicios de autoridades actuales.

tivo para soportar al mismo tiempo el requerimiento de fortaleza económica que exigen el montaje del proceso de exportación, permanente en volumen y competitivo en precio y calidad; y los cambios frecuentes en la política económica.

vi. La comunicación con los exportadores fue constante; a veces hecha por el decidor superior (Secretario o Subsecretario) personalmente; a nivel nacional y en reuniones regionales.

vii. Los decidores razonan mucho en términos de que los instrumentos son "estímulos". Algunos expresaron la preocupación por dar estímulos para exportar, pero no exportar estímulos.

viii. Los criterios de selectividad han perseguido principalmente el valor agregado -entendiendo que lo más manufacturado tenía mayor valor agregado-. Se procuró además diversificar- en términos generales- mercados, pero sin seleccionar demasiado mercados específicos.

ix. Por factores de tipo político-ideológico, durante cierto tiempo se habría concebido que el comercio con países de ALALC no era favorable, en cuanto los compromisos afectaban la soberanía del País.

x. La Secretaría ha tenido insuficiencias de organización, de recursos y de personal especializado -pues por diferencia de remuneraciones muchos expertos son absorbidos por la empresa privada-.

xi. El problema es "obtener un lugar" entre los exportadores tradicionales del mercado internacional.

xii. Se necesitan planes de largo plazo sobre los cuales montar la política de plazo corto; tipos de cambio confiables para hacer operaciones a largo plazo; industrias "para" la exportación, que eliminen las exportaciones transitorias hechas con excedentes de producción; participación activa del interior del país; y gran desarrollo de las ventas a los países de ALALC, a los que se considera el mercado más apto.

b) Lo anterior en parte refuerza ciertos criterios ya expresados y en parte suscita reflexiones nuevas. Se advierte que la creación de una Secretaría de Estado "ad hoc" mejoró la atención de los objetivos específicos de la exportación; pero no estuvo acompañada por buenas condiciones de base en lo operativo, dados los cambios políticos y económicos y los factores específicos de recursos y organización de la Secretaría misma. La complejidad de la exportación no tradicional requiere que el sistema de conducción tenga más potencia y flexibilidad y suficiente autoregulación.

La definición de los objetivos fue haciéndose cada vez más específica; pero ello requería lograr que convergieran instrumentos de las políticas industrial, tecnológica, financiera, de protección, de estructura de las decisiones, etc., en forma más estrecha. También necesitaba que el empresariado nacional incorporara la exportación como una variable estable a sus programas; actitud ésta que se fue formando y que ya se reconoce en una gran parte del empresariado nacional 1/.

Cierta selectividad entró en los objetivos; ^{pero} en la práctica no hubo un espectro amplio de objetivos selectivos. Y prevaleció la incitancia como forma de política, a través de "estímulos". Dada la base de aplicación de los estímulos, la respuesta de la empresa nacional y extranjera no fue simétrica.

La política fue, además, a veces vulnerable a cuestiones ideológicas -como la citada en el caso de las exportaciones a ALALC- y por supuesto a multitud de condiciones de base dadas por factores ^{externos} al campo específico de la exportación.

c) Tales consideraciones se refieren a los objetivos perseguidos. Otros son, en parte, los objetivos asumibles dentro de una política de exportaciones

1/ Es un proceso de los últimos años, que incluso está sobrellevando las contingencias de 1975. La aplicación de la Ley de Desarrollo Industrial dictada a fines de 1973 permite la formalización de contratos por los cuales se obliga al empresario a desarrollar un plan que él elabora, y el Gobierno a dar cierto soporte en función de la evaluación que él formula. Hay cerca de cien contratos firmados hasta la fecha; y algunos de ellos resultaron más viables -según su naturaleza- en la medida en que incorporaron la exportación de los productos. La Secretaría de Desarrollo Industrial tiene la responsabilidad del problema.

Tales objetivos, o una combinación de de ellos en una mera enunciación no limitativa, pueden ser:

- volúmen físico total de exportaciones; precios de exportación en moneda internacional; o valor de la exportación;
- balance de divisas (de las mercaderías; de los pagos de factores; consolidado); (contable o real -incluido transacciones no registradas-)
- efectos "hacia adelante" y "hacia atrás" en la estructura productiva;
- valor agregado total, directo e indirecto;
- contenido tecnológico total o nacional (directo e indirecto);
- estructura de la capacidad de decidir en la exportación por tipo de empresa (productora o comercializadora); tamaño; nacionalidad; carácter (público o privado); naturaleza (comercial, cooperativa, etc.) u otros atributos;
- efecto sobre la distribución del ingreso en general, o sobre la generación de empleo más específicamente (total o por calificación de empleo generado);
- efecto sobre la escala de producción;
- estructura por destinos (países o áreas);
- estructura por origen dentro del país (regiones).

Con sujeción a restricciones dadas, por ejemplo, por:

- forma de inserción en la estructura del comercio mundial de productos y mate-
rias primas y su vulnerabilidad relativa;
- niveles y elasticidades de la demanda externa (precio e ingreso) y condiciones
de acceso y de competencia;
- vulnerabilidad de sustitución (por efecto-sustitutos, modas, tecnología, etc.);
- mínimo requerido y máximo posible de exportación por producto;
- las cotas de máxima propias al uso de "estímulos" (fiscales, financieras, etc.)
- las cotas inherentes a cada objetivo antes enunciado.

Cada uno de estos objetivos es expresable en variables que pueden ser medi-
das en términos convencionales 1/. Frente a ellas, la exportación de un producto
a un mercado es un instrumento. Naturalmente, no todos los objetivos son compati-

1/ En algunos casos la convención sobre las unidades de la métrica ya existen.
En otros habría que inventarlas (como la unidad de Know-how en tecnología); pero
las dificultades conceptuales no parece que fueran mayores que las que hubo cuan-
do se inventó el metro o el litro.

bles entre sí; y en todo caso es posible establecer un orden de prelación para procurarlos, concibiendo que este orden de prelación tenga una buena expresión dinámica -lo cual es también posible formular 1/. Cada objetivo con su prioridad en el tiempo, dadas las condiciones reales de trabajo, solicita la acción de cierto conjunto de instrumentos. Un mismo instrumento será solicitado por objetivos diferentes; y es entonces posible identificar la carga de trabajo de cada instrumento -existente o a crearse-, la fisonomía que debe tener, la performance que de él se espera, y las características institucionales y operativas que debe poseer. De no haber restricciones externas, o incorporando el efecto de estas restricciones al problema 2/, sería posible identificar la estructura óptima de exportación por productos y la estructura de instrumentos que mejor sirve a tales propósitos.

Ello llevaría a una formulación selectiva en que el principal optimizador es el gobierno y la política es "de conducción". Los instrumentos, en consecuencia, deben tener alta eficacia direccional.

d. Puede, también, la política de exportaciones proponerse simplemente maximizar la capacidad de competencia del País, y abrir las puertas para que por ellas transite el máximo de exportación perseguido por los actores privados. Entonces, el principal optimizador es la empresa privada y la política es "de orientación". Los instrumentos, en consecuencia, deben establecer reglas de juego claras en términos más o menos globales, y tener poder de incitación real.

Esta fue la política seguida de hecho, en la Argentina, introduciendo un esquema permisivo, con cierta selectividad orientada a maximizar los efectos "hacia adelante" y "hacia atrás", en el entendido de que ello llevaría a maximizar el valor agregado contenido en la exportación 3/.

1/ Y que hay interacción entre objetivos; y también entre instrumentos, para lo que luego interesa.

2/ En forma de cotas a la exportación de cada producto en sí o a cada destino, por ejemplo.

3/ Se ha visto que la política estimuló la salida de bienes durables y de capital, para maximizar el valor agregado. Pero que el análisis estático de insumo-producto ha mostrado que ello maximiza en realidad el conjunto de efectos "hacia adelante" y "hacia atrás", mientras el mayor valor agregado unitario se da en la industria tradicional. Sin embargo, la mayor elasticidad de la demanda externa introduce un efecto que de todas maneras beneficia el mayor valor agregado por vía de mayor exportación global, en términos dinámicos.

Miradas las cosas desde esta óptica, hay por lo menos dos limitaciones al esquema seguido: las que vienen de la capacidad de competencia en sí; y las que surgen del coeficiente de aprovechamiento que el actor privado logra, de las oportunidades de exportación abiertas dentro de los límites de la capacidad de competencia existente.

Se estima que el coeficiente de aprovechamiento ha sido inicialmente bajo, pero que ha venido incrementando significativamente.

En cuanto a la variable "capacidad de competencia", es concebible como un género que alberga varias especies. Ya se ha tratado repetidamente sobre la capacidad de competencia por efecto-precios, y se señaló que bajó progresivamente. Otras especies son discernibles por efecto-información, por efecto-comercialización, por efecto-tecnológico, por efecto de soporte político, etc. ^{1/}

Como en seguida se verá, la acción de los instrumentos específicos tendió a ampliar esta capacidad de competencia, corrigiendo incluso el efecto adverso de ciertas condiciones de base. Pero el proceso es de convergencia, y no parece que se haya avanzado con igual eficacia en los distintos frentes (precios, información, comercialización, tecnología, etc.). Por lo que la inconcurrencia de algunos factores ha esterilizado en parte la presencia de otros, y ha bajado los logros en términos de exportación manufacturera total, con respecto a lo que hubiera sido posible obtener.

e. Las alternativas de política de exportaciones expuestas en los dos puntos anteriores expresan las dos opciones básicas con respecto a la ideología que es tá detrás de la política económica, en general:

i) Para optimizar desde el gobierno, haciendo conducción con instrumentos de alta eficacia direccional, se necesitaba estabilidad política superior, uso de la planificación como instrumento de gobierno, y cierta forma de participación sistemática del sector privado a fin de que los programas fueran realmente operativos.

^{1/} Hay una propuesta cualitativa en la red contenida en uno de los documentos de base (o.c.).

ii) Para tender a expandir la capacidad de competencia, dejando la labor de optimización a cargo del sector privado, con ciertas restricciones u orientaciones selectivas globales puestas por instrumentos de incitación, abiertos a quien pudiera exportar obteniendo sus beneficios, los requerimientos de condiciones de base políticas, programáticas y de participación eran naturalmente menores.

iii) Mirado en perspectiva el proceso, Argentina tomó la segunda opción; y tal elección de base es importante para juzgar el diseño y la performance de los instrumentos utilizados con respecto a algunas importantes variables-objetivo.

3. Instrumentos específicos

a. El análisis detallado de cada instrumento, con inclusión de juicios acerca de su eficacia y eficiencia y ciertas proposiciones de puntos para discutir acerca de su mejoramiento, están incluidos en Anexo III y en varios de los documentos de base citados en anexo I. Este análisis constituyó una preocupación importante del presente estudio. ^{1/} Los instrumentos son considerados según su naturaleza ^{2/}, incluyéndose básicamente tres conjuntos:

i) Correctores del tipo de cambio y de la protección, e instrumentos de tipo tributario y administrativo de conducción (draw-back, reintegros, reembolsos, excención del impuesto a las ganancias, recupero del impuesto al valor agregado y otros instrumentos).

^{1/} Entre noviembre y diciembre de 1975, convocados por los funcionarios del Proyecto, se reunieron -en total y a lo largo de diversas sesiones- diez expertos del sector privado con más de quince expertos del sector público a discutir en mesa redonda sobre la base de temarios establecidos, que apuntaban a obtener juicios sobre la eficacia, la eficiencia y los problemas concretos que afronta el uso de los diferentes instrumentos. Los resultados, en forma de extracto de las principales ideas vertidas, fueron incluidos en el Documento de Base titulado "Instrumentos para la Exportación de Manufacturas". Esta tarea fue parcialmente supletoria, además, de una encuesta a exportadores que no pudo ser relevada por razones administrativas

^{2/} Otras formas de agrupamiento son concebibles (por funciones, por efectos, etc.) Se entendió ésta como la más útil al objeto presente.

ii) Instrumentos de financiamiento (prefinanciación, financiación propiamente dicha, postfinanciación y seguro de crédito a la exportación).

iii) Instrumentos de información y de comercialización.

b. Los instrumentos básicos tienen un primer impulso institucional hacia 1962/63, en que comienza a funcionar ALALC; y se instituyen draw-back, reintegros, admisión temporaria, certificado de calidad declarada, prefinanciación y financiación. En 1965/67 se establecen la postfinanciación, la exención en el impuesto a las ganancias, y el sistema de seguro de crédito. En 1971/72 se instituyen el reembolso, un adicional del 5% por mercado nuevo, y el registro de contratos de exportación. En 1973 se incluyen compromisos de compra de manufacturas argentinas en ciertos convenios comerciales. ^{1/}

1/ Las calificaciones administrativas -se recalca este carácter administrativo y no económico- son las siguientes:

-Draw-back: devolución de derechos aduaneros, adicionales, recargos y otras contribuciones pagados por la materia prima incorporada a un producto exportado.

-Reintegros: devolución de impuestos abonados en el mercado interno, pagados por las manufacturas promocionadas exportadas. Podía converger con el draw-back.

-Reembolsos: reintegro de gravámenes de todo tipo, que incluyen el draw-back, de acuerdo con la calificación legal.

-Exención del impuesto a las ganancias: se admite una deducción del 10% del valor FOB de las exportaciones promocionadas según un listado de bienes, más el valor de reintegros y reembolsos percibidos.

-Recupero de impuesto al valor agregado: devolución del impuesto contenido en las compras en el País, de insumos utilizados para elaborar el bien exportado (es una corrección de lo pagado en exceso anteriormente).

-Registro de contratos de operaciones de exportación: asegura la estabilidad de los reembolsos vigentes al tiempo del embarque, y no priva de un tratamiento mejor.

-Admisión temporaria: permiso de entrada sin pago de derechos de insumos importados destinados al producto exportado.

-Régimen de muestras: exención de la obligación de liquidar las divisas, por la salida de muestras.

-Certificado de calidad declarada: se acredita que el bien se ajusta en calidad, medidas, peso, conservación y/o envases a lo establecido.

-Compromisos de compra de productos argentinos: los establecidos en convenios específicos con terceros países.

c. A nivel de cada instrumento concreto , una síntesis muy apretada de principales experiencias -apoyada en el desarrollo del anexo III y de sus documentos de base- es la siguiente:

i) El conjunto draw-back/reintegro, mientras tuvo vigencia, alentó a las exportaciones.

Empero, el draw-back alienta las importaciones ^{1/}; no es por regla eficaz, salvo para productos muy específicos; y su administración es difícil y costosa. De aquí que su eficacia y su eficiencia hayan sido consideradas bajas en el juicio de expertos, aunque es "el" corrector típico del efecto-precios de la protección arancelaria.

El reintegro fue en la práctica no sólo un medio de restituir impuestos internos sino un corrector de la protección y de la reducción progresiva del índice de capacidad de competencia.

ii) Ambos tuvieron papel significativo hasta 1971, en que aparece el reembolso; instrumento que absorbe el draw-back. Desde entonces el reembolso es el instrumento básico de tipo tributario-administrativo, que tiene un papel muy significativo en muchos aspectos. Globalmente, impulsa el volumen de exporta-

-Suspensión de exportaciones: para asegurar el abastecimiento interno, sujeta a excepciones otorgadas a países limítrofes.

-Prefinanciación: financia la producción de ciertos bienes y servicios a exportar.

-Financiación (propriadamente dicha): financia la exportación en sí.

-Postfinanciación: financiación suplementaria para exportaciones ya efectuadas.

-Seguro de crédito a la exportación: incluye riesgos comerciales y riesgos extraordinarios (políticos, catastróficos, etc.).

-Instrumentos de información: incluyen informaciones sobre oportunidades comerciales y licitaciones, misiones comerciales, ferias y exposiciones, estudios de mercados, uso de redes de información del País y del exterior.

-Instrumentos de comercialización: incluye todos los tipos de entes de comercialización.

1/ Sin pagar derechos de importación, se optaría por la materia prima importada antes que por la nacional.

ciones. Además, habiendo mercado libre con tipos muy distanciados de los oficiales para productos promocionados, el reembolso acerca el tipo efectivo al del libre y desestimula el contrabando y la subfacturación de exportaciones. Efecto éste que cesa y se convierte en una simulación de exportaciones promovidas, cuando la distancia entre los tipos de cambio "libre" (o paralelo; el mayor) y oficial es mayor que la tasa de reembolso sobre valor FOB, ajustada por el costo de las transferencias financieras entre mercados, y por una provisión para el valor económico del riesgo -incluso penal- de la transacción simulada. ^{1/}

Manejado en forma selectiva, constituyó un instrumento de corrección de la protección y del tipo de cambio, utilizado para inducir los mayores efectos "hacia adelante" y "hacia atrás", la expansión del valor agregado contenido en la exportación, y el uso de tecnología nacional en la exportación de plantas llave en mano o completas.

Aunque la ley le asignó el papel de promocionar la empresa nacional, en la práctica no se discrimina por tipo de empresa.

El reembolso, tanto como el reintegro en su momento, es instrumento de corrección global de los efectos de la protección y de la baja en la capacidad de competencia; pero agrega un componente importante de corrección selectiva en función de diferenciales por producto. Su eficacia y su eficiencia son altas para lo que ahora se le pide, en el juicio de expertos; aunque mejorables en mucho.

Empero, el sistema de información sobre el cual se asienta es débil; y requiere mejora imprescindible. Tal mejora es también precondition para

^{1/} En efecto; si, por ejemplo, el reembolso fuera de 20% sobre valor FOB, el costo de transferencias financieras del 4%, y el valor económico del efecto-riesgo de la transacción simulada se estima en un 10%, a partir de una distancia del 6% entre los mercados libre y oficial convendría simular una exportación no realizada.

que los niveles de reembolsos puedan ajustarse más flexiblemente. ^{1/}

iii) El reembolso adicional del 5% por mercado nuevo permite "diversificar" por destinos.

iv) Hay una exención en el tributo a las ganancias que la ley autorizó al valor de los reembolsos y "hasta" un 10% del valor FOB, ^y que se aplica directamente sin usar tasas diferenciales hasta ese 10% como instrumento de selectividad. Su dimensión es importante y su fiscalización débil. Su calificación como instrumento de expansión de exportaciones es dudosa. El juicio de expertos oscila entre concebir que es un estímulo o que es una mera corrección administrativa porque la fuente del ingreso es en parte extranjera -con lo cual el impuesto no debería gravar -al menos en parte- a la exportación ^{2/}, por un lado; y por otro que, siendo estímulo, integra el conjunto de las condiciones de base, o bien que es simplemente aprovechado por los exportadores de manufacturas, los cuales exportarían de todas maneras mientras su beneficio total antes de los tributos aumente con la exportación.

Su significación es importante; y su aporte a la selectividad no va más allá de lo que surge de una lista de productos, no seleccionándose por lugar de origen, país de destino, empresa exportadora ni tipo de tecnología.

1/ Y ello levanta dos problemas vinculados: el número de escalones de reembolsos y la ponderación relativa de automaticidad y casuística en su administración. En lo primero, es asumible que el número de escalones requiere ser lo suficientemente grande para cubrir un espectro razonable de paridades distintas; y también lo suficientemente pequeño como para evitar que la administración caiga en una casuística burocrática poco eficaz. De aquí que, cuanto más flexible y realista sea el tipo de cambio "eje" o básico, más claras sean las reglas de juego y mejor montado esté el sistema de información lateral, de base estadística, tanto más podrá minimizarse la casuística. Y ello se vincula a la capacidad de competencia por efecto-información, sobre la cual se vuelve en seguida.

2/ Si la exportación fuera considerada como transacción cuyos beneficios son en parte de fuente extranjera, toda la actividad de exportación debería estar desgravada en la alícuota correspondiente; y no sólo la de manufactura. Esta calificación debe, pues, ser tomada con recaudo.

v) Los impuestos internos no gravan -por su propia naturaleza- la venta al exterior; y un "recupero" en el impuesto al valor agregado es sólo la corrección de lo pagado indebidamente antes.

vi) El "Registro de contratos de operaciones de exportación celebrados en firme, y de presentación de ofertas en licitaciones internacionales" es un instrumento positivo en ventas a largo plazo, que excluye el registro de contratos intrafirma. Y aunque su significación es aún pequeña, se estima eficaz para su propósito.

vii) La admisión temporaria tiene bajas eficacia y eficiencia en el juicio de expertos; y sólo serviría a algunos productos. Su importancia es reducida y su administración difícil y de alto costo.

viii) El "Certificado de calidad declarada", poco aprovechado hasta el presente, constituye un instrumento potencialmente útil para acreditar la tecnología argentina en el exterior, así como que la calidad, las medidas, y otros factores se ajustan a la declaración. Cuando la política tecnológica entre más activamente en la política de exportación manufacturera, instrumentos de este tipo se verán imprescindibles. ^{1/}

ix) La prefinanciación a exportaciones cubre el proceso de producción industrial de los bienes a ser exportados hasta el 65% de su valor FOB; y constituye un instrumento positivo, que podría rendir selectivamente más, beneficiando la formación de consorcios de exportación, y operando en función de escalas, zonas de origen de la producción y otros atributos.

x) La financiación de la exportación propiamente dicha califica distintos grupos de bienes a los que otorga condiciones diferentes en términos de

^{1/} Los compromisos de compra de productos argentinos contenidos en convenios con países del Este fueron considerados (cap. IV). Existen otros instrumentos de tipo complementario, tales como el régimen de muestras; instrumentos aduaneros; y una compensación por la exportación de productos azucarados y vitivinícolas. Se usa la suspensión de exportaciones para asegurar el abastecimiento interno.

cobertura del crédito (básicamente es 85% para bienes de capital) y plazos (des de 18 meses hasta 8 1/2 años para bienes de capital y 10 años para navíos). Su introducción no hace sino tender a homologar condiciones de base con las vigentes a nivel internacional.

Su aporte es decisivo; su administración fluída y flexible. En el juicio de expertos es eficaz y eficiente. Se hacen, empero, algunas reservas con respecto al valor actual de los pagos en los casos de plazos largos, tanto por efecto de la aplicación de tasas de descuento cuanto por efecto de la inflación internacional. Además, la alicuota de bienes de capital, durables y semidurables financiados es todavía baja. ^{1/}

xi) La postfinanciación cubre hasta el 40% del valor de las divisas liquidadas por operaciones ya efectuadas, hasta 180 días. Es un instrumento positivo para estimular la regularidad de los embarques, en función de una nómina de bienes. Su administración es fluída y su eficacia y eficiencia son juzgadas altas, aunque su rendimiento selectivo podría ser superior.

xii) El seguro de crédito a la exportación se estima que cubre entre un tercio y el 40% de su mercado potencial, y está desarrollándose rápidamente. Sigue, por supuesto, detrás del crédito. Resulta relativamente más oneroso para la empresa de menor tamaño, básicamente nacional.

Su administración es fluída y los expertos estiman que al nivel actual de requerimiento de la política su eficacia es alta. Es un buen selector por países de destino ^{2/}.

^{1/} En 1974, el valor CIF de la exportación financiada estuvo constituida en un 27% por bienes de capital; en un 23% por bienes durables y semidurables; y en un 50% por otros bienes. La alicuota del valor de la exportación financiada estuvo en el orden del 80% en general. Por destinos, el 43% fue a ALALC, el 19% a USA y el 15% a la CEE.

^{2/} El 70% de los riesgos que cubre están en ALALC, el resto dominante en USA y la CEE, y sólo un 4% en otros países; y es juicio de expertos el de que la diversificación de la exportación hacia otros mercados de países en desarrollo requeriría un alto dinamismo del instrumento. Véanse otras observaciones sobre el seguro de crédito -particularmente las relativas a riesgos no cubiertos- en Anexo III y en el Documento de Base sobre el tema.

xiii) El conjunto de instrumentos de información genera ciertos flujos de datos; pero no configura un sistema en sentido estricto. Es un conjunto débil, que no contribuye en la medida necesaria a fortificar las posibilidades de la empresa nacional -desfavoreciendo particularmente a la del interior del País-. Es un caso particular más del problema general que tiene Argentina, en el sentido de que la información para la conducción de la política económica cotidiana se releva a través de una serie de indicadores, pero no ha sido diseñada como componente de un tablero de control. ^{1/} Es consenso de expertos el de que debe establecerse el sistema de información en el sentido estricto de la ingeniería de sistemas.

xiv) El conjunto de instrumentos de comercialización es también considerado relativamente débil, salvo en lo que concierne a la empresa extranjera. Los consorcios de exportación aún no tienen desarrollo apropiado -habida cuenta de la estructura de la producción-; las compañías de comercio (trading) de cierta dimensión son pocas; la empresa estatal por regla no exporta y recién ha habido algunos intentos esporádicos de acción en el exterior; y el nexo entre gobierno y sector privado resultó débil en la práctica hasta fines de 1975 por lo menos. El mecanismo gubernamental creó condiciones para que pudieran ser aprovechadas por el sector privado, pero la presencia de la empresa nacional fue menos dinámica de lo que se hubiera logrado con una labor de catálisis más directa. Se percibe que la constelación de empresas que se necesita para lograr óptimos concretos en el comercio exterior requeriría una decisión explícita de política. ^{2/} Ello sobre todo teniendo en cuenta que hay una cota de mínima a la alicuota de capacidad nacional de decisión en el sector externo, por debajo de la cual nada asegura que los óptimos de la actividad coincidan con los del País.

^{1/} El concepto de tablero de control es el expuesto en el cap. V, punto 4-a).

^{2/} Salvo que se dejara al espontaneísmo de la actividad la solución de este problema, por decisión de política superior. Técnicamente, es posible identificar las estructuras que sirven mejor a óptimos definidos; teniendo en cuenta de la cota de mínima a la alicuota de capacidad nacional de decisión en el sector externo, referida en el texto.

d. Como se ve, en la primera mitad de la década del 60 se inicia el proceso de construcción institucional del sistema de promoción de exportaciones manufactureras. Para esa época ya se sabía "por qué" exportar manufactura; es decir, se conocía en Argentina que el balance de pagos constituía la restricción dominante al crecimiento y que el proceso de sustitución se estaba complejizando fuertemente. También se conocía, en general, "cómo"; y el "hacia dónde" tenía una respuesta inmediata en la apertura de ALALC.

El sistema madura hacia fines de la década; y es buena experiencia la de que hubo por lo menos un quinquenio de "puesta en marcha" en un país de alto nivel relativo de ingreso, tecnología y capital, sin problemas de mano de obra ni de recursos naturales básicos. Tal vez el período de maduración hubiera sido menor si la acción gubernamental para generar la toma de conciencia y la acción del empresariado hubiera tenido más poder catalizador.

También, hacia esos años el País tenía "qué" exportar, aparte de la manufactura tradicional y de los productos básicos. Exportó, pues, lo que tenía; aunque no fuera idéntico a lo que quería. Y de todas maneras orientó lo que quería en función de las listas de productos incorporadas a sus instrumentos.

El "de dónde" -en cuanto al origen regional de la producción- vino tomando importancia, en la medida en que en el interior está más concentrada relativamente la empresa mediana y pequeña, predominantemente nacional.

Todo ello condujo a levantar el "quién" del problema, en términos que recién toman cuerpo en los últimos años.

Y en la medida en que el sistema tiene éxito, comienza a preocupar el "con qué", cuando el costo fiscal se hace relativamente fuerte, como sucedió en 1974/75; y cuando empieza a plantearse la pregunta acerca de cuál sería la alícuota de expansión monetaria inducida por el efecto crediticio generado en el financiamiento de la exportación, si la exportación promocionada subiera significativamente.

e. La significación cuantitativa de los instrumentos empleados está indicada en el cuadro VI-1. Hasta 1974 las variaciones son significativas; para 1975 responden a una coyuntura atípica, con fuerte inflación y receso en el valor y el volumen físico de exportaciones, según se anotó.

Cuadro VI-1

SIGNIFICACION CUANTITATIVA DE ALGUNOS INSTRUMENTOS IMPORTANTES

Conceptos	Años		
	1970	1974	1975
I. <u>Correctores e instrumentos de tipo tributario</u>	Valores liquidados en millones de \$ a precios de 1974		
-Draw-back	320	170	30
-Reintegros	390	40	--
-Reembolsos	--	2.020	780
Sub-Total	710	2.230	810
-Exención del impuestos a las ganancias	280	620	300
T o t a l	990	2.850	1.110
II. <u>Instrumentos de financiamiento</u>	Saldos a fines, en millones de \$ a precios de 1974		
-Prefinanciación	20 ^{a/}	2.230	1.680
-Financiación	350 ^{a/}	1.930	2.390
-Postfinanciación	770 ^{a/}	2.070	1.600
T o t a l	1.140 ^{a/}	6.230	5.670
-Seguro de crédito a la exportación	Sumas aseguradas en millones de U\$S		
-Riesgos comerciales	8	76	90
-Riesgos extraordinarios	3	280	340

a/ Marzo de 1971

f. La economía del sistema de instrumentos llama a algunas reflexiones de tipo general, que tienen en cuenta la fisonomía concreta de la exportación manufacturera argentina y sus condiciones de base analizadas en capítulos anteriores.

i) Una reflexión responde a la significación de la transferencia de ingresos contenida en estímulos percibidos por empresas extranjeras, por vía de exenciones de tributos y de reembolsos, cuando sus países de origen no les exigen de tributo por tales ingresos. Se configuraría entonces, en apariencia, una traslación desde el fisco argentino al del país de origen de la empresa 1/.

Sin embargo, parece procedente distinguir aquí entre el efecto del reembolso y el de la exención del impuesto sobre las ganancias. En el primer caso, hay una corrección del efecto-costos de la protección y/o del índice de capacidad de competencia; y si tal corrección se entiende necesaria ex-ante, no habría sobrebeneficio de la empresa extranjera exportadora y la tributación en su país de origen no conllevaría traslación indebida.

En cambio, en el caso de la exención al tributo sobre las ganancias, si éste fuera aprovechado por los exportadores sin constituir un prerequisite de la exportación, habría traslación indebida al fisco del país de origen.

Y habría traslación indebida en términos generales -cualquiera sea la naturaleza de la empresa y el recipiente de la traslación- en el caso de que tal exención no integrara el conjunto de las precondiciones para la exportación; y en cualquier caso de manejo de precios de factores (factor pricing), obviamente.

1/ Salvo que por virtud de convenios o "motu proprio" el país de origen concediera un crédito fiscal a la empresa, hasta la concurrencia de lo tributado en Argentina.

ii) Otra cuestión se refiere al financiamiento. La venta a crédito -sobre todo de bienes de capital- es/^{por}regla establecida en el comercio mundial -al menos occidental-. Esta regla ha surgido de los países desarrollados, en que el ahorro no es escaso. Para competir con ellos, los países de desarrollo intermedio -como Argentina- que quieren exportar bienes manufacturados deben otorgar crédito; es decir exportar ahorro juntamente con los bienes.

Esto configura más asignación de recursos a la actividad de exportación, pues el crédito es portador de recursos físicos; significa también promover más el crecimiento de una actividad-la exportación manufacturera- que por razones exógenas al País se hace más densa en capital financiero de corto plazo. Y si las industrias de origen de los bienes son densas en capital físico -porque se sustituyó aceptando la tecnología ofrecida por los países industriales, sin filtros económicos y tecnológicos específicos- también resulta más densa en capital financiero de inversión.

Además, cuanto más largo es el plazo menor es el valor actual del crédito al exterior, no sólo por efecto de la tasa de descuento aplicable sino por efecto de la inflación mundial en los países de monedas convertibles. Ello configura una traslación de ingresos desde el país exportador de manufactura al país importador; transferencia ésta que es por supuesto más soportable por países con superávit de ahorro externo -expresable en divisas- que por países en que el ahorro externo es escaso.

Los países de menor nivel de ingreso resultan así comprometidos por el sistema, cuyas condiciones de cobertura ("umbrella" conditions) son puestas por los países industriales, que siempre ganarán con ellas al maximizar su comercio recíproco; mientras los países menores no harían sino sobrevivir reptando en su contexto.

Si los países menores no ofrecen crédito no exportan manufactura; y si lo hacen sobre la base de usar factores externos en forma dominante, deterioran relativamente el rendimiento de la exportación en términos de divisas.

Esto sugiere que habría que revisar las posibilidades de una cooperación más amplia a nivel supranacional -sea global, regional, o bilateral- para establecer condiciones más aptas a la entrada de países de menor desarrollo en el comercio de manufacturas. Y sugiere también que ciertas formas de institucionalización del ahorro en tales países tendrían que acompañar al proceso de captura de tecnología exportable y de montaje del sistema de conducción de las exportaciones.

En efecto, la capacidad de competencia por efecto-financiación de exportaciones debe ser pensada independientemente. ¿Podría la empresa argentina competir en lo financiero con países industriales dominantes o con corporaciones transnacionales; o sería siempre grande la desproporción de potencia?. ¿Hay una cota de máxima a la asignación de fondos a la exportación puesta por la alícuota en que la financiación compromete el balance monetario -y paralelamente el reembolso el balance fiscal-?. ¿Pueden los países en desarrollo continuar compitiendo entre sí para tratar de homologar las condiciones de financiamiento ofrecidas por el mundo industrial, incluso para su comercio recíproco?. Estos factores serán analizados en el estudio de conjunto de América Latina que integra este proyecto; y para el caso concreto de Argentina tienen vigencia particular.

Las cuestiones relativas a los circuitos financieros internos suscitan, además, otras reflexiones. El crédito constituye una inyección de fondos que se hace en un circuito. En consecuencia, según por dónde los fondos entren en este circuito y para qué se usen, se estará influyendo sobre la forma de funcionamiento del sistema, y sobre otras variables tales como la estructura de las transacciones, la distribución del ingreso, el nivel y la estructura de precios, las transferencias de ingresos por cambios en la estructura de precios, la estructura de la propiedad de las decisiones y los flujos de divisas. Como las salidas del sistema financiero reciben solicitudes de nivel macro y como su régimen de funcionamiento tiene óptimos propios, es concebible que habrá una cota de máxima puesta a la dimensión de fondos que puedan entrar a ^{los} circuitos

financieros por el lado de la exportación 1/. Esta cota puede o no ser compatible con la cota de mínima requerida para financiar las exportaciones.

Es, pues, interesante intentar una aproximación conjetural a la alícuota de medios de pago que se vería comprometida por el financiamiento de las exportaciones manufactureras, en hipótesis alternativas. Un modelo preliminar para ello puede ser el siguiente:

Sean:

- FX: Financiamiento neto de exportaciones de manufacturas.
- XM: Valor de las exportaciones de manufacturas
- XT: Valor de las exportaciones totales
- PB: Ingreso bruto interno
- MP: Medios de pago promedio (moneda en el público y cuentas corrientes totales)

Resulta:

$$FX = \frac{FX}{XM} \cdot \frac{XM}{XT} \cdot \frac{XT}{PB} \cdot \frac{PB}{MP} \cdot MP$$

Con lo cual, el incremento neto de financiamiento externo posible se hace función de: la alícuota de tal financiamiento en la exportación manufacturera; el coeficiente de exportación manufacturera en el total; el coeficiente de exportaciones de la economía en su conjunto; la velocidad-ingreso de la moneda; y el promedio de medios de pago 2/.

Se conjeturan constantes la velocidad-ingreso (aproximadamente 8) y el tipo de cambio oficial de 1974 para la exportación manufacturera \$ 9,93 por U\$S). En función de ello, el flujo neto de creación monetaria por efecto del crédito a exportación de manufacturas significaría la proporción de los medios de pago promedio que indica el cuadro VI-2.

1/ Concíbanse los circuitos financieros en un simil hidráulico, en forma de un sistema con tubos y recipientes, que incrementa sistemáticamente su caudal, y la dimensión de tales recipientes y tubos; y que recibe el incremento del caudal en forma de flujos que pueden entrar al sistema por diferentes vías.

2/ Otras variables podrían entrar, obviamente. Se ha preferido, dado el limitado propósito de esta proyección tentativa, no complejizar la exposición. Son todos flujos, menos los medios de pago.

VI-2 PROPORCION DE LOS MEDIOS DE PAGO EQUIVALENTES AL
FINANCIAMIENTO DE EXPORTACIONES MANUFACTURERAS, EN HIPOTESIS ALTERNATIVAS

(en porcentajes)

Proporción de exportaciones manufactureras en la exp. total	Proporción financiada de la exportación manufacturera (neta)	Coeficiente de exportaciones totales en el PBI			
		6	8	10	12
30	30	4	6	7	9
	50	7	10	12	14
50	30	7	10	12	14
	50	12	16	20	24

NOTA: Los valores de la tabla relacionan un flujo de financiamiento con un stock de medios de pago. La relación de medios de pago promedio a su incremento depende de la tasa de crecimiento del PBI -manteniendo constante la velocidad-ingreso-. Comparando flujos netos de crédito para exportación con incrementos anuales de medios de pago -en una hipótesis expansiva del PBI y para una época de expansión- los porcentajes serían mayores a los de la tabla.

El incremento de los flujos de financiamiento netos depende del ritmo de expansión interanual de las exportaciones y del plazo medio de los créditos. Los datos del problema serán variables en la práctica, y puede cambiar significativamente la estructura de precios, por cierto.

Por añadidura, lo anterior es descriptivo y algunos supuestos son

discutibles. ^{1/} Por ejemplo, la velocidad-ingreso es la recíproca del coeficiente de liquidez de la economía en su conjunto; y ésta vino bajando como consecuencia de la política perseverante de tratar de abatir la inflación con restricción monetaria. En Argentina existe una inflación histórica visible del orden del 25% al 30% anual; y otra inflación larvada adicional que surge al menor atisbo de descontrol. Si siguiera el intento sistemático de usar la restricción monetaria para abatir la inflación, más fácilmente podrían resultar incompatibles la necesidad de financiamiento de la exportación y la posibilidad del balance monetario resultante de esta política global. Tal constituye un punto para una agenda de discusión sobre el problema.

1/ Puntos como el anotado constituyen elementos naturales de la programación de corto plazo en general, y en particular de la programación monetaria. Además, en un programa concreto habría que jugar con alternativas de cambios en la estructura de precios y en tipos de cambio.

4. Los instrumentos como factor de subsidio. Redefinición del concepto de práctica desleal.

a. A lo largo del tratamiento desarrollado se expuso que los instrumentos de conducción de la exportación manufacturera han contribuido positivamente a su expansión; han integrado un conjunto de "condiciones de base" para la exportación, aún incompleto, y han aportado a su dinámica, con efecto de promoción.

Al hacerlo algunos de ellos han asumido formas externas que podrían eventualmente hacerlos aparecer como "subsidios". Y en tal caso, según la tipificación jurídica prevaleciente a nivel internacional, podrían, constituir una práctica desleal, susceptible de la aplicación de derechos compensatorios por parte de los países importadores de los bienes. ^{1/}

La intensidad de uso de las normas jurídicas parece ser más amplia y eficiente en el mundo industrial que en los países en desarrollo. Y el poder de disuasión que el sólo pedido de aplicación de ambos derechos tiene sobre la concertación de nuevas operaciones parece significativo, aún cuando tal aplicación no se haga efectiva. ^{2/}

1/ Está en elaboración un documento de base sobre el tema. En la tipificación jurídica prevaleciente a nivel internacional se distinguen las prácticas comerciales restrictivas de las prácticas desleales. Las primeras, por vía de monopolio o acuerdos, distorsionan la competencia. Las segundas contienen actos incorrectos. De hecho, y desde el punto de vista económico, ambas prácticas contienen deslealtades.

Entre las prácticas desleales tipificadas, el dumping -cuando se vende a precio inferior a cierto valor "normal", y causando perjuicio actual o potencial a la producción del país importador -condiciones convergentes- origina el derecho anti-dumping; y el subsidio origina el derecho compensatorio (para la legislación de ciertos países -p.ej. los Estados Unidos- basta la existencia del subsidio aunque no haya perjuicio, bajo ciertas calificaciones procesales). El fuero de aplicación de ambos derechos es el del país importador. Ambos derechos constituyen, pues, excepción a la regla general del GATT que prohíbe las restricciones de importación. Su uso arbitrario habría de configurar "per se" una deslealtad.

2/ En la práctica, para defenderse los exportadores de bienes sospechados de dumping o subsidio, al parecer acudirían a no dar información que facilite la comparabilidad de sus precios reales con otros valores considerados "normales". Pero los países que otorgan los estímulos parecerían tener invertido el cargo de la prueba, corriendo para ellos demostrar que tal estímulo no configura subsidio.

b. Se considera que, en términos generales, los llamados administrativamente "estímulos" de tipo fiscal, financiero y administrativo no constituyeron "per se" en el caso argentino lo que en lo internacional es denominado subsidio, como práctica desleal.

Se ha visto, en efecto, que al nivel prevaleciente en 1969, la protección efectiva al valor agregado -después de ser ajustada por draw-back y reintegro- tenía un valor negativo de 40% sobre las exportaciones y que se conjeturó que este valor a lo más podía haberse anulado 1/. Se vio también que el índice de capacidad de competencia vino bajando en Argentina en forma tendencial. Los "estímulos" tendieron a compensar estos factores, pero sin cubrirlos totalmente. A nivel global, pues, constituyeron correctores que no alcanzaron a ser subsidio, considerando sólo estos dos puntos de corrección.

c. No se pudo indagar sobre prácticas desleales en perjuicio de Argentina.

1/ Lo cual debe ser investigado.

5. Los instrumentos como correctores

a. A lo largo de este estudio ha venido exponiéndose una forma de conceptualización que tiene tras de sí determinados supuestos fuertes. Uno de ellos se refiere al grado en que se reconoce a lo económico autosuficiencia para generar soluciones que tengan valor normativo.

A este respecto se considera que: o se acepta que lo económico es insuficiente para explicar y normar al comercio internacional, pues también actúan factores no económicos decisivos -en cuyo caso la teoría económica debe reconocer que no puede imponerse "per se" a otros campos-; o bien, si se quiere insistir en que desde la teoría económica se puede normar, debe reconocerse que hay factores extraeconómicos cuyo efecto debe ser corregido por la acción económica- en cuyo caso ésta deja de tener, de todas maneras, óptimos exclusivamente propios.

Otro supuesto esencial es el de que el proceso de aprendizaje es permanente, y se da en todos los campos, y tanto a nivel nacional como mundial; en consecuencia el horizonte del aprendizaje mundial mantiene una distancia variable con el nacional, lo que por regla configura un retraso relativo para países en desarrollo. Por lo cual siempre habrá en éstos algo "infante": industria infante, comercialización infante, información infante, tecnología infante, etc., son formas homólogas de calificar el retraso 1/.

Una consecuencia importante de lo que se viene analizando es la de que, si la tecnología infante fuera parte natural de la dotación de factores, el argumento de la industria infante no justificaría el uso de un corrector; pero si tal infancia tecnológica hubiera resultado de una deslealtad -porque se hubiera vendido al país tecnología obsoleta, p. ej.- sería legítima la corrección del efecto-deslealtad.

1/ El retraso según actividades específicas, puede valer desde cero (en la exportación de carnes preparadas p. ej.) hasta un valor muy grande (en coherencia espacial tripulada, p. ej.)

Lo mismo se aplicaría a la corrección del efecto de otras infancias. Y sin embargo, el argumento de la industria infante ha tenido asidero como justificación de correcciones.

Es que la calificación de infancia no depende sólo de factores económicos, porque lo económico no es totalmente autocontenido. En muchos países la industria es infante porque hay retraso cultural o político. Y desde una óptica mundial la validez del argumento de la industria infante puede entenderse a la luz de un enfoque dinámico: la corrección admitida por industria infante es el mecanismo para poner en pie de igualdad de oportunidades a países que, sin ella, se verían obligados a ser siempre muy infantes; es decir, a admitir una brecha grande y a sufrir las consecuencias de ello. Sería, entonces, el instrumento para optimizar un funcional de justicia a nivel mundial, superior a los óptimos puramente nacionales.

b. Dados estos conceptos y lo expuesto anteriormente se advierte que los instrumentos de conducción del sector externo en general, y en particular los que hacen a la exportación, son -aparte de otras funciones- requeridos como correctores de distorsiones motivadas por una serie de factores. Entre ellos, y enunciadas en forma no limitativa:

i) La compensación del efecto-deslealtad, sobre lo cual se trató en el punto anterior.

ii) La corrección de los factores necesarios para homologar condiciones de base para la exportación manufacturera, en lo que aquí interesa.

iii) La compensación del efecto-distorsión generado por la protección, la sobrevaluación cambiaria, y otros factores internos.

iv) La corrección del efecto de ciertos factores que influyen en forma dominante sobre la capacidad de competencia total (decisiones discriminatorias de países o de corporaciones transnacionales, por ejemplo).

v) La generación de un efecto-promoción específico (caso de un estímulo para entrar a mercados nuevos por ejemplo).

c. De tal forma, la función "corrección" constituye el género; y las cinco formas anteriores constituirán otras tantas especies, calificadas desde el punto de vista de la función a cumplir 1/.

Si lo expuesto es correcto, el sólo hecho de que una prestación dada por un país exportador asuma la forma externa de subsidio no asigna por sí mismo legitimidad a la aplicación de derechos compensatorios por terceros países 2/.

Configuraría práctica desleal en cuanto su dimensión sobre remuneración ^{la venta} al exportador y le permitiera mantener precios forzosamente bajos en moneda internacional.

d. En consecuencia, es posible listar una serie de efectos que exigen corrección y desarrollar una nómina de los correctores, lo más comprensiva y específica posible, integrando con ellos por lo menos un conjunto que sea óptimo, tanto para el País de que se trate como, alternativamente, para el contexto internacional en que se trabaje. Y ello sin incluir instrumentos que conlleven sustantivamente práctica desleal.

Además, hay cierto requerimiento de selectividad en la política, que es incapaz; Por lo que los correctores tendrían que continuar operando en forma selectiva.

e. Su forma de operación ha de depender de cada caso específico. En alguna situación, se tratará de un acto de soberanía de un país; en otro, de un instrumento de uso negociado.

1/ Naturalmente, otras formas de calificación son concebibles. Así, según las fuentes de los desajustes (residentes en mercados externos, o en problemas internos, p. ej.); los entes que los motivan; las variables sobre las cuales inciden; los instrumentos específicos que requieren; etc.

2/ Esto es lo que hace a la conceptualización del problema. No se ignora que en estas materias, para que un concepto sea útil debe tener la posibilidad de ser bien instrumentado en la práctica; y que los conceptos expuestos acarrearían importantes consecuencias procesales. Empero, éste es un caso particular más del problema general, en que lo procesal debe ajustarse lealmente a la sustancia; y la lealtad de este ajuste es decisiva, tratándose precisamente de las relaciones económicas y políticas entre naciones.

f. Su espacio de operación está acotado, con por lo menos un mínimo y un máximo.

i) La mínima protección necesaria para que pueda haber desarrollo industrial adecuado conlleva una cota mínima a la protección requerida para exportar lo mismo que se sustituye, p. ej. En el caso argentino se podría redargüir que habría que bajar paralelamente la protección y la promoción. Ello no puede discutirse aquí en abstracto; y procede un análisis concreto de la protección como instrumento de propósitos múltiples, y no sólo de la sustitución.

ii) Hay varias fuentes de cotas de máxima, que configuran restricciones:

- Administrativas (p. ej. el draw-back generalizado no es administrativamente eficiente).

- Funcionales (p. ej. el reembolso puede corregir la sobrevaluación, pero dentro de cierto límite de sobrevaluación solamente; más allá del cual procede devaluar

- Cuantitativas (hay un máximo de fondos asignable a reembolso en el presupuesto fiscal y otro máximo asignable a financiación de exportaciones en el programa monetario).

- Puestas por requerimientos selectivos muy exigentes (p. ej. si se quisiera evitar sobrebeneficios de empresas grandes a través de "precios de cobertura").

- De tipo general, que hacen a la concepción general de la política (p. ej. si los estímulos de tipo fiscal debieran reducirse según una progresión determinada para distintos bienes).

g. Algunas de estas restricciones han estado presentes en la experiencia argentina. La función esencial cumplida por los instrumentos ha consistido básicamente en: homologar condiciones de base de la competencia internacional (p.ej. instrumentos de financiación); corregir el adverso efecto-precios de la protección y de la tendencia en el índice de capacidad de competencia (p.ej. draw-back, reintegros y reembolsos); y generar un efecto promocional (p. ej. exención del tributo a las ganancias y reembolso adicional por mercado nuevo).

Capítulo VII

EFICACIA Y EFICIENCIA DE LOS INSTRUMENTOS: ASPECTOS DE SINTESIS

1. Propósitos del capítulo y criterios de análisis

a. A lo largo del estudio se ha venido haciendo referencia a los conceptos de eficacia y eficiencia, aplicados a factores determinados. Es propósito de este capítulo formular algunos aspectos de síntesis sobre el problema, remitiendo la cuantificación sólo a lo que se entendió razonablemente confiable. Obviamente, es mucho más grande el espacio de lo que se puede conceptualizar que el de lo que se puede medir. 1/

b. Los conceptos globales de eficacia y eficiencia fueron incorporados en el Capítulo I. La eficacia, como relación de logros a requerimientos, incluye entre sus logros la obtención de objetivos concretos y la remoción de obstáculos; entre los requerimientos se analizan en particular los instrumentos.

c. La eficiencia, como relación de beneficios/costos directos e indirectos, requiere cierta consideración adicional.

i) En principio, cabría distinguir la eficiencia económica propiamente dicha de la eficiencia social integrada. Esta última, además de las variables económicas, incorporaría, entre otras, variables tecnológicas específicas y las que

1/ En el estado actual de las convenciones métricas, y habida cuenta de las limitaciones de recursos del proyecto y de la información del País. Se hallará en este capítulo que la medición de síntesis no ha podido sino ser relativamente cruda con respecto a las posibilidades de conceptualización, pues muchas variables son calificables en términos cualitativos y usando juicio de expertos; pero no resultaron cuantificables con adecuada confianza. Además, -salvo los casos en que se pudo usar matriz de insumo-producto-, sólo se han podido medir algunas variables, en forma relativa, en sus efectos directos y para un período dado, pero no en sus efectos inducidos hacia períodos futuros. Por otra parte, no se discernen claramente los efectos-precio de los efectos-volumen (en el sentido de que algunos instrumentos operan principalmente a través de cada uno de estos canales) porque la información de que se dispuso no tiene el suficiente nivel de desagregación y de confiabilidad como para permitirlo. Estos mismos factores -y en particular el grado de confiabilidad de la cifra misma de exportaciones de manufacturas- han sugerido permanecer en mediciones globales crudas sin, incluso, extraer conclusiones ^{detalladas:} sobre el comportamiento marginal de las variables. Preocupó mucho el interés eventual mente normativo y se decidió no incorporar mediciones explícitas de baja confiabilidad.

reflejan la estructura de la propiedad de las decisiones. Para servir a este concepto de eficiencia social integrada se incorporan algunas reflexiones. 1/

ii) La eficiencia puede ser discernida en términos de optimizar a nivel nacional o a nivel de un conjunto de dos o más países, o mundial. Ya se dieron razones para considerar sólo el caso de optimización a nivel nacional. Ello con la anotación de que ciertos óptimos nacionales serían mejor servidos si antes se optimizara a nivel p. ej., regional o de ALALC.

iii) La eficiencia calificada a nivel nacional puede ser investigada para varios conjuntos distintos; p.ej., a nivel de actividades o de un conjunto de instrumentos.

En este capítulo se trabaja a nivel del conjunto de instrumentos "específicos" de conducción de la exportación manufacturera, cuya dimensión pudo ser medida.

iv) El análisis de la eficiencia por actividades puede ser aproximado desde distintos enfoques metodológicos. Sea considerando cada actividad como un proyecto 2/ y usando técnicas usuales de evaluación -a precios de mercado o a precios sociales-, sea con otras aproximaciones; sea para un período dado, o considerando la fluctuación en el tiempo de los valores de moneda nacional requeridos para generar una unidad de divisa, si se utiliza este criterio de evaluación.

- Una evaluación a precios de mercado que tiende a identificar por actividad, para varias decenas de actividades, la variación de los índices de capacidad de competencia y de los índices aproximados de beneficios de los exportadores, se ha ensayado. 3/

1/ Documento de Base sobre "Un modelo de optimización..." (o.c.)

2/ Véase Carlos Díaz Alejandro: Nota sobre una metodología para evaluar proyectos relacionados con el sector externo. Ed. FEDESARROLLO-Bogotá, Colombia, nov. 1971.

3/ Muy aproximado y sólo útil como tal para un corto plazo. Se trata del Documento de Base titulado: "Capacidad de competencia por efecto-costos y tendencias de los beneficios de la exportación manufacturera. Una nota conceptual y una investigación de corto plazo". Es un estudio que sólo pudo encararse con los datos que existían, para el corto plazo, y para la muy singular coyuntura de 1974/75. Es una materia prima para converger al análisis que se expone en el texto.

- La evaluación a precios de sombra tropieza en Argentina con varios problemas, dejando aparte la discusión acerca de su utilidad intrínseca, cuando el funcional de exportación manufacturera en el futuro depende sustantivamente de la capacidad de captura de nueva tecnología, y de su separabilidad con respecto a la capacidad de decisión de empresas transnacionales.

En cuanto al nivel de los precios de sombra, Argentina está recibiendo inmigración sostenidamente en los últimos años; lo que sugiere que la mano de obra no es sobreabundante. También exporta profesionales, aunque se considera que no por problemas reales de "mercado", sino por una cuestión de toma de conciencia de los responsables de la producción, y por falta de una adecuada política global. El precio social de la mano de obra, pues, no necesariamente debería ser menor que el precio de mercado.

Por otra parte, el capital no es escaso, si se confirma que es muy grande la masa de fondos de residentes permanentes colocada en el exterior -lo cual es "vox populi"- y si el balance de pagos real daría ya un saldo estructuralmente positivo en cuenta corriente, una vez ajustadas las transacciones espúreas. Habría, si, salida de fondos por otros factores, en gran medida removibles. En consecuencia, el precio de sombra del capital no necesariamente sería mayor que el de mercado.

Para la tecnología, concíbese que existe un precio por unidad de know-how. El País tiene capacidad de captura ex-ante, aunque hasta ahora no trabajó sistemáticamente la separabilidad de la tecnología con respecto a la inversión que la ha portado. ¿Cuál sería el precio de sombra aplicable a una evaluación en que se considerara que la tecnología tiene un valor diferenciable del bien que la porta, si la capacidad de captura es esencialmente flexible y dependiente de decisiones políticas en buena medida?.

v) Por otra parte, la eficiencia puramente económica es expresable como un cociente de beneficios/costos en que tanto el numerador como el denominador resultan de productos de precios por volúmenes. El cociente de volúmenes aproximaría una medición en términos de recursos físicos; y la estructura de precios

-esencialmente inestable en alta inflación como la de los últimos años- podría hacer aparecer por épocas como eficientes a actividades que no lo son, o viceversa. 1/

d. Ulteriormente, la eficacia y la eficiencia pueden ser calificadas con respecto a conjuntos diferenciados de variables, que pueden expresar: o bien los objetivos que prevalecieron en el período analizado, o los que se debería conseguir.

Para establecer un patrón de valores en este segundo caso, habría que precisar el estado ulterior que se desea y por lo menos una estrategia viable de transformación. Podría entonces, calificarse el aporte de los instrumentos actuales tanto al estado ulterior como a la estrategia. Pero estos elementos no han sido claros y persistentes en el período analizado. En consecuencia, se toma aquí como patrón de valoración lo que surge de los objetivos perseguidos por la política y se califica que ellos procuraron, básicamente, exportar más -con el mayor valor agregado y el mayor balance de divisas posibles - 2/

e. Como el sistema de exportación está acoplado con otros sistemas, genera en ellos economías o deseconomías externas, que en cierta forma constituyen efectos hacia adelante y hacia atrás de un tipo particular. Este es otro de los aspectos que requerirán evaluación ad hoc.

2. Eficacia

a. En el cuadro III-3 se consideró el aporte de distintos grupos de actividades a determinadas variables-objetivo. A lo largo del capítulo VI y en anexo III se introdujeron juicios sobre la eficacia de los distintos instrumentos. En el presente se incluyen los resultados de un tratamiento econométrico a nivel global;

1/ Dentro del concepto de estructura de precios se incluyen también los efectos de tributos, subsidios y tipo de cambio; es decir, de protección y promoción, entre otros.

2/ Se agregan, sin embargo, algunos juicios sobre la eficacia de determinados instrumentos con respecto a objetivos que no se tiene la certeza de que hayan estado contenidos en las políticas prevalecientes -como cierta selectividad, por ejemplo-; pero que se considera funcionan en cierta forma como objetivos instrumentales para alcanzar aquellos objetivos ulteriores.

una sinopsis de juicios sobre el aporte de los distintos conjuntos de instrumentos a variables específicas; y una somera enunciación de obstáculos relevantes a cuya remoción habrían contribuido en cierta medida.

b. Al nivel macroeconómico, tomando como variable dependiente el valor de la exportación manufacturera, se verifica que los instrumentos de tipo tributario y financiero han influido significativamente en su expansión.

i) Para explicar esta relación se ensayaron varios modelos uniecuacionales, con diferente desagregación y tratamientos con distintas unidades. Se estimó como más útil el modelo cuyas variables se describen: 1/

Cuadro VII-1 Variables consideradas en el modelo

Variable	Descripción
Exportaciones manufactureras	Variable dependiente
Instrumentos correctores de tipo fiscal	Valor de draw-back, reintegros, reembolsos y exención del impuesto a la renta
Financiación	Prefinanciación, financiación y postfinanciación
Incitación al contrabando y la sobre facturación de exportaciones	Indice de la relación de tipo libre o desinsitucionalizado sobre tipo oficial de cambios
Ciclos de demanda interna	Indice del ciclo en el PBI
Contenido tecnológico	Indice conjetural de contenido de tecnología en la exportación
Tiempo	Serie lineal, creciente entre 1969 y 1974.

1/ Hicimos este procesamiento con Enrique Dieulefait, quien formuló el programa de regresión paso a paso (stepwise) utilizado y lo procesó. Especificaciones interesantes del procesamiento son las siguientes. Las unidades son millones de u\$s o índices. Se incluye solamente el período 1969/74 porque antes el sistema no estaba maduro y porque el año 1975 es totalmente atípico. Durante todo el período el índice de capacidad de competencia bajó sistemáticamente; y los procesamientos que incluyeron esta variable sugirieron que los parámetros de las demás variables resultan forzados en su significación por la correlación negativa entre esta variable y la exportación manufacturera. En 1974 la subfacturación y el contrabando habrían empezado a ser importantes, según los índices; y ello perjudicaría la validez relativa de la cifra de exportaciones. Se procesaron formas más desagregadas de este modelo uniecuacional, para verificar el comportamiento de las variables agregadas. Se procesaron unidades diferentes, (pesos argentinos a precios de 1974), en algunas variables. El número de años es pequeño (seis) y ello limita el número de variables que pueden entrar en la solución. Procesamientos preliminares sugirieron agregar variables, sin perjuicio de investigar separadamente desagregaciones determinadas, lo cual se hizo.

ii) Se usó el método de regresión paso a paso (stepwise). Se hizo una aproximación lineal y otra logarítmica.

iii) Las principales variables explicativas son los instrumentos correctores de tipo fiscal y la financiación de las exportaciones, tanto en el modelo lineal como en el logarítmico. En ambos casos, con estas dos variables queda explicado más del 99% de la variabilidad de las exportaciones con respecto al valor medio registrado durante el período de observación. Niveles satisfactorios se lograban también con la sola consideración de la acción de los correctores de tipo fiscal.

iv) Las funciones escogidas para explicar el comportamiento de las exportaciones de manufacturas son las siguientes, en sus versiones lineal y exponencial (los valores de las variables están expresados en dólares; y las cifras entre paréntesis indican el error estándar de los respectivos coeficientes):

Función lineal $X_m = a_0 + \sum a_i X_i$

Exportaciones
manufactureras = 191,8 + 2,80 (Correctores de tipo Fiscal + 0,64 (Financiación)
(0,47) (0,26)

$R^2 = 0,997$

Función logarítmica $X_m = a_0 \cdot \prod X_i^{a_i}$

Exportaciones
manufactureras = 21,3.(Corrector de tipo Fiscal)^{0.60} .(Financiación)^{0.12}
(0,09) (0,06)

R^2 de la expresión logarítmica: 0,990

v) Continuando la regresión paso a paso hasta donde lo permite la cantidad de puntos-datos, se incorporan como variables explicativas el índice de contenido tecnológico de las exportaciones manufactureras y el índice de ciclos de demanda interna.

Estadísticamente, la significación de los coeficientes de estas variables es baja en el caso lineal para ambas variables; y lo es en el caso exponencial para el índice de ciclos de demanda interna.

Sin embargo, forzando la incorporación de estas variables de baja significación, es posible advertir cómo cambia el comportamiento de los parámetros de las variables significativas. Por ejemplo, entrando el índice de contenido tecnológico en el paso 3 de la regresión y ambos índices en el paso 4, los coeficientes de las variables cambian de la forma siguiente:

Conceptos	Pasos	1	2	3	4
Ordenada al origen	a_0	177	192	1073	183
Coef. de la variable "correctores de tipo fiscal"	a_1	3,95	2,80	2,80	2,47
Coef. de la variable "financiación"	a_2	-	0,64	1,22	1,33

Si fuera procedente una interpretación desde el punto de vista económico, diríase que, actuando estas últimas variables, en el período observado, y complejizándose entonces en apariencia la realidad que quiere reflejar el modelo, habría que reposar crecientemente en el financiamiento.

vi) Se anota que la variable tiempo, a pesar de estar fuertemente correlacionada con los valores de exportación, no fue seleccionada en los sucesivos pasos del modelo por no agregar poder explicativo adicional al de las variables ya incorporadas en la solución.

c. El juicio de expertos y los resultados del análisis acerca del aporte de los distintos instrumentos y diferentes variables-objetivo se sintetiza en el cuadro VII-2:

Cuadro VII-2
 SINOPSIS DE JUICIOS SOBRE LA EFICACIA DE LOS CONJUNTOS
 DE INSTRUMENTOS ESPECIFICOS DE LA EXPORTACION MANUFACTURERA

Contribuciones a:	Conjuntos de instrumentos	Fiscales y administrativos	Financieros	Información y comercialización	Convenios y áreas de integración
Exportación de manufacturas		A	A	B	A
Balance de divisas		A	A/B	B	
Valor agregado		A	A		A
Efecto directo sobre la distribución del ingreso		B	B		
Selectividad por:					
- Tipo de bienes		A	A		
- Tipo de tecnología		A			
- Escala de aprovechamiento		B			
- Tipo de empresa		B		B	
- Región de origen de los bienes		B		B	
- País de destino		A/B	A	B	
Otros logros relevantes		Corrección del tipo de cambio			
<u>Juicio global sobre su eficacia con respecto a los objetivos perseguidos</u>		<u>A</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>A</u>

A: Positivo

B: Dudoso

Un espacio vacío indica que no existe juicio o no se lo pudo identificar.

Nota: Los juicios referidos a la selectividad indican que el conjunto de instrumentos que se considera, en la forma en que fueron empleados, han aportado en forma positiva, o bien dudosa a la selección por tipo de bienes, tipo de tecnología, etc. Los primeros cuatro efectos son los que han sido logrados en forma positiva o dudosa, básicamente a través de la selección por tipo de bienes.

d. En suma, las distintas aproximaciones utilizadas permiten aventurar un juicio en términos muy generales, en el sentido de que el sistema de instrumentos de promoción de la exportación manufacturera, frente a los objetivos perseguidos, tiene en Argentina un nivel de eficacia de conjunto aceptable y, en algunos casos, alta.

e. Además, a lo largo de los años de la investigación (1969-1975) tal sistema ha debido remontar una serie de obstáculos.

i) En lo interno, las condiciones adversas de precios puestas por la protección^{1/} por un tipo de cambio eje o básico retenido, frente a alzas de costos internos, lo que motivó una baja sostenida en el índice de capacidad de competencia por efecto-precios; y las consecuencias de grandes fluctuaciones e incertidumbres en la conducción económica global. Ya esto es un logro; a lo cual se añadió el conjunto de obstáculos puestos por escala, y por las múltiples infancias que han sido consideradas.

ii) Y en lo externo, ha debido afrontar una coyuntura caracterizada por el incremento en la competencia internacional juntamente con el receso y la restricción de demanda puesta en muchos países por dificultades propias de balance de pagos; con una base de trabajo relativamente débil en información y comercialización.

f. Naturalmente, todos los componentes del sistema pueden ser mejorados, tanto en su diseño como en su operación. Importa recordar que hasta ahora el estímulo se da al exportador y no al productor industrial.

Los instrumentos financieros requieren que se utilice su poder catalítico para mejorar la selectividad y contribuir a integrar una fisonomía institucional y de comercialización más apta. Si se agregan tales objetivos específicos a su tarea, harían falta ajustes estructurales e institucionales de importancia, sobre los cuales ya se formularon proposiciones para una agenda de discusión.

Los instrumentos del conjunto que se ha denominado convencionalmente "correctores tributarios y administrativos" seguramente pueden incrementar mucho su eficacia, aunque en parte dependerán para ello de un tipo de cambio realista y flexible y de un buen sistema de información.

^{1/} Por supuesto, se trata de un efecto ex-post sobre los precios. Ex-ante, sin protección no hubiera habido posibilidad de exportar mucho de lo no tradicional. De otra manera, podría decirse que la protección introdujo un efecto positivo sobre el volumen y adverso sobre los precios.

En el sistema de información y comercialización se ha detectado la principal debilidad del sistema en su conjunto. Se ha recogido un alto grado de consenso acerca de que debe hacerse en ello un serio esfuerzo estructural e institucional no sólo intenso, sino además rápido y sistemático.

Finalmente, el conjunto de instrumentos agrupados bajo la denominación de "Convenios y áreas de integración", han permitido hasta ahora expandir exportaciones manufactureras.

g. No debe, empero, olvidarse que la exportación ha tendido a ir principalmente hacia América Latina, que el papel de las empresas transnacionales ha sido esencial en la manufactura más sofisticada, y que este papel era una consecuencia necesaria de la estrategia de industrialización sustitutiva precedente.

Si en lo futuro se adicionaran requerimientos de mayor selectividad por tipo de tecnología, tipo de empresa, escala de aprovechamiento y región de origen, se estima que los correctores y los instrumentos financieros difícilmente podrían tener alto nivel de eficacia si no se diera la conducción unificada por actividades, del proceso producción/sustitución/exportación, como una condición de base inescapable.

Si además se quisiera llevar adelante una conducción con planificación ^{1/} del sector externo, por lo menos expresando los programas por bienes y por países de destino- al efecto de la relación externa en sí- habría que ajustar no sólo ciertos instrumentos sino también algunos factores institucionales de base.

Y si el País reconociera que determinados óptimos nacionales están mejor servidos por la cooperación regional antes que por la acción aislada, se agregaría un factor que exigiría ciertos instrumentos e instituciones adicionales, como p.ej. los referidos a la formación de empresas conjuntas latinoamericanas.

^{1/} Se ha anunciado la creación de un Ministerio de Planeamiento, en términos que sugieren que la filosofía de la conducción estatal pasaría a ser "con" planificación, en términos operativos.

Así, la redefinición del estado ulterior del sector externo, cuya obtención se persigue como objetivo y de las pautas de la estrategia de desarrollo selectivo del sector, configuraría un patrón de valoración distinto y más exigente para juzgar la eficacia de los instrumentos; la cual por ahora parece aceptable para el conjunto de ellos, en función del esquema permisivo prevalente. ^{1/}

^{1/} Permisivo en el sentido de que está abierto a quien quiera utilizarlo, bajo las condiciones generales que el mismo establece.

3. Eficiencia en términos del conjunto de instrumentos específicos

a. De acuerdo con lo indicado en el punto 1, se trata aquí de analizar la relación beneficios/costos en términos sólo económicos, a precios de mercado, a nivel nacional, ^{en términos} del conjunto de instrumentos específicos de promoción de la exportación manufacturera y teniendo en cuenta que el objetivo dominante en el período analizado fue el de maximizar la exportación. 1/

b. Una relación beneficios/costos de este tipo debe entenderse como eficiencia medida gruesamente "en términos de" los costos que ha llevado consigo el uso de cierto conjunto de instrumentos, y no como eficiencia "de" dicho conjunto. A lo largo del estudio se han identificado -a distintos niveles de abstracción- factores de impulso y de freno a la exportación de manufacturas, que influyen beneficios y costos -incluso los aquí analizados.

c. A tal objeto, se toma inicialmente como beneficio la exportación manufacturera total 2/, luego se introduce un ajuste para estimar la relación en términos de saldo de divisas.

1/ Se aclara aunque resulte algo repetitivo: en términos económicos y no sociales integrados; a nivel nacional y no de un número mayor de países o mundial; para el conjunto de instrumentos específicos y no la eficiencia política de exportación por actividades; considerando como variable-objetivo (o sea como numerador de la relación) a la exportación, sin consideración a otras variables, tales como la acumulación tecnológica o la estructura de la propiedad de las decisiones; y para una variable-objetivo que privó básicamente en el pasado y no para las que interesaría que la exportación manufacturera hiciera una contribución sustancial en el futuro, o hubiera interesado que la hubiera hecho en el pasado. Sobre el uso de precios sociales se han hecho las anotaciones en el capítulo I. Se consideran, además, las relaciones sobre base anual, sin incorporar efectos de arrastre, ni en el tiempo ni entre sectores. Resultan, pues, índices relativamente crudos y globales, que sólo procuran servir al objeto específico del Proyecto RLA/73/053, enfocado a lo instrumental; que tienen en cuenta que a nivel de instrumentos interesa mucho juzgar en detalle la eficacia; que por regla una alta eficacia conlleva alta eficiencia, a menos que la estructura de precios lo oculte; y que, a la recíproca, con baja eficacia es difícil que la eficiencia sea alta. Los juicios sobre la eficacia de los instrumentos que integran el punto 2, hacen, pues, en cierta medida parte de este punto 3, relativo a la eficiencia. Finalmente, se aclara que las variaciones habidas en las condiciones de base debilitan la significación de ciertos tipos de análisis, como el del comportamiento marginal de las variables consideradas. En suma, se incluyen sólo las cifras en cuya significación como orden de magnitud se puede razonablemente confiar.

2/ Hay una cuestión de confiabilidad, pues los valores de la exportación que recibió beneficios de distinto tipo, son diferentes según el instrumento empleado.

La exportación "bruta" es inicialmente significativa pues, el coeficiente de divisas generadas por unidad de exportación, una vez deducida la importación de insumos, excede de 0,8 ^{1/}, y porque no se tiene una buena apertura de las remesas a factores del exterior y de los requerimientos de importación de bienes de capital por actividades.

Se consideran como costos directos los valores de reembolsos, reintegros, draw-back, exención del tributo sobre las ganancias y efecto de la diferencia de intereses entre el del nivel medio del crédito interno y el de la financiación de la exportación para operaciones de tipo comparable. (Cuadro VII-3).^{2/}

Cuadro VII-3
ESTIMACION DE ALGUNOS BENEFICIOS Y COSTOS CONSIDERADOS
EN LA EXPORTACION MANUFACTURERA

Años	Beneficio Exportaciones manu- factureras	C o s t o s			Indice de beneficios/ costos	Beneficios por uni- dad de US\$ de costo considerado	
		Fiscal	Financiero	Total		Al cambio Libre ^{b/}	Al cambio Oficial ^{c/}
	millones de US\$	millones	de \$ a precios 1974	Base 1969/75 = 100	US\$		
1969	392	1110	20 ^{a/}	1130	85	5,9	5,9
1970	429	990	30	1020	103	7,2	6,9
1971	452	1100	60	1160	95	7,7	5,9
1972	601	1470	190	1660	88	7,9	5,5
1973	950	2340	330	2670	87	5,0	4,2
1974	1309	2860	300	3160	101	6,7	4,1
1975	936	1110	460	1570	145	14,2	5,8

^{a/} Conjetural

^{b/} "Libre": considerados los costos al tipo de cotización del peso en los mercados internacionales.

^{c/} "Oficial": al tipo de cambio para productos promocionados.

Fuente: elaboración propia

^{1/} Véase cuadro III-5.

^{2/} No se deduce del costo fiscal el incremento de ingresos fiscales generado por las actividades a las cuales demandan las industrias de exportación.

i) En el período significativo 1969/74,^{1/} cada dólar equivalente insumido en "estímulos" fiscales y financieros se vinculó a alrededor de u\$s 6 de exportaciones manufactureras.^{2/}

Hay que considerar dos períodos en este lapso. En 1969-72, en que el nivel de capacidad de competencia por efecto-precios estaba alrededor de 50% más alto que el de 1973-74, el requerimiento de los instrumentos de reembolso, reintegro y draw-back era relativamente menor, y la relación de dólares ingresados por exportación manufacturera por unidad de costos considerados fue más alta. En 1973-74 la demanda de que el reembolso cumpliera su papel corrector global de la reducida capacidad de competencia por efecto-precios -debido al retraso en el ajuste cambiario- aumentó los costos y redujo el coeficiente.

ii) Si se considera que alrededor ^{del} 60% de la exportación de manufacturas tuvo alguna forma de promoción -básicamente con instrumentos de tipo fiscal- y si se conjetura que el 80% del valor bruto de la exportación es ingreso neto de divisas ^{3/} aquella relación media de beneficios/costos del orden de 6 se reduce a cerca de 3, para el período 1969/74, considerando como beneficios sólo el saldo de divisas de la exportación manufacturera promocionada.

1/ El año de 1975 es anómalo, como antes se explicó.

2/ Son u\$s 5,4 considerando los costos al tipo oficial para productos promocionados y u\$s 6,7 al tipo de cambio del peso en los mercados internacionales.

3/ Dejando aparte la subfacturación de exportaciones, cuyo valor debiera ser ajustado. No se pudo arribar a una buena estimación de su magnitud.

CUADRO VII-4
COEFICIENTES MEDIOS DE BENEFICIOS/COSTOS SOBRE
VALORES EN U\$S, EN DISTINTAS HIPOTESIS

Beneficios considerados →	Valor FOB de la exportación		Saldo de divisas	
	1969/72	1973/74	1969/72	1973/74
Costos considerados ↓				
I. En la exportación promocionada				
Costo financiero	...	11,5	...	9,2
Costo fiscal	4,0	3,3	3,2	2,6
Costo total	3,8	2,9	3,0	2,3
II. En la exportación total de manufactura				
	6,6	5,0	5,3	4,0

Notas: Se trata de promedios aritméticos simples de coeficientes anuales. Las definiciones de los costos considerados figuran en el texto. No se incluye, por lo tanto, entre los costos financieros la diferencia entre el valor del financiamiento y el valor actual motivada por los efectos de la tasa de descuento y de la inflación internacional. Las divisas ingresadas por la exportación promocionada surgen de aplicar a los valores de la exportación promocionada con instrumentos de tipo fiscal o financiero (Cuadro A-II-13, Anexo II) un coeficiente conjetural de 0,8, que constituiría el ingreso neto de divisas por unidad de exportación -y que puede estar sobrevaluado. Los coeficientes resultan de promedios de valores de costos calculados separadamente con los tipos de cambio oficiales vigentes para productos promocionados y con los tipos de cotización del peso en los mercados internacionales. La relación para el costo financiero está referida al valor de la exportación que tuvo financiamiento. La relación para el costo fiscal y para el total de exportación promocionada, a la que tuvo reembolso, reintegro o draw-back.

iii) Mediando para lo futuro un tipo de cambio "eje" o básico realista y flexible, quedaría descargado el reembolso del peso de la corrección global, y podría remitirse a su papel de corrector selectivo. Con ello se beneficiaría considerablemente la relación beneficios/costos.

d. La relación de eficiencia en términos de costos que conlleva el uso de los instrumentos relevantes -aunque responde al propósito específico de este estudio- es por supuesto harto limitada. Un funcional de beneficios/costos podría incorporar efectos sobre una serie de otras variables.

i) Entre los beneficios, además del valor de las exportaciones, puede computarse el efecto sobre el ingreso nacional real; el efecto en el nivel de empleo y la distribución del ingreso; la contribución a enjugar los factores externos que generan presión inflacionaria interna; el efecto-escala sobre los costos y los precios internos; los efectos de difusión "hacia atrás" y "hacia adelante" sobre la estructura industrial; los efectos "de inducción" cuando se establece una nueva planta para exportación; los efectos sobre los coeficientes de utilización de la capacidad instalada y de aprovechamiento de la capacidad utilizada; el efecto-tecnología, con todo lo que ello implica en materia de creación, adaptación, innovación y replicación, a nivel de know-how básico y de combinatorias cada vez más avanzadas; la contribución a la corrección de las distorsiones de la estructura de precios y asignación de recursos que pueden surgir de la estructura de la protección efectiva; la contribución al desarrollo regional; el efecto sobre la posición de poder y de prestigio y la capacidad de negociación efectiva del país de que se trate en el sistema internacional; la generación de vinculaciones, en un espacio integrado o en forma bilateral, que contribuyan al incremento de la cooperación efectiva y la integración; la contribución a la estructura nacional interna del poder de decisión y acción sobre variables relevantes -no sólo económicas sino sociales integradas; la contribución a la creación de una dotación de factores mejor integrada internamente y más apta en su conjunto para mejorar globalmente la eficiencia de la economía; la ampliación del horizonte decisional y de la aptitud combinatoria del empresario; etc. ^{1/}

ii) Entre los costos pueden considerarse además del sacrificio fiscal (que debería computarse en términos netos, una vez deducidos los ingresos fiscales originados en actividades a las cuales demanda la exportación manufacturera) y del estímulo financiero por diferencia de intereses internos; ^{podrían considerarse} las necesidades de importaciones de insumos incorporados a los bienes exportados; ^{2/} los requerimientos de divisas para el pago de intereses, beneficios y regalías originados en la exportación; el desgaste de los bienes de capital fijo reproducible importados y del contenido de importación de bienes de capital nacionales empleados

^{1/} Esta nómina es enunciativa; y algunos de sus elementos pueden jugar con signo negativo, constituyendo entonces costos.

^{2/} Este concepto y algunos de los que siguen están contenidos en el coeficiente conjetural de 0,8 que se usó.

en la producción para exportación; la alicuota imputable a la exportación del sacrificio fiscal incurrido para instalar plantas que producen exportables; la transferencia de recursos reales al exterior que constituye el financiamiento de la exportación misma, computándose en ello el efecto de la baja en el poder de compra de los saldos de crédito por la inflación mundial y el efecto de una tasa de descuento aplicada para calcular el valor actual de dichos saldos; el costo de administración estatal del sistema; el requerimiento de que el país exportador de manufactura deba, a su vez, importar lo que podría sustituir, para contribuir al balance bilateral de divisas con sus países compradores; cualquier efecto de desabastecimiento interno como consecuencia de la exportación; en general el efecto de cualquier desvío en la asignación de recursos; el deterioro de la alicuota de capacidad nacional de decisión en el sector externo que deriva del mayor potencial de exportación de la empresa transnacional; el efecto de la necesidad de invertir en el exterior para asegurar la colocación sistemática de la exportación de manufactura; etc.

Esta es también una enunciación no taxativa. ^{1/}

^{1/} Ambas nóminas merecen por lo menos las observaciones de que son muy globales; algunos de los factores enunciados como aparentemente independientes están ligados en la realidad, por lo cual habría que elaborar para cada variable una red de factores a ella vinculados, discriminando debidamente los elementos que influyen sobre cada factor y vincular luego tales redes de forma de evitar computar dos veces un mismo efecto sobre variables diferentes; en muchos casos se deberían considerar beneficios o costos en términos cualitativos, que no están explicitados; habría también que considerar el valor de la estabilidad relativa y la vulnerabilidad consecuente de variables determinadas, y los costos que a ellas se asocian; tendría que computarse la generación de economías externas; habría que tener además en cuenta la posibilidad de contramedidas de terceros actores, que reduzcan los beneficios o aumenten los costos nacionales (derechos compensatorios, prácticas discriminatorias, prácticas desleales, etc.); considerar los avances institucionales, operativos y de capacitación de decididos inducidos por la exportación; tener en cuenta que -considerados por ej. a precios de mercado- los costos y beneficios que puedan ser expresados económicamente se cargan en dimensión distinta según diferentes actores; verificar los grados de separabilidad de determinados costos y determinados beneficios entre sí; etc.

iii) La posibilidad de seleccionar conjuntos alternativos de variables que expresan beneficios y costos es, pues, grande. La elección es, en última instancia, política. Por qué elegir cierto funcional de beneficios/costos de preferencia a otro constituye una decisión que tiene que tener tras de sí cierto criterio social, asentado a su vez en un sistema superior de valores. En el caso argentino tal constituye una tarea que requiere ser concretada, en términos explícitos, y para mucho más que elegir un funcional de exportación manufacturera.

iv) No obstante ello, en el caso específico de la exportación de manufacturas argentinas, en función de lo que se ha pedido al sistema de instrumentos, se tiene la respuesta global de que es procedente promover la exportación, porque es una variable decisiva y porque en función de la eficacia y la eficiencia del conjunto de instrumentos, es una operación de política económica que conviene.

Pero se puede obtener más eficacia y más eficiencia del sistema. Y ello exige una acción deliberada y consciente, en la cual la "conducción" es el género y la "promoción" una de las especies, relativamente menos necesaria a medida que se superen o disminuyan las distintas infancias (comercial, tecnológica, etc.).

La dotación de factores no es un dato, sino una variable esencialmente dependiente de la acción misma del País; lo cual significa que habrá que decidir explícitamente cuánta y qué especialización o difusión/^{debe}tener en el comercio, sin repetir viejos errores del proceso de sustitución y aún remontando el efecto de los cometidos; y de forma que los criterios para promover resulten más apropiados y precisos que los hasta ahora usados para proteger.

e. Dados, pues, aquellos valores de base, definido en consecuencia un funcional de beneficios/costos que a ellos se acomode y reconocida la necesidad de conducir en forma unificada producción/sustitución/exportación entrando básicamente por actividades, el juego de los instrumentos necesarios se deduce -y no se postula según preferencias doctrinarias previas. El conjunto óptimo de instrumentos resulta, bajo tales especificaciones, de un conjunto óptimo de objetivos y de las restricciones concretas del problema; y su eficacia y eficiencia podrán entonces ser mayores que las ~~pre~~valecientes.

•
•
•
•
•

•
•
•
•

•
•
•
•
•

ANEXO I

NOMINA DE DOCUMENTOS DE BASE CITADOS EN EL TEXTO

- Una red de vinculación entre variables que ^{influyen} a la exportación manufacturera.
- Instrumentos para la exportación manufacturera. (Extracto de principales ideas vertidas en cuatro reuniones de Expertos realizadas en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 1975).
- Utilización del análisis de insumo-producto para la selección de prioridades de exportación.
- Elementos para el análisis de la exportación de plantas industriales completas o llave en mano de la Argentina.
- Encuestas y Análisis sobre Exportaciones Manufactureras Argentinas.
- Capacidad de Competencia por efecto-costos y tendencias de los beneficios de la exportación manufacturera: Una nota conceptual y una investigación de corto plazo.
- Las exportaciones manufactureras argentinas a ALALC.
- Convenios Comerciales de Interés para la Exportación Manufacturera.
- Instituciones para la conducción del sector externo.
- Flujos de decisiones y acciones en el uso de instrumentos de financiación.
- Evaluación de los incentivos tributarios a las exportaciones manufactureras en Argentina.
- Seguro de crédito a la Exportación en Argentina.

1
2
3
4

5
6
7

8
9
10

LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

Indice

1. Cuestiones metodológicas
2. Balance de pagos y variables vinculadas
3. Tendencia de las exportaciones en los últimos años
4. El grado de elaboración y tradicionalidad de las exportaciones
5. Las exportaciones manufactureras según la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI)
6. Las exportaciones de semimanufacturas y manufacturas (clasificación de UNCTAD)
7. La exportación según la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU)
8. Evolución comparada
9. Los precios y el volumen de la exportación manufacturera
10. Experiencia de 1975
11. Las exportaciones promocionadas
12. Grado de sofisticación tecnológica de la exportación manufacturera
13. Significación de la exportación en la producción manufacturera
14. Exportación de manufacturas por tipo de entes
15. Destino de la exportación manufacturera

1
2
3
4

5
6

7
8
9

Las exportaciones de manufacturas

1. Cuestiones metodológicas

a) En materia de definición 1/, se han usado varias alternativas, estableciéndose su significado; aunque por razones de comparabilidad de los estudios se hace hincapié en la clasificación UNCTAD/CUCI, que incluye semimanufacturas y manufacturas.

b) En cuanto a medición hay un serio problema. Existen opiniones difundidas en el sentido de que hay un comercio sistemático de exportación no registrado; y que en los últimos años -particularmente 1975- el contrabando y la subfacturación de exportaciones habrían asumido proporciones muy altas. 2/

2. Balance de pagos y variables vinculadas

Según la contabilidad del balance de pagos por transacciones registradas, las variables básicas del sector externo, salvo las importaciones, son esencialmente fluctuantes (cuadro 1). El saldo en cuenta corriente es negativo en el bloque de los últimos veinticinco años; pero no lo es en 1971/74 y tampoco lo sería en 1971/75, una vez ajustada la contabilidad formal de la balanza de pagos por las transacciones no registradas. La experiencia del comportamiento real de la economía y los defectos de registro de las exportaciones e importaciones, no permiten inferir que el País requiera ya establemente ahorro externo para el financiamiento del saldo de su cuenta corriente.

1/ Se tuvieron a priori varias opciones de definición (CIIU, CUCI, UNCTAD, NAB, de la cual la nomenclatura argentina NADE es una adaptación, según grado de tradicionalidad, según la promoción recibida, etc.) . De entre ellas se optó por hacer hincapié en la clasificación UNCTAD/CUCI; pero también se han incorporado a este análisis otras clasificaciones. La definición de qué es producto promocionado en el caso argentino varía según el instrumento de promoción, pues son diferentes las nóminas de bienes que gozan de sus beneficios.

2/ Hay estimaciones de funcionarios que, en conjunto, asignan a subfacturación y contrabando de exportaciones más sobrefacturación de importaciones un valor de más de U\$S2.000 millones para 1975. Ello exige cautela en el rigor de las conclusiones.

Se habría, por el contrario, arribado a la posición real de generar ex-ante el ahorro que el País necesita, expresado al nivel del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esta es una evaluación apoyada en más elementos que los que ofrece la contabilidad formal; pero también en ella para el período 1971/74.

Las reservas internacionales, con una media histórica de 4,4 meses de importaciones, llegaron a cubrir casi ocho meses de importaciones en 1973. Desde entonces hasta 1975 cayeron las exportaciones totales y casi se duplicaron las importaciones. A fines de 1975 las reservas cubrían menos de dos meses de importaciones y se había tenido que acudir a operaciones a término, por virtud de las cuáles la posición general externa del sistema monetario 1/ estaba prácticamente en cero. Paralelamente, se había acumulado una deuda externa que, hacia fines de 1974, equivalía a más de dos años de exportaciones 2/.

Dureza creciente de importaciones y servicios; y sensibilidad creciente a la "performance" de las exportaciones constituyen en los últimos años las características básicas del proceso. En las exportaciones radica el mecanismo de ajuste del balance de pagos de Argentina, dado el tope al efecto-sustitución que pone la tecnología instalada en el aparato productivo.

1/ Definida como la suma de reservas internacionales más posición a término.

2/ A fines de 1972 se presentó por primera vez oficialmente un cuadro comprensivo de la deuda total, pública y privada, por capital e intereses. A tal concepto corresponde la información del texto. Para ese año, el endeudamiento cubría más de tres años de exportaciones; pero éstas todavía no habían pasado el umbral de U\$S 2.000 millones. Un trabajo de Aldo Arnaudo y J. Bartolomé ("Mercado Cambiario e Inflación Argentina" En: Boletín de CEMLA, oct 75, p. 666) contiene cifras de deuda externa total cuyos valores son, para fines de los años 1966 a 1971, los siguientes (en miles de millones de dólares): 2,6; 2,6; 2,7; 3,2; 3,9; y 4,5.

Cuadro N° A-II-1: Balance de pagos en cuenta corriente y variables vinculadas
(promedios o valores anuales contabilizados en millones de U\$S)

Períodos	Exportaciones de bienes	Importaciones de bienes	Saldo en cuenta corriente a/	Reservas Internacionales		Posición a término	Posición general del sistema monetario	Deuda externa total a fines c/
				A fines de año b/	Meses de importación cubiertos			
1951/55	988	1121	- 132	...	...	...	...	...
1956/60	998	1181	- 178	...	...	...	...	...
1961/65	1289	1214	- 81	365	3,6	- 46	319	...
1966/70	1562	1332	- 106	647	5,8	- 71	576	...
1971/75*	2776	2734	- 70	881	3,9	-660*	220*	...
1971	1740	1868	382	374	2,4	-485	- 111	...
1972	1941	1905	- 223	541	3,4	-534	7	6078
1973	3266	2235	715	1462	7,9	-509	953	...
1974	3930	3660	103	1411	4,6	-361	1050	9233d/
1975*	3000	4000	-1320	620	1,9	-1300 d/	≈ 0	...

Fuente: Banco Central y elaboración propia.

a/ Incluye servicios y transferencias unilaterales

b/ Promedio de valores a fines de los años indicados

c/ Por capital e intereses. Cifras oficiales. Véase nota al texto

d/ Al 30 de setiembre

* Preliminar

3. Tendencia de las exportaciones en los últimos años

La tendencia es creciente. Hasta los años 72 no se lograba pasar el umbral de los U\$S 1.800 millones; y ello constituía una restricción fuerte reconocida a la tasa de crecimiento del PBI e, incluso, tal vez dominante en sentido estricto. Desde la primera mitad de 1972 se inicia una expansión asociada a alzas en precios y en volúmenes físicos, y particularmente a la expansión de la exportación de productos industriales.

En 1974 se alcanza a casi U\$S 4.000 millones de exportaciones, al impulso de precios favorables en el mercado internacional; y en 1975, con evidente subfacturación de exportaciones y contrabando, la exportación estimada está en el orden de los U\$S 3.000 millones. Puede, pues, establecerse que Argentina ha llegado a un umbral de exportaciones de entre 3,5 y 4,0 mil millones de U\$S 1/.

1/ Un nivel semejante correspondería conjeturalmente a las importaciones, habida cuenta de la inflación mundial; de la incitación a importar que la política cambiaria introdujo hasta el primer semestre de 1975 por lo menos; de que el proceso de industrialización se vino dando hasta los años 70 con sustitución negativa; y de que ha habido un retardo en la inversión bruta fija en los últimos años, que podría suscitar una mayor demanda para reposición de bienes de capital cuando se supere el receso en curso.

4. El grado de elaboración y tradicionalidad de las exportaciones

Las exportaciones de productos industriales vienen incrementando su participación en las exportaciones totales argentinas en el último decenio. Hacia 1966 significaban la cuarta parte; y en 1974 -año de máxima expansión- significaron más del 45% de la exportación total.

Cuadro N° A II-2: Estructura de las exportaciones según grado de elaboración y tradicionalidad.

Años	Productos primarios	Productos Industriales			Total
		Tradicionales	Nuevos	A clasificar a/	
		En %			
1966	74.5	19.7	5.8	-	25.5
1967	68.5	24.3	7.2	-	31.5
1968	63.9	24.6	11.5	-	36.1
1969	64.7	22.3	13.0	-	35.3
1970	64.3	22.0	13.7	-	35.7
1971	62.4	21.7	15.9	-	37.6
1972	61.2	21.3	17.5	-	38.8
1973*	58.2	...	...	3.0	41.8
1974*	53.7	...	...	12.7	46.3
1975*	58.6	...	...	12.7	41.4

Fuente: Secretaría de Comercio Exterior hasta 1973 - Actualización propia.

a/ Algunos productos pueden ser primarios, por lo que se estima algo sobreevaluado el coeficiente de participación de la exportación industrial en 1973/75.

* Preliminar

La expansión ocurre básicamente en los denominados productos industriales "nuevos" (no tradicionales), que conforman la base de la exportación manufacturera que aquí interesa 1/.

1/ Véase Documento de Base: "Encuestas y Análisis sobre Exportaciones Manufactureras Argentinas" (Angel Guazzo).

En el período 1969/74, que puede tomarse como representativo de la evolución del proceso 1/, la tasa anual acumulativa de crecimiento de las exportaciones de productos industriales (incluidos los no tradicionales) fue del 26%.

5. Las Exportaciones manufactureras según la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) 2/.

De acuerdo con las convenciones usuales, se toman sólo los grupos manufactureros (5, 6 menos 68, 7 y 8) de CUCI, los cuales excluyen exportaciones de las industrias alimenticias, bebidas y tabaco, y otra serie de bienes que tienen significación importante en la exportación argentina. Con este concepto más restringido de manufactura, igualmente la alícuota de la exportación de productos manufactureros en el total de la exportación argentina se triplica en el último decenio.

1/ Se estima que antes de 1969 no estaba totalmente maduro el sistema de instrumentos de promoción; y el año de 1975 es anómalo. Por ello se estima como representativo el proceso en 1969/74. Sin embargo, en este período el índice de capacidad de competencia que surge de deflacionar el índice del tipo de cambio con el de precios internos ha bajado. La tasa de incremento de la exportación manufacturera se obtiene a pesar de esto.

2/ De acuerdo con esta clasificación se suelen tomar como manufacturas a las exportaciones de las secciones 5 (productos químicos); 6 (manufacturas de cuero, caucho, madera, papel, cartón, hilados, tejidos, minerales no metálicos, hierro y acero y metales (excluidos los no ferrosos); 7 (maquinaria y material de transporte); y 8 (artículos manufacturados diversos, integrados por sanitarios, muebles, calzado, vestuario, productos fotográficos y otros). En Argentina se compilan cifras anuales según la nomenclatura CUCI.

Cuadro N° A II-3: Estructura de las exportaciones de manufacturas de los grupos 5, 6, (-68), 7 y 8 de CUCI
(en porcentos)

Años	Proporción de la exportación de estos grupos sobre el total de la exportación del país	Estructura interna del conjunto de los grupos indicados			
		Productos químicos	Manufacturas básicas	Maquinaria y material de transporte	Manufacturas diversas
1967	8,1	37	25	24	13
1968	12,2	30	35	22	13
1969	13,6	26	35	24	15
1970	13,9	22	35	27	15
1971	15,2	22	36	31	11
1972	20,3	19	41	30	10
1973	22,4	13	39	35	13
1974	24,4	14	35	39	12

Fuente: Elaboración propia.

Este incremento está principalmente radicado en bienes de capital y en una serie de manufacturas de muy diversa naturaleza. La diversificación de la exportación, calificada a este nivel de agregación ha, pues, crecido 1/.

En el período 1969/74, la tasa anual acumulativa de crecimiento de la exportación manufacturera calificada según estos conceptos fue de 34%. La diferencia con los resultados de la clasificación anterior se explica porque la manufactura no tradicional se exportó a mayor ritmo.

6. La exportación de semimanufacturas y manufacturas (clasificación de UNCTAD)

Como es conocido, la UNCTAD trabaja con una clasificación de productos manufactureros que incluye semimanufacturas y manufacturas.

1/ En rigor, un análisis de la diversificación hubiera debido considerar más en detalle los flujos de exportación por productos (a un nivel suficiente de detalle o de "dígitos" en la estadística) y mercados. No se contó con recursos suficientes para realizarlo.

Cuadro N° A II-4: Valor de las exportaciones totales argentinas según la clasificación UNCTAD
(millones de dólares corrientes)

Años	Productos básicos	M a n u f a c t u r a s			Total <u>1/</u>
		Productos manufacturados	Productos semimanufacturados	Subtotal	
1969	1.155	266	126	392	1.612
1970	1.341	303	126	429	1.773
1971	1.288	306	146	452	1.740
1972	1.339	374	227	601	1.941
1973	2.286	612	338	950	3.266
1974	2.621	859	450	1.309	3.931
1975	2.024	709	227	936	2.961

Fuente: Angel Guazzo: Encuestas y Análisis sobre exportaciones manufactureras Argentinas, Documento de Base de este estudio.

1/ Incluidas las exportaciones de actividades no bien especificadas, que no fueron imputadas a las clasificaciones que se indican.

Las semimanufacturas y manufacturas así calificadas significaban el 24% de la exportación total en 1969; y llegan al 33% en 1974. Su expansión se hizo a una tasa anual acumulativa del 27% hasta entonces. Las manufacturas propiamente dichas significan los dos tercios del total manufacturero exportado. La caída de 1975 se explica por una coyuntura especial analizada en el punto 10, siguiente.

7. La exportación según la clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU)

En función de las definiciones básicas de UNCTAD, se realizaron reagrupamientos según la clasificación CIIU.

Hay un cambio de estructura importante por origen industrial. Se pasa rápidamente a exportar productos de la industria metalúrgica, maquinaria y equipo en una dimensión equivalente al 43% del total de la manufactura en 1974, mientras baja la alícuota de la exportación tradicional de alimentos y textiles. Tal configura una transformación estructural, que se hace posible por la incorporación tecnológica a la producción exportable.

Cuadro N° A II-5: Valor de las Exportaciones Manufactureras según Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)
(millones de dólares)

Años	Alimentos, Bebidas y Tabaco	Textiles Confecciones, calzados y cuero	Productos químicos y minerales no metálicos	Metálicos maquinaria y equipo	Madera, Papel y otros	Total
1969	162	42	78	87	23	392
1970	172	57	75	107	18	429
1971	174	47	79	134	18	452
1972	189	108	96	185	23	601
1973	232	175	110	390	43	950
1974	312	177	195	560	65	1309
1975	206	90	138	469	32	935
(Por cientos)						
1969	41	11	20	22	6	100
1972	31	18	16	31	4	100
1974	24	13	15	43	5	100
1975	22	10	15	50	3	100

Fuente: Documento de Base citado. (Véase la tabla de clasificación UNCTAD/CUCI/CIIU allí contenida), actualizado con datos de INDEC.

Cuadro NºA II-6: Estructura de las Exportaciones de manufacturas. Clasificación UNCTAD, discriminadas según su origen industrial
(en millones de dólares)

Origen Industrial	Años		1 9 7 4			1 9 7 5		
	Clasificación CIIU	UNCTAD	Productos semimanufacturados	Productos manufacturados	Total	Productos Semimanufacturados	Productos manufacturados	Total
Alimentos, bebidas y tabaco			32	291	323	32	174	206
Textiles, confecciones, calzado, cuero			110	67	177	68	22	90
Madera, productos de madera y muebles			-	1	1	-	2	2
Papel, prod. de papel, imprenta y editor.			31	30	61	3	25	28
Sustancias y prod. químicos, derivados del petróleo y carbón, de caucho y de plástico.			120	48	168	84	48	132
Fábrica de productos minerales no metálicos excepto derivados del petróleo y carbón			7	5	12	4	2	6
Industrias metálicas básicas			143	15	158	26	7	33
Fab. de prod. metálicos, maquinaria y equipo			2	403	405	10	426	436
Otras industrias manufactureras			-	3	3	-	2	2
TOTAL INDUSTRIA MANUFACTURERA			445	863	1308	227	708	935

Nota: Sólo se toman las exportaciones de manufacturas según UNCTAD, que son desagregadas por grupos CIIU. Rev. 2.

Fuente: INDEC

Cuadro N°A II-7: Estructura de las Exportaciones de manufacturas. Clasificación UNCTAD, discriminadas según su origen industrial (en porcentajes)

Origen Industrial según CIIU	Años Clasificación UNCTAD	1974		1975	
		Productos semimanufacturados	Productos manufacturados	Productos semimanufacturados	Productos manufacturados
Alimentos, bebidas y tabaco		9.9	90.1	15.5	84.5
Textiles, confecciones, calzado, cuero		62.2	37.9	75.6	24.4
Madera, productos de madera y muebles.		-	100.0	-	100.0
Papel, prod. de papel, imprenta y editor		50.8	49.2	10.7	89.3
Sustancias y prod. químicos, derivados del petróleo y carbón, de caucho y de plástico		71.4	28.6	63.6	36.4
Fábrica de productos minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón		58.3	41.7	66.7	33.3
Industrias metálicas básicas		90.5	9.5	78.8	21.2
Fáb. de prod. metálicos, maquinaria y equipo		0.5	99.5	2.3	97.7
Otras industrias manufactureras		-	100.0	-	100.0
TOTAL INDUSTRIA MANUFACTURERA		34.0	66.0	24.3	75.7

Nota: Sólo se toman las exportaciones de manufacturas según UNCTAD, que son desagregadas por grupos CIIU. Rev. 2

Fuente: INDEC

CUADRO A-II-8

ARGENTINA: EXPORTACION DE MANUFACTURAS AL MUNDO SEGUN SU ORIGEN INDUSTRIAL,
1961, 1965 Y 1969 A 1974^{b/}

(Millones de dólares)

Agrupación CIIU Rev. 2	Producto	1961	1965	1969	1970	1971	1972	1973	1974 ^{b/}
I. Productos manufacturados									
	<u>total a/</u>	<u>132.0</u>	<u>144.3</u>	<u>186.5</u>	<u>420.3</u>	<u>442.0</u>	<u>588.3</u>	<u>977.7</u>	<u>1 400.0</u>
311 y	Productos alimenticios								
312	(excepto bebidas)	92.0	65.7	157.0	166.8	167.3	183.1	220.3	360.0
313	Industrias de bebidas	0.1	0.2	0.9	0.8	0.8	1.5	3.3	5.0
314	Industria del tabaco	0.1	-	-	0.2	0.3	0.4	5.4	20.0
321	Textiles	0.8	0.1	4.1	4.8	2.5	3.8	21.6	25.0
322	Prendas de vestir (excepto calzado)	0.2	0.5	6.0	15.6	5.2	8.1	28.0	35.0
323	Industria del cuero	1.0	3.5	31.3	36.6	39.0	93.4	105.2	120.0
324	Calzado	-	0.3	1.5	0.9	1.7	3.7	21.5	35.0
331	Madera y corcho	0.1	-	0.3	-	0.1	0.1	0.2	1.0
332	Muebles	-	-	0.1	0.1	0.1	0.2	0.6	1.0
	<u>Industrias tradicionales</u>	<u>94.3</u>	<u>70.3</u>	<u>201.2</u>	<u>225.8</u>	<u>217.0</u>	<u>294.3</u>	<u>406.1</u>	<u>602.0</u>
341	Papel y productos de papel	0.3	0.1	2.0	1.9	2.8	4.5	14.3	55.0
351 y									
352	Industrias químicas	29.6	40.4	65.6	63.4	71.0	84.5	110.7	160.0
355	Productos de caucho	-	0.3	5.2	4.1	0.6	3.1	7.4	6.0
356	Productos plásticos c/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
361	Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	-	-	0.2	-	-	-	0.2	1.0
362	Vidrio y productos de vidrio	0.1	0.2	1.0	1.5	2.0	2.9	6.2	10.0
369	Otros productos minerales no metálicos	0.2	-	1.7	0.8	0.7	1.2	2.6	3.0
	<u>Industrias intermedias</u>	<u>30.2</u>	<u>41.0</u>	<u>75.7</u>	<u>71.7</u>	<u>77.1</u>	<u>96.2</u>	<u>141.4</u>	<u>235.0</u>
371	Industrias básicas hierro y acero	0.9	6.3	24.9	28.0	34.8	38.4	110.4	160.0
381	Productos metálicos	1.4	2.5	6.9	9.4	12.0	16.5	25.5	40.0
382	Maquinaria no eléctrica	1.6	10.0	33.7	48.2	57.9	71.9	130.7	160.0
383	Maquinaria eléctrica	1.9	2.7	8.8	6.7	6.9	14.3	32.9	40.0
384	Materiales de transporte	0.2	1.3	9.5	10.2	16.0	31.9	91.3	120.0
385	Fabricación de equipo profesional y científico	0.1	0.2	1.9	2.4	3.0	3.3	6.6	8.0
	<u>Industrias metal-mecánicas</u>	<u>6.1</u>	<u>23.0</u>	<u>85.7</u>	<u>104.9</u>	<u>130.6</u>	<u>176.3</u>	<u>397.4</u>	<u>528.0</u>
342	Imprenta, editoriales e industrias conexas	0.8	9.5	19.6	15.0	14.1	16.9	24.4	25.0
390	Otras industrias manufactureras	0.6	0.5	4.3	2.9	3.2	4.6	8.4	10.0
	<u>Industrias diversas</u>	<u>1.4</u>	<u>10.0</u>	<u>23.9</u>	<u>17.9</u>	<u>17.3</u>	<u>21.5</u>	<u>32.8</u>	<u>35.0</u>
II. Otros productos manufacturados									
	- Petróleo parcialmente refinado y productos derivados del petróleo	0.5	9.1	4.3	7.3	7.8	5.9	5.4	6.0
	- Metales no ferrosos	0.5	0.2	1.3	2.0	1.7	2.6	5.3	8.0

a/ Véanse las notas y fuentes en el anexo I, según la definición adoptada, no se incluyen el petróleo parcialmente refinado y los productos derivados del petróleo (partida CUCI 331.0[2] y grupo CUCI 332) y metales no ferrosos (capítulo CUCI 68), cuyos valores se indican por separado al final del cuadro.

b/ Estimado sobre la base del 10^o semestre de 1974.

c/ Por no disponerse de valores por separado, éstos se incluyen en la industria química (agrupación 351 y 352 de la CIIU Rev. 2).

Fuente: CEPAL

CUADRO A-II-9

ALALG: EXPORTACION DE MANUFACTURAS AL MUNDO SEGUN SU ORIGEN INDUSTRIAL, 1961, 1965 Y 1969 A 1974 a/

(Millones de dólares)

Agrupación CIIU	Producto	1961	1965	1969	1970	1971	1972	1973b/	1974b/
Rev. 2									
I.	Productos manufacturados total a/	513.5	734.2	1 429.3	1 729.7	2 011.9	2 811.4	4 560.4	6 715.0
311 y 312	Productos alimenticios (excepto bebidas)	169.6	159.8	340.6	358.3	444.8	528.6	718.0	1 072.6
313	Industrias de bebidas	4.4	3.4	7.7	8.5	9.6	15.6	24.2	33.9
314	Industria del tabaco	2.5	0.6	1.6	2.1	2.9	3.9	10.4	26.9
321	Textiles	40.4	52.2	53.8	83.6	112.8	215.3	454.5	655.3
322	Prendas de vestir (excepto calzado)	2.5	4.0	14.7	31.4	22.1	66.2	202.3	321.4
323	Industria del cuero	7.2	17.8	69.2	85.7	85.2	183.2	196.8	238.6
324	Calzado	0.5	2.5	7.8	16.3	42.5	73.7	137.7	188.7
331	Madera y corcho	58.3	76.4	134.9	135.6	141.3	155.7	238.1	259.5
332	Muebles	0.6	1.7	4.7	5.6	7.9	9.9	18.9	62.1
	<u>Industrias tradicionales</u>	<u>286.0</u>	<u>318.4</u>	<u>635.0</u>	<u>727.1</u>	<u>869.1</u>	<u>1 252.1</u>	<u>2 000.9</u>	<u>2 859.0</u>
341	Papel y productos de papel	8.4	18.5	48.2	51.8	58.7	76.3	120.4	282.9
351 y 352	Industria química	127.5	175.8	241.3	263.6	294.8	355.3	561.5	833.1
355	Producto de caucho	3.0	8.3	10.3	12.4	9.1	12.1	23.8	33.6
356	Productos plásticos o/	...	...	...	...	...	...	...	...
361	Fab. objetos barro, loza, porcelana	0.1	0.2	0.5	0.6	0.7	1.8	3.7	8.0
362	Vidrio y prod. de vidrio	2.8	5.9	18.6	22.3	34.1	37.2	47.9	59.1
369	Otros prod. minerales no metálicos	9.6	14.5	22.5	21.6	24.6	32.3	42.0	68.3
	<u>Industrias intermedias</u>	<u>151.4</u>	<u>223.2</u>	<u>341.4</u>	<u>372.3</u>	<u>422.0</u>	<u>515.0</u>	<u>799.3</u>	<u>1 285.0</u>
371	Ind. básicas hierro y acero	21.3	79.6	118.7	176.0	154.9	208.5	267.8	419.6
381	Productos metálicos	6.4	16.7	39.6	46.8	51.0	73.6	104.7	180.4
382	Maquinaria no eléctrica	11.8	30.7	113.3	168.7	208.9	281.2	484.1	766.5
383	Maquinaria eléctrica	4.9	17.0	51.4	83.5	85.0	132.2	262.8	457.9
384	Materia de transporte	13.2	13.4	41.4	57.5	102.1	161.9	316.3	470.9
385	Fab. de equipo profesional y científico	0.8	1.2	4.8	5.2	6.7	8.0	21.1	33.7
	<u>Industria metal-mecánica</u>	<u>58.4</u>	<u>158.6</u>	<u>369.2</u>	<u>537.7</u>	<u>608.6</u>	<u>865.4</u>	<u>1 456.8</u>	<u>2 329.0</u>
342	Imprenta, editoriales e industrias conexas	5.2	18.1	40.6	40.6	39.3	51.4	72.2	77.6
390	Otras industrias manufactureras	11.5	15.9	43.1	52.0	72.9	127.5	231.2	164.4
	<u>Industrias diversas</u>	<u>17.7</u>	<u>34.0</u>	<u>83.7</u>	<u>92.6</u>	<u>112.2</u>	<u>178.9</u>	<u>303.4</u>	<u>242.0</u>
II.	Otros productos manufacturados								
	-Petróleo parcialmente refinado y prod. derivados del petróleo	620.9	824.9	875.6	973.5	951.0	969.2	71.2	57.3
	-Metales no ferrosos	581.0	757.3	1 299.3	1 437.7	1 010.8	1 040.7	1 053.1	1 823.1

a/ Véanse las notas y fuentes en el anexo I, según la definición adoptada, no se incluyen el petróleo, parcialmente refinado y los productos derivados del petróleo (partida CUCI 331.0[2] y grupo CUCI 332) y metales no ferrosos (capítulo CUCI 68), cuyos valores se indican por separado al final del cuadro.

b/ Valores parcialmente estimados, para mayor detalle véase hojas por países.

c/ Por no disponerse de valores por separado, éstos se incluyen en la industria química (agrupación 351 y 352 de la CIIU Rev. 2).

Fuente: CEPAL

8. Evolución comparada

En base CIIU ^{1/}, se tienen valores relevados por la CEPAL de la exportación manufacturera de Argentina y de América Latina (cuadros A.II.8 y A.II.9).

Para Argentina, según las distintas clasificaciones utilizadas, se puede estimar que la exportación de manufacturas ha crecido en 1969-1974 -período que se considera significativo- por lo menos en el orden del 30% anual acumulativo (en dólares corrientes).

Las exportaciones manufactureras de América Latina en igual período se estima que crecieron en el orden del 32% anual en valores. La participación de la exportación argentina en el total de la exportación regional ha, pues, bajado del 21% al 18% en el período. La evolución de esta participación en el último cuarto de siglo no muestra grandes variaciones en su dimensión hasta los años 70; pero esto debe ser tomado con reserva, por los problemas de la clasificación usada, los grados de especificidad de los bienes, sus calidades, etc.

9. Los precios y el volumen de la exportación manufacturera

Hay ex-ante varios criterios que pueden ser empleados sobre los índices de deflación de los valores de exportación: los precios de la exportación del País; los precios mundiales de un conjunto dado de bienes (totales, o sólo industriales, u otro conjunto); los precios de la importación argentina, etc.

En el primer caso se obtiene una medida del volumen físico de la transacción de exportación, en sentido estricto; en el segundo una medida del poder de compra en términos generales; en el tercero, una medida del poder de compra específico de las exportaciones en términos de los bienes que el propio País adquiere. En este contexto se ha utilizado el primer criterio, trabajando con valores unitarios del comercio según las estadísticas oficiales ^{2/}, cuyos resultados son los siguientes:

^{1/} Grupos 5,6 (-68), 7 y 8. Véase para este sólo efecto: CEPAL: Las exportaciones de Manufacturas en América Latina. Informaciones Estadísticas y Algunas Consideraciones Generales (enero 1976).

^{2/} Véase el trabajo "Índices aproximativos de valor unitario de las exportaciones manufactureras" (En Documento de Base citado. Está en curso en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) una elaboración a mayor nivel de dígitos.

Cuadro N° A-II 10. Indices tentativos de precio y volumen de la exportación manufacturera
Base 1970 = 100

Años	Valor	Precios	Volumen
1971	105	114	92
1972	140	111	126
1973	221	121	182
1974	305	171	178

Fuente: A. Guazzo. Documento de Base citado

De haber aumentado en los últimos tiempos la alícuota de subfacturación y contrabando de exportación, el volumen físico estaría subvaluado por doble vía.

10. Experiencia de 1975

En 1975 hubo una baja ostensible en el valor y el volumen físico de la exportación total y de la manufacturera. Ello responde a una situación especial económico-política ^{1/}.

A principios de 1975 se relevó una encuesta a exportadores ^{2/}, cuyas ventas al exterior significaban la cuarta parte de la exportación manufacturera. Los resultados de la misma permitieron identificar por lo menos los siguientes problemas, en forma generalizada:

- Dificultades serias de acceso al mercado internacional por ser el tipo de cambio efectivo insuficiente frente a la evolución de costos internos (85% de las empresas), particularmente notable en la empresa nacional, de menor dimensión relativa;

^{1/} La economía argentina en 1975 ofrece un campo muy interesante para el análisis de corto plazo, por su singularidad. En este documento se hace un extracto de factores destacados; pero sin integrarlos en un modelo explicativo formalizado, cuya variable dependiente sea la exportación manufacturera. Este análisis debe, pues, ser tomado como un conjunto cualitativo de criterios.

^{2/} Angel Guazzo: "Encuestas y análisis sobre exportaciones manufactureras argentinas". (Documento de Base citado).

- Advertencia de que para mantener mercados haría falta un ajuste del tipo de cambio efectivo (50% de las empresas);

- Cancelación en los últimos meses de operaciones ya concertadas, por problemas de precios, tipos de cambio o abastecimientos (un tercio de las empresas ya lo habían hecho), lo cual había ocurrido casi exclusivamente en empresas argentinas;

- Presunción de cierta dispersión en la estructura de precios, que de todas maneras habilitaba a ciertas empresas para seguir cotizando (lo cual se desprendió del análisis);

- Falta de insumos (25% de los casos), pues el desabastecimiento resultaba de ocultación de mercaderías ante la existencia de precios oficiales;

- Previsión de que seguirían faltando los insumos (sólo el 20% de las empresas no preveía esto);

- Estimación de que la demanda interna no absorbería el excedente frente a una baja prevista en las exportaciones (60% de empresas); y

- Previsión de que podrían perderse mercados externos en los que ya se operaba (30% de empresas).

Los tipos de cambio ajustados por reembolsos crecieron hasta septiembre pero menos que los costos internos; y en consecuencia bajó el índice de capacidad de competencia por efecto-costos de la exportación nacional de manufactura, -definido este índice como el cociente de tipo de cambio sobre costos internos-. Esta situación había sido rescatada en diciembre. 1/

1/ Véase Documento de Base sobre "Capacidad de competencia por efecto-costos y tendencias de los beneficios de la exportación manufacturera en el corto plazo. Una nota conceptual y una investigación de corto plazo". Por capacidad de competencia se califica en dicho estudio al cociente entre el tipo de cambio efectivo (ajustado por reembolsos) y los costos de bienes exportables. Los beneficios de la exportación resultan del producto del índice de capacidad de competencia por el índice de precios de exportación en U\$S.

Cuadro Nº A-II-11. Índices de capacidad de competencia y tendencia de los
beneficios de los exportadores en 1975. Total de manufacturas
Base marzo de 1974 = 100

Conceptos	Setiembre de 1975	Diciembre de 1975
<u>A. Capacidad de competencia</u>		
1. Tipo de cambio ajustado por reembolsos	471	718
2. Costos	502	631
3. Capacidad de competencia por efecto-costos	94	114
<u>B. Beneficios de los exportadores</u>		
<u>I. Cálculos con índices de precios de exportación de Argentina</u>		
1. Precios de exportación manufacturera en U\$S	183	...
2. Beneficios de los exportadores	171	...
<u>II. Cálculos con índices de precios de exportación de los Estados Unidos de Norte América</u>		
1. Precios de exportación manufacturera en U\$S	109	...
2. Beneficios de los exportadores	103	...

Fuente: Documento de Base sobre el tema.

De hecho, a través de reembolsos diferenciales se había venido ejecutando una política selectiva; pero cuán eficientemente selectiva era esta política, no puede ser juzgado sólo a la luz de estos índices. 1/

1/ La dispersión de los índices de capacidad de competencia por efecto-costos es grande; y el análisis sugiere la conveniencia de un exámen más detallado del problema.

Además, las tendencias de aumento o disminución informadas periódicamente por empresas exportadoras habían venido anticipando reducciones en las ventas al exterior; y recién después de una fuerte devaluación a mediados de año hubo cierta respuesta positiva en materia de exportaciones manufactureras.

Cuadro Nº A-II-12. Tendencias trimestrales de la exportación manufacturera. Diferencias (en porciento) entre el número de empresas que informaron exportación en aumento (+) y en disminución (-), con respecto al trimestre anterior

Trimestres		Total industria manufacturera
1974	I	-12
	II	-22
	III	-32
	IV	-27
1975	I	-13
	II	-22
	III	+13
	IV	- 9

Fuente: FIEL - Hoja Industrial

En la segunda mitad del año se inició una política de tipos reptantes; y desde entonces los exportadores hubieron de basar sus perspectivas en la confianza de que tal flexibilidad se mantendría. 1/

En suma, en 1975, bajó el PBI total un 1,4%; crecieron los precios hasta un índice de 350 aproximadamente; bajaron las exportaciones; crecieron las importaciones por efecto-precios; y se produjo una convergencia de deterioro externo con receso e inflación. En tales condiciones, aún cuando el receso interno incitó a exportar, o bien las posibilidades de hacerlo no se dieron porque las empresas no

1/ Véase Documento de Base sobre "Instrumentos para la Exportación Manufacturera". Extracto de principales ideas vertidas en cuatro reuniones de Expertos realizadas en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 1975.

podían armar súbitamente nexos comerciales útiles para exportar; o bien las decisiones de política económica no resultaron totalmente confiables en su permanencia, dada la alta rotación de decididores superiores; o ambas cosas convergieron para llevar a la baja en la exportación manufacturera.

En consecuencia, el caso de 1975 arroja varias interesantes experiencias generalizables. Entre ellas:

- Es posible desarrollar sensores -del tipo de encuestas o reuniones, p.ej.- con valor anticipatorio para la política, de forma tal que se puedan ajustar los mecanismos de conducción de la exportación manufacturera sobre la marcha, sin esperar a que el deterioro se produzca.

- Hay una cota de mínima al índice de capacidad de competencia, por debajo de la cual se deteriora la nueva contratación de exportaciones; y otra cota por debajo de ésta, a cuyo nivel los exportadores -y el País a su través- dejan de cumplir compromisos de exportación preexistentes.

- Cuando hay desajustes, no basta con mover el tipo de cambio "eje" o los reembolsos; pues el exportador necesita tener también confianza en que una política económica ha de mantenerse, particularmente en contratos de mayor plazo relativo.

11. Las exportaciones promocionadas

Los diferentes regímenes (reembolsos y financiamiento principalmente) contienen listados de productos no idénticos; y, aunque promocionan productos manufactureros, en los últimos años hicieron lo mismo circunstancialmente con ciertos bienes primarios. Salvada esta observación, puede en general considerarse que las exportaciones promocionadas son manufactureras.

El monto de las exportaciones que recibieron financiación del Banco Central y que tuvieron promoción por vía de reintegros, reembolsos o draw-back es el que indica el cuadro siguiente:

Cuadro N° A-II-13. Valor de las exportaciones promocionadas
(millones de U\$S)

Años	Con financiación del BCRA	Con otros régimenes	Total de la exportación manufacture- ra s/UNCTAD
1969	...	187	392
1970	...	282	429
1971	...	284	452
1972	...	323	601
1973	218	569	950
1974	331	785 *	1309

Fuentes: BCRA., Sec. de Comercio Exterior, y elaboración propia.

Ello significa que alrededor del 60% de la exportación manufacturera ha tenido alguna forma de promoción, en el entendido^{de} que promoción no significa subsidio, de acuerdo con lo considerado en el cuerpo del estudio.

12. Grado de sofisticación tecnológica de la exportación manufacturera

Ciertas exportaciones industriales han sido calificadas como "relativamente sofisticadas", en función de que el nivel de sofisticación tecnológica, tanto del producto final como de los procesos de fabricación, aparece relativamente más alto que el promedio. 1/

Para 1974, se presenta una alta concentración de la exportación en calderas, máquinas y artefactos mecánicos (22% de la exportación "sofisticada"); hierro, acero y sus manufacturas (22%); y vehículos, automotores y tractores (21%). Los capítulos de máquinas y aparatos eléctricos y electrónicos (6%); productos químicos orgánicos (5%) y papel, cartón y sus manufacturas (5%) tienen cierta importancia secundaria.

1/ Jorge Katz y Eduardo Ablin: Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente (mimeo-ago.76).

Cuadro A-II-14. Exportaciones industriales tecnológicamente más sofisticadas ^{a/}

Años	Millones de U\$S	Porcentaje sobre la exportación total del País
1969	157	9,7
70	177	10,0
71	200	11,5
72	259	13,3
73	523	16,0
74	745	18,9

a/ Son manufacturas, excluidas: los primeros 24 capítulos de la nomenclatura de exportaciones NADE, minerales y metales sin procesar, productos químicos tradicionales (curtientes y tintóreos), cueros y sus manufacturas, maderas, lanas, algodón y textiles de rivados de ambos. Los productos comprendidos pertenecen, pues, a 25 capítulos de la NADE, números 27 a 30; 33; 37 a 40; 48; 49; 51; 56; 73; 74; 76; 82 a 87; y 90 a 92.

Para una muestra de veinte empresas exportadoras se verifican también la alta concentración por sectores y empresas; y el papel dominante de las subsidiarias locales de empresas transnacionales.

13. Significación de la exportación en la producción manufacturera

Entre 1969 y 1973 la exportación manufacturera pasó a significar del 3,5% al 6,7% de la producción de manufacturas; proceso que se acelera desde 1972.

El coeficiente de importaciones en la producción industrial se mantiene hasta 1972 y se reduce algo con posterioridad. Y, en consecuencia, la relación importación/exportación de manufacturas tiende a hacerse más favorable al País desde aquél año.

Cuadro N° A-II-15. Argentina: Producción y Comercio de Manufacturas

Años	Valor de la producción industrial manufac. a/	Valor del producto industrial manufac. a/	Export. de Manufac. b/	Import. de Manufac. b/	Export. / Producción	Import. / Producción	Importac. / Exportac.
	Millones de U\$S				%	%	
1969	17.348	6.267	219.9	1097.8	3.5	6.3	5.0
1970	18.783	6.786	245.9	1229.8	3.6	6.5	5.0
1971	21.120	7.747	262.8	1331.5	3.4	6.3	5.1
1972	21.782	8.059	393.6	1420.5	4.9	6.5	3.6
1973	29.683	10.916	730.1	1513.7	6.7	5.1	2.1

Fuente: Sistema de Cuentas del Producto e Ingreso de la Argentina (BCRA), e Instituto Nacional de Estadística y Censo.

a/ Cifras obtenidas mediante conversión de pesos a U\$S según tipo de cambio p/productos promocionados vigente en c/año.

b/ Exportaciones e Importaciones clasificadas según CUCI. Totales obtenidos por la suma de las Secciones 5, 6, 7 y 8; menos el Capítulo 68.

14. Exportación de manufacturas por tipo de entes ^{1/}

a) La exportación argentina total -de productos primarios y manufacturados- está altamente concentrada por entes. En 1973 ^{2/} las 100 principales empresas exportadoras -que constituyen el 1,8% del número total de exportadores- cubrieron el 71% del valor de la exportación nacional. De entre ellas, 25 empresas extranjeras cubren el 28% del valor exportado por el conjunto de cien empresas analizadas.

^{1/} Dada la distinta cobertura de las investigaciones de base utilizadas, deben interpretarse cuidadosamente estos resultados con los contenidos en el Cap. II. Está en proceso un análisis de la participación de distintos tipos de empresas en la percepción de estímulos a la exportación.

^{2/} Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE) "Las Exportaciones Argentinas en 1973". Versión preliminar-febrero de 1976. (mimeo).

Las ramas medianamente concentradas 1/, cubren más del 80% de la exportación total en la muestra.

b) En la exportación manufacturera la concentración es mayor que en el total de la actividad exportadora nacional.

1/ Se califican como medianamente concentradas aquellas ramas en las cuales 4 empresas exportan entre el 30 y el 50% del total exportado por la rama. Con eje en tales 4 empresas, por debajo y por arriba de estos por cientos se califican las ramas como escasamente concentradas y altamente concentradas.

Cuadro N° A-II-16. Concentración en la exportación de manufacturas, en 1973
(por cientos de la exportación total)

Grado de concentración de la actividad exportadora	Total de la exportación	Manufactura (Total)	Manufactura excluido ind. frigorífica
Escaso	3	4	7
Mediano	82	74	56
Alto	15	22	37

Fuente: INPE: "Las Exportaciones argentinas en 1973" (mimeo).

Las ramas más altamente concentradas de la industria manufacturera corresponden a las industrias de automotores; electrónica y comunicación; eléctrica, máquinas de oficina; maquinaria agrícola; herramental; vidrio; resinas sintéticas, plásticos y fibras artificiales; pulpa y papel; aceites y grasa; lácteos y lanas.

c) Las empresas de capital extranjero y con participación de dicho capital cubren el 42% de la exportación manufacturera (excluido frigorífica) en la muestra.

Cuadro N° A-II-17. Participación de empresas en las exportaciones según la nacionalidad del capital de los cien principales exportadores en 1973
(por ciento de la exportación total)

Nacionalidad del capital	Total de la exportación	Manufactura	Manufactura excluido ind. frigorífica
Nacional	68	72	58
Con participación de capital extranjero	3	5	8
Extranjero	29	23	34

Fuente: INPE: "Las Exportaciones argentinas en 1973" (o.c.)

d) Calificando como ramas mayoritariamente cubiertas por empresas de capital extranjero a aquellas en que dichas empresas exportan más del 50% de la exportación total de la rama, tales ramas son en su totalidad manufactureras 1/. Y la participación externa supera el 75% en máquinas de oficina; resinas sintéticas, plásticos y fibras artificiales; automotores; electrónica y comunicaciones; maquinarias y aparatos eléctricos, sustancias químicas básicas y productos farmacéuticos.

e) Considerando los diferentes atributos del problema en función de las 20 ramas de actividad industrial diferenciadas incluídas en el análisis, se observa que, de ellas nueve ramas son altamente concentradas; y de éstas, a su vez, ocho son mayoritariamente extranjeras. En el otro extremo, cuatro ramas escasamente concentradas son mayoritariamente nacionales. La participación de la empresa extranjera está estrechamente correlacionada, pues, con el grado de concentración de la exportación.

f) Los conceptos y datos de este anexo y del Cap II verifican que la empresa extranjera tiene un papel esencial en la exportación manufacturera; y tiende a ser dominante en las industrias dinámicas en la medida en que crece la densidad tecnológica y de capital, en cuyo caso es mayor la relación exportación/producción de la empresa extranjera que ^{la} de la nacional y es mayor el grado relativo de concentración en la actividad exportadora de la rama en cuestión.

La empresa pública no tiene prácticamente participación en la actividad.

15. Destino de la exportación manufacturera

El destino de la exportación es seguidamente analizado para el total del comercio del País y, luego, para la muestra de las cien principales empresas exportadoras en 1973.

a) En 1974, año representativo para el total del comercio, el 48% de las manufacturas fue a los países de ALALC; el 18% a los Estados Unidos; y el 15% a la CEE,

1/ Con la sola excepción de las sustancias químicas básicas, en que el producto dominante es el tanino.

Cuadro Nº A II-18: Destino de las Exportaciones Argentinas por Grupos de Países
(en millones de U\$S)

Años	1 9 7 3			1 9 7 4			1 9 7 5								
	Grupo de Países	Básicos		Total Básicos		Manufacturados		Total Básicos		Manufacturados					
		Semi manu fac- tura	Sub- total	a/	Semi manu fac- tura	Sub- total	a/	Semi manu fac- tura	Sub- total	a/	Semi manu fac- tura				
ALALC	348	138	310	448	797	298	214	417	631	929	319	83	353	436	755
Otros países ameri- canos	17	12	16	28	45	37	11	68	79	116	54	10	111	121	175
U.S.A.	43	70	140	210	253	88	75	156	231	319	76	38	76	114	190
Canadá	-	3	9	12	12	1	2	13	15	16	3	1	7	8	11
C.E.E.	1154	59	99	158	1313	1126	62	138	200	1326	703	47	105	152	855
OPEP	41	5	3	8	49	111	6	3	9	120	130	7	6	13	143
Japón	113	11	10	21	135	140	23	15	38	179	111	3	22	25	136
Países Socialistas	106	28	7	35	141	257	31	3	34	291	291	29	2	31	322
Australia y Nueva Zelandia	1	1	1	2	3	-	2	5	7	7	-	1	1	2	2
Otros Países Africa- nos	36	4	8	12	48	83	3	15	18	101	54	1	6	7	61
Otros Países	424	21	25	46	470	478	17	32	49	527	282	8	21	29	311
Total	2283	352	628	980	3266	2619	446	865	1311	3931	2023	228	710	938	2961

a/ Incluidas "Mercaderías y Transacciones no clasificadas según su naturaleza", las cuales se consideran progresiva-
mente sobrevaluadas a medida que se retrotraen los años hacia 1970.

Cuadro Nº A II-19: Destino de las Exportaciones Argentinas por Grupos de Países
(en por ciento)

Años	1 9 7 3			1 9 7 4			1 9 7 5								
	Produc- tos	Manufacturados		Total	Manufacturados		Total	Manufacturados		Total					
		Básicos	Semi manu- fac- tura		Sub- total	Básicos		Semi manu- fac- tura	Sub- total		Básicos	Semi manu- fac- tura	Sub- total		
Grupo de Países															
ALALC	15,2	39,2	49,3	45,7	24,4	11,4	48,0	48,2	48,1	23,6	15,8	36,4	49,7	46,5	25,5
Otros países ame- ricanos	0,7	3,3	2,5	2,9	1,4	1,4	2,5	7,9	6,0	3,0	2,7	4,4	15,6	12,9	5,9
U.S.A.	1,9	19,9	22,3	21,4	7,8	3,4	16,8	18,0	17,6	8,1	3,8	16,7	10,7	12,2	6,4
Canadá	-	0,9	1,4	1,2	0,4	-	0,4	1,5	1,1	0,4	0,1	0,4	1,0	0,9	0,4
C.E.E.	50,6	16,8	15,8	16,1	40,2	43,0	13,9	16,0	15,3	33,7	34,7	20,6	14,8	16,2	28,9
O.P.E.P.	1,8	1,4	0,5	0,8	1,5	4,2	1,3	0,4	0,7	3,1	6,4	3,1	0,9	1,4	4,8
Japón	5,0	3,1	1,6	2,1	4,1	5,4	5,2	1,7	2,9	4,6	5,5	1,3	3,1	2,7	4,6
Países Socialistas	4,6	8,0	1,1	3,6	4,3	9,8	7,0	0,3	2,6	7,4	14,4	12,7	0,3	3,3	10,9
Australia y Nueva Zelandia	-	0,3	0,2	0,2	0,1	-	0,4	0,6	0,5	0,2	-	0,4	0,1	0,2	0,1
Otros países afri- canos	1,6	1,1	1,3	1,2	1,5	3,2	0,7	1,7	1,4	2,6	2,7	0,4	0,8	0,7	2,1
Otros países	18,6	6,0	4,0	4,8	14,3	18,2	3,8	3,7	3,8	13,3	13,9	3,6	3,0	3,0	10,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

entre los destinos principales. Esto significa que del total de U\$S 1.300 millones, U\$S 630 millones han sido exportación a ALALC, siendo los principales compradores Brasil y Chile; y U\$S 200 a la CEE, siendo el Reino Unido, Alemania e Italia los principales adquirentes.

Entre 1973 y 1975 los cambios cuantitativamente más llamativos residen en el aumento de las ventas a Cuba (de cero a U\$S 100 millones entre esos años) y la reducción de la participación de las ventas a los Estados Unidos (de 21% a 12% del total de exportación de manufacturas).

Particularmente en 1975, el contrabando de exportación a países limítrofes habría sido muy grande; y la subfacturación generalizada de exportaciones lo mismo. Ello sugiere introducir cierta calificación en los resultados cuantitativos anteriores.

b) En la muestra de cien empresas antes referida, en 1973 la manufactura de origen agropecuario se orientó especialmente hacia Europa Occidental; (63% del total de dichos bienes) y la de origen industrial hacia ALALC (64% de tal manufactura).

Cuadro Nº A-II-20. Estructura de la exportación por destinos y naturaleza de los bienes en una muestra de 100 empresas mayores, en 1973

(En por cientos)

Tipos de bienes	Destinos			
	ALALC	Europa Occidental	USA	Resto del mundo
Producción agropecuaria	20	45	-	35
Manufacturas de origen agropecuario	11	63	10	16
Manufacturas de origen industrial	64	9	15	12
Total	22	49	7	21

Fuente: INPE (o.c.)

Las exportaciones a ALALC en las manufacturas de origen industrial son realizadas predominantemente por empresas mayoritariamente extranjeras, en ramas que básicamente están mediana y altamente concentradas. En la exportación desde Argentina, el aprovechamiento relativo de las ventajas otorgadas por la ALALC ha sido, pues, favorable a la empresa transnacional.

Cuadro N° A-II 21: Exportación de Manufacturas por Grupos de Países y Países Principales a/
(en millones de U\$S)

Grupos de Países y Países Principales	1973		1974		1975			
	Manufacturas		Manufacturas		Manufacturas			
	Productos Semimanufacturados	Productos Manufacturados	Productos Semimanufacturados	Productos Manufacturados	Productos Semimanufacturados	Productos Manufacturados		
	Total	Total	Total	Total	Total	Total		
ALALC	138	310	214	417	631	83	353	436
- Brasil	58	83	95	115	210	15	90	105
- Chile	18	82	23	91	114	7	87	94
- México	8	20	10	25	35	8	25	33
- Perú	5	32	7	21	28	6	21	27
- Uruguay	15	23	20	33	53	8	29	37
- Bolivia	13	19	22	40	62	23	36	59
- Colombia	4	15	9	21	30	3	12	15
- Ecuador	2	5	7	10	17	4	6	10
- Paraguay	8	17	11	26	37	6	19	25
- Venezuela	7	14	10	35	45	3	28	31
Otros Países Americanos	12	16	11	68	79	10	111	121
- Cuba	-	-	3	41	44	9	97	106
U.S.A.	70	140	75	156	231	38	76	114
Canadá	3	9	2	13	15	1	7	8
C.E.F.	59	99	62	138	200	47	105	152
- Reino Unido	6	33	4	46	50	3	40	43
- Alemania Federal	17	21	14	35	49	10	24	34
- Italia	12	20	18	31	49	11	15	26
OPEP	5	3	6	3	9	7	6	13
Japón	11	10	23	15	38	3	22	25
Países Socialistas	28	7	31	3	34	29	2	31
Australia y N.Zelandia	1	1	2	5	7	1	1	2
Otros Países Africanos	4	8	3	15	18	1	6	7
Otros Países	21	25	17	32	49	8	21	29
Total	352	628	446	865	1.311	228	710	938

a/ Se toman los países hacia los cuales se exportó en un año cualquiera U\$S 20 millones o más.

Cuadro Nº A-II 22: Estructura de las exportaciones de semimanufacturas y manufacturas a ALALC, según países de destino
(en por ciento)

A-II 30

Países	Semimanufacturas					Manufacturas				
	1961	1965	1969	1974	1975	1961	1965	1969	1974	1975
I. <u>Limitrofes y Perú</u>	<u>83</u>	<u>67</u>	<u>79</u>	<u>82</u>	<u>78</u>	<u>93</u>	<u>81</u>	<u>82</u>	<u>79</u>	<u>80</u>
Bolivia	34	11	26	10	28	8	8	6	10	10
Brasil	10	11	12	44	18	30	24	27	28	25
Chile	12	12	14	10	8	29	19	24	22	25
Paraguay	10	9	8	5	7	13	15	8	6	5
Perú	5	6	5	3	7	4	8	5	5	6
Uruguay	11	18	14	9	10	9	7	13	8	8
II. <u>Otros</u>	<u>17</u>	<u>33</u>	<u>21</u>	<u>18</u>	<u>22</u>	<u>7</u>	<u>19</u>	<u>18</u>	<u>21</u>	<u>20</u>
Colombia	1	4	5	4	4	1	4	3	5	3
Ecuador	-	-	4	3	5	-	1	1	2	2
México	9	11	8	5	10	3	9	8	6	7
Venezuela	7	19	4	5	4	3	5	6	8	8

INSTRUMENTOS ESPECIFICOS DE CONDUCCION DE LAS EXPORTACIONES
MANUFACTURERAS

	<u>Indice</u>	<u>Página</u>
Propósitos de este anexo		
A. Correctores (Instrumentos tributarios y administrativos de conducción)		3
1. Conceptos de base		3
2. Draw back.....		3
3. Reintegros		5
4. Reembolsos		7
5. Impuesto a las ganancias		16
6. Impuestos internos		20
7. Otros instrumentos		20
8. El régimen aduanero		23
9. Suspensión de exportaciones		24
10. Eficacia de este conjunto de instrumentos		25
B. Instrumentos de financiación		29
1. El sistema actual de financiación de exportaciones y su funcionamiento		29
2. La eficacia del sistema		39
3. Criterios relativos a decisiones y acciones futuras		40
C. Seguro de crédito a la exportación		45
1. Institución y fisonomía.....		45
2. El seguro de riesgos comerciales.....		47
3. El seguro de riesgos extraordinarios.....		52
4. La eficacia del sistema		53
D. Instrumentos de información y de comercialización.....		56
1. Criterios globales de análisis.....		56
2. Instrumentos de información		57
3. Instrumentos de comercialización		60
4. La eficacia de los sistemas.....		62
5. Criterios relativos a decisiones y acciones futuras.....		63
E. Forma de funcionamiento de los instrumentos		67

INSTRUMENTOS ESPECIFICOS DE CONDUCCION DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS

Propósitos de este anexo

Uno de los objetivos básicos del Proyecto reside en identificar una estructura de instrumentos para la conducción de las exportaciones manufactureras que sea a la vez eficaz y eficiente, dentro de las definiciones de estos conceptos expuestas en el capítulo III.

Ello llevó a un trabajo detallado al nivel de cada instrumento en particular, que en parte está contenido en una serie de documentos de base referidos en el anexo I. El presente anexo resume los principales aspectos referidos a los mismos.

Para mantener la unidad de exposición relativa a cada instrumento considerado, se incluyen aquí los análisis relativos a la eficacia de los instrumentos y determinadas proposiciones para discusión, sobre aspectos de su mejoramiento en el caso argentino.

Para su tratamiento, los incentivos pueden obviamente ser agrupados según criterios alternativos; p.ej. de acuerdo con su efecto (sobre los precios o sobre los volúmenes físicos de exportación); conforme a la actividad sobre la cual inciden; según que cumplan o no una función correctora (del efecto-costos de una protección negativa, p.ej.); según que integren las "condiciones de base" requeridas para igualar posiciones con las de los competidores más avanzados (o a un nivel medio de competición externa, p.ej.), o que configuren estímulos propiamente dichos; o según su naturaleza intrínseca (financieros, cambiarios, etc.).

Se ha preferido atender a la naturaleza intrínseca de los estímulos por varias razones: su número es pequeño; cualquier agrupamiento debe ser hecho sobre convenciones que signifiquen lo mismo para todos los casos; y un mismo instrumento puede generar más de un efecto o incidir a la vez sobre precio y sobre volumen en magnitudes difícilmente separables; o consistir en parte en una condición de base y ser en parte también un instrumento complementario.

A. CORRECTORES E INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS Y ADMINISTRATIVOS DE
CONDUCCION 1/.

1. Conceptos de base

No es fácil titular un capítulo que trata sobre reembolsos, reintegros, draw back, e instrumentos vinculados, sin insinuar en el título una calificación con respecto a la función económica de los instrumentos que se consideran.

En el caso argentino el reembolso es instrumento esencial en la política reciente. ¿Configura un tributo negativo -es decir, un subsidio- o es un mero corrector selectivo del tipo de cambio?. Esta es una cuestión esencial, a la cual se propone una respuesta en el contexto del estudio.

2. Draw Back

a) Hay varias deficiones posibles sobre la significación del draw-back y, en consecuencia, la extensión de la devolución de impuestos que conlleva. En el caso argentino se incluyen los derechos aduaneros, adicionales y recargos pagados por la materia prima incorporada a un producto exportado, y las contribuciones hechas a fondos determinados, con motivo de la importación.

b) Su evolución se inicia prácticamente en 1962, época de alta protección efectiva, y como medio de enjugar el efecto de esta protección sobre el costo de las manufacturas exportadas. Era entonces del exportador el cargo de la prueba de que el bien importado estaba incorporado al exportado. Disposiciones posteriores (1963) invirtieron el cargo de la prueba asignando a la Aduana la probanza contraria, de que el bien importado no fue incorporado al exportado.

1/ Sirven a este capítulo los Documentos de Base "Instrumentos para la Exportación de Manufacturas" y "Evaluación de los Incentivos Tributarios a las Exportaciones Manufactureras en Argentina".

Hacia 1965 el regimen estaba integrado por draw-back y reintegros, procediendo el primero para productos tipificados y el segundo para los que no lo estaban. En 1970 se introducen beneficios de tipo marginal a la expansión de exportaciones, y se admite la concurrencia de estos dos instrumentos. El draw-back tuvo significación mientras el arancel de importación fue alto y hasta que no maduró el regimen de reembolsos. Con estos últimos, la pierde rápidamente desde 1974 en adelante. Finalmente, se dispuso en 1975 que las tipificaciones existentes dejarán de tener vigor en 1976, debiendo el interés privado solicitar nuevas tipificaciones en su caso. Ultimamente, el único draw-back significativo es prácticamente el siderúrgico. Su utilización fue creciente hasta 1973, para reducirse a niveles pequeños desde entonces. (Véase cuadro A-III-1)

c) Su operatividad es dificultosa y de alto costo, particularmente cuando la Aduana debe verificar la procedencia de la devolución ya efectuada. 1/

d) Su eficacia parece baja, juzgada cualitativa, globalmente y para la situación actual. En efecto, en las condiciones actuales de la política de promoción, con tipo de cambio flexible, reembolsos que benefician relativamente más, y perimidos los reintegros a los cuales el exportador podía acceder juntamente con el draw-back, constituye un instrumento cuya ponderación en una función de política de exportaciones es reducida en el consenso general. Sin embargo, lo mismo no se daría al nivel específico de ciertos productos beneficiados; y los criterios para resolver las tipificaciones exigen informaciones que podrían dar pie a una integración con la política de sustitución; de donde la eficacia del draw-back podría ser también juzgada a la luz de otras consideraciones.

e) Su eficiencia se estima baja. Incentiva la importación de materias primas incorporadas a manufacturas exportadas 2/, y tiene un costo de administración sumamente elevado.

/ f) Algunos criterios

1/ La producción de la prueba de que no procede el draw-back es técnicamente imposible en el juicio de los Expertos.

2/ Dada la debilidad del control, este efecto se atenúa cuando se requiere draw-back pero en realidad se usaron insumos nacionales.

f) Algunos criterios relativos a decisiones y acciones futuras sugieren que conviene simplificar el sistema, e incorporar el efecto draw-back al reembolso, manejando a éste en forma selectiva 1/, aunque no se descarta la posibilidad de su uso en casos especiales bien delimitados y de control confiable y fácil.

3. Reintegros

a) En su significación, se trata de la devolución de impuestos abonados en el mercado interno, pagados por las manufacturas promocionadas exportadas.

b) En su evolución, los reintegros fueron introducidos en 1962, admitiéndose un nivel de hasta el 12% del valor FOB. Modificaciones posteriores subieron su máximo al 18%. Se trabajó con listas de productos con por cientos diferentes de reintegro, para tender a maximizar el valor agregado contenido en la exportación.

En 1967, al realizarse una devaluación, se suspendió el otorgamiento de reintegros, que fueron reintroducidos luego de algunos meses, con un nivel único, admitiéndose la transferibilidad por endoso del "certificado de reintegro de impuestos". En 1970 ante una nueva devaluación se vuelve a bajar el nivel de reintegros. El País hizo en esos años la experiencia de trabajar los reintegros como instrumento corrector del tipo de cambio sobrevaluado; función que procede destacar.

Hacia fines de 1970 se estableció el aludido sistema opcional que otorgó beneficios marginales al incremento de exportaciones, estableciéndose dos listas de productos con el propósito de maximizar el contenido de valor agregado en la exportación manufacturera; el cual no tuvo prácticamente vigencia. Luego, en 1971 se introdujo el reembolso con pago casi automático, mientras el reintegro se siguió pagando con certificados, según listas de productos restringidas y no ágiles, y según montos relativamente bajos frente a los de reembolsos. Desde entonces comienza a decaer el uso del instrumento por los exportadores, hasta que disposiciones adoptadas en 1975 concluyen con la vigencia del instrumento.

/ c) Su utilización

1/ Habría, sin embargo, que profundizar una serie de aspectos prácticos, entre ellos los vinculados al uso de derechos compensatorios por terceros países.

A III-6

A-III-1 Draw Back, Reintegros y Reembolsos
Valores liquidados en millones de \$

Años	Draw Back	Reintegros	Reembolsos	Total
<u>I A Precios Corrientes</u>				
1969	97	81	-	178
70	73	90	-	163
71	96	125	17	238
72	188	57	320	565
73	344	33	999	1376
74	169	42	2023	2234
75	81	13	2410	2504
<u>II A Precios de 1974 a/</u>				
1969	478	399	-	877
70	317	391	-	708
71	308	401	54	763
72	357	108	607	1072
73	426	40	1236	1702
74	169	42	2023	2234
75	26	4	780	810

a/ Deflactor = Índice de precios mayoristas no agropecuarios.

c) Su utilización fue activa hasta la introducción de reembolsos, (1971) para decaer desde entonces .

d) La eficacia del reintegro, como estímulo a la exportación juzgada cualitativamente y en forma global por Expertos fue razonable hasta la aparición del reembolso, aunque se ha considerado que fue utilizado con cierta rigidez, siendo particularmente poco flexible la operación de ajuste de sus niveles.

Otro patrón de juicio viene de su papel corrector del tipo de cambio, que al parecer cumplió satisfactoriamente, aunque en forma parcial.

Finalmente, desde la óptica puramente tributaria, el reintegro no hizo sino revertir tributos internos, sobre la base de coeficientes presuntos referidos al valor FOB.

e) El juicio sobre su eficiencia no es ahora relevante. El costo fiscal que comprometió desde 1972 fue harto reducido.

4. Reembolsos

a) En cuanto a su significación, los reembolsos vigentes son calificados por el instrumento jurídico de su creación como un "reintegro de gravámenes", que incluye el beneficio de draw-back^{1/} y que se introduce para estimular las ventas al exterior de bienes y servicios.

En una interpretación puramente económica -ajurídica- es claramente concebible que la sobrevaluación de la moneda nacional introduce un gravamen subrepticio sobre las exportaciones y un subsidio subrepticio a las importaciones. En tal caso, son perfectamente compatibles el concepto de "reintegro de gravámenes" -en su sentido económico- con el de que el reembolso desempeña un papel corrector del tipo de cambio. Pero además, a través de los niveles diferenciales, adiciona la función de selectividad en la orientación de la exportación.

/ Hasta qué

1/ Luego, el exportador que opta por el reembolso no puede requerir draw-back

Hasta qué nivel es corrector y desde qué nivel introduce un estímulo adicional constituye una función de muchos factores que hacen a la capacidad de competencia y a las paridades que la definen.

Por ahora sólo importa, para esta apretada síntesis, que se recuerde que el reembolso no es "per se" un subsidio.

b) Su evolución se inicia en 1971, cuando una Ley faculta al Poder Ejecutivo para introducir estímulos en forma de reintegros hasta el 10% o reembolsos hasta el 40%, como formas alternativas -o tal vez denominaciones alternativas- de ser reintegrados gravámenes. Su decreto reglamentario expone la necesidad de otorgar un tratamiento más equitativo y lograr una mayor seguridad en las ofertas, mediante reembolsos rápidos acordados sin las imprecisiones a que daba lugar el régimen vigente hasta entonces. La automaticidad en el pago del reembolso aparece entonces como un importante rasgo distintivo; y el aumento de la eficacia del sistema constituye la justificación de su introducción. Se introducen listas con reembolsos diferenciados, y se da flexibilidad al sistema autorizando que la modificación de las listas se haga a niveles ministeriales. Además, se estimula la contratación de seguro y flete en el País, aplicando para ellos reembolsos, que no son otorgados cuando tales servicios fueran contratados en el exterior.

Al devaluarse la moneda en la segunda mitad de 1971, se rebajó el reembolso denotando también con ello el cumplimiento de su papel corrector del tipo de cambio. Este papel corrector también se exteriorizó al aplicarse reembolsos a bienes no manufacturados, ante una sobrevaluación clara de la moneda nacional, o una baja en los precios internacionales, que impedían su exportación.

En 1972 la experiencia había sugerido promover especialmente los productos de altos valor agregado y tecnología nacional y, en función de ello, se introdujeron listas adicionales de productos promovidos. Además, se introdujo un reembolso adicional del 5%, para ser otorgado únicamente en los casos en que las características particulares de los mercados no tradicionales así lo aconsejaban, y con una vigencia de un año en cada caso. Esta preferencia se discierne por producto y mercado; y es justificada por la necesidad de financiar los gastos de "entrada" al mercado nuevo.

/ En 1973

En 1973 se incorporó al sistema la exportación de manufacturas elaboradas con materia prima ingresada en admisión temporaria, en función del valor adicionado por la transformación en el País.

La Ley denominada "de Protección al Trabajo y a la Producción Nacional" (noviembre de 1973) faculta al Poder Ejecutivo a usar una serie de instrumentos para la conducción de las exportaciones, entre ellos el reembolso, tomando en cuenta la necesidad de "compensar la distorsión de costos internos de cada sector industrial, para equiparar sus precios finales con los que rijan en los mercados externos, teniendo en cuenta el ingreso neto de divisas que dichas exportaciones producirán y promocionando especialmente la exportación de productos fabricados por empresas de capital nacional, con tecnología local". Por vía reglamentaria, se facultó a modificar reembolsos a la Secretaría de Comercio Exterior.

Desde entonces se acentuó la tendencia a operar con el instrumento reembolso con carácter compensatorio de la sobrevaluación del tipo de cambio, bajando su nivel al devaluar, como en los casos de los ajustes cambiarios practicados en 1975 y 1976.

En octubre de 1975 se otorgó el reembolso máximo (40%) a la exportación de plantas llave en mano o completas. 1/

c) Su utilización fue muy rápidamente creciente hasta 1974. Su volumen físico, en 1975, sin embargo, por efecto del alza interna de precios, cayó fuertemente.

d) Al nivel de exigencia actual, su operatividad es básicamente flúida. El principal problema parece residir en la flexibilidad con que puedan ajustarse los niveles y modificarse las listas de reembolsos. Sobre ello, la Secretaría de Comercio Exterior introdujo un formulario originalmente rechazado "de facto" por los exportadores, por aparente dificultad de cobertura.

/ Este es

1/ Sobre ello véase el Documento de Base "ad hoc".

Este es un caso particular del problema general de información, que es tratado por separado. En esencia, la cuestión de operatividad de los reembolsos es expresable -como caso particular de un problema general- en términos de un "versus" entre automaticidad y casuística. Cuanto más estables, realistas, bien definidas y flexibles sean la política de base y el tipo de cambio "eje" tanto mayor podrán ser la automaticidad del funcionamiento del instrumento y de su corrección y tanto más eficiente la función selectiva del reembolso. De lo contrario, el mismo dinamismo de los mercados y particularmente de los precios, lleva: o bien a bajar la exigencia de selectividad -absorbida por la necesidad de corrección más gruesa- o a aumentar el trabajo casuístico. La preferencia está, pues, fuertemente vinculada a los criterios generales de política económica prevalecientes.

Expertos del ramo han señalado que el juego con reembolsos realmente aptos requiere una flexibilidad mayor que la prevaleciente a fines de 1975; la cual existe en otros países. Hay aquí, aunque en cierta medida solamente, también dos opciones de política: cierta institucionalización que haga al sistema cada vez menos vulnerable al juego de intereses particularistas, o bien una flexibilidad muy amplia que puede albergar el arbitrio. Al parecer el caso argentino ha tendido a incrementar los grados de institucionalización; aunque, en el juicio de expertos, sin eliminar del todo su vulnerabilidad a presiones particularistas, en especial cuando el dinamismo de precios es muy alto, y mientras el sistema de información sea débil.

La demora en la liquidación ha tendido a ser minimizada. El nexo con otros instrumentos, en particular los de financiación de exportaciones, es en general aceptable, aún cuando se estima que puede ser mejorado.

e) La eficacia del reembolso debe ser juzgada desde varios ángulos.

i) Como instrumento de promoción de exportaciones manufactureras, hay consenso generalizado en el sentido de que es un instrumento eficaz; incluso aunque se asocie a veces a beneficios muy altos de los exportadores.

/ El exceso

El exceso de generosidad en su administración, empero, resta eficacia al instrumento en términos de divisas, pues alienta y permite una reducción relativa de precios de exportación. Los Expertos consideran un dato de la experiencia el de que, cuando se amplía un reembolso, los adquirentes del exterior presionan de inmediato para una baja de precios en moneda internacional.

ii) Su función de corrector del tipo de cambio, conectada con lo anterior, constituye otro patrón de valor para juzgar su eficacia. Y en este aspecto, se estima que la efectividad del reembolso es alta en la experiencia argentina, dentro de cierta cota de sobrevaluación. Más allá de ella, el reembolso es incapaz de enjugar el deterioro de la capacidad de competencia por efecto-precios que deriva de la sobrevaluación. La experiencia de casos en que se han cancelado compromisos de exportación por esta causa es importante, al menos en la segunda mitad de 1974 y primera mitad de 1975.

Esta función adquiere particular relevancia frente a la subfacturación de exportaciones y a su contrabando. Como en otra parte se desarrolla, existía en Argentina a fines de 1975 un mercado de cambios no institucionalizado cuyas cotizaciones se distanciaban muy fuertemente de las del mercado institucionalizado. Ello alienta la subfacturación y el contrabando. En una serie de productos, el tipo de cambio efectivo que resulta de adicionar el reembolso al tipo institucional, se acerca al tipo no institucionalizado y estimula a cursar operaciones por la vía institucionalizada, con lo cual se dejan de asumir los riesgos -incluso penales- de la vía incorrecta.

iii) Su eficacia como instrumento selectivo debe ser analizada en más detalle.

Para seleccionar por bienes es ciertamente eficaz en potencia, dados por lo menos tres supuestos: que está bien definido qué objetivos precisos se tienen; que se conoce cuánto aporta cada bien a cada objetivo, y que las declaraciones sobre variaciones de costos y demás información convergente presentadas por el sector privado son totalmente confiables. En la experiencia argentina hay componentes de variabilidad, confiabilidad o incertidumbre en los tres factores. Así:

/ - Los objetivos

- Los objetivos de la utilización de reembolsos apuntaron al valor agregado, la tecnología, y a exportar más, básicamente. Las listas de productos fueron acomodadas en forma relativamente empírica a estos objetivos, sin realizar trabajos de optimización formal.

- El aporte de cada bien a cada objetivo no juega dentro de una central de información en que haya nexos con sistemas vinculados (Aduana, Secretaría de Industrias, etc.) sobre una base autoactivada. Existen, p. ej., dudas sobre el balance de divisas efectivo de una serie de productos.

- La información -principalmente sobre costos- presentada por el sector privado no es auditada por la Secretaría; y se han señalado experiencias en que no habría similitud entre declaraciones presentadas a distintos entes.

A pesar de estos problemas -que afectan tal vez más directamente a la eficiencia que a la eficacia-, el juicio de expertos es positivo con respecto a la aptitud de selección del reembolso por tipo de bienes.

La selección por lugar de origen de la producción es expresable en cierta medida en función del tipo de bienes. No habiendo una política de desarrollo regional suficientemente precisa e instrumentada con perseverancia, sólo puede juzgarse que el instrumento "tiene aptitud para" seleccionar por regiones. De hecho, fue usado para promover la exportación de bienes atados a regiones determinadas -incluso no manufacturas-.

La selección por países de destino se ha hecho, en líneas generales, en términos de "diversificación", a través del reembolso adicional del 5% por mercado nuevo. Este instrumento tuvo gran auge y constituyó un incentivo real a la diversificación 1/. Un reembolso totalmente diferencial que atendiera a otros factores para discriminar por destino no fue considerado, por estimarse que podría conducir a triangularizaciones indebidas del comercio. 2/

/ La selección

1/ Hasta diciembre de 1975 se habían dictado alrededor de 300 Resoluciones, beneficiando a aproximadamente 2.500 productos y accediéndose a 150 nuevos mercados para los productos considerados.

2/ Mientras los costos de movimiento lo permitieran, se exportaría a las plazas beneficiadas, con reexportación al destino final real.

La selección por empresas está dispuesta en la aludida Ley de protección al trabajo y a la producción nacional. Hay en este "quien" del problema por lo menos dos atributos: nacionalidad y escala. Para el primero no están instrumentados reembolsos diferenciales para la empresa nacional. Para lo segundo, parecería que en ciertos casos es práctica que los reembolsos sean solicitados por empresas de menor escala -que producen a costos mayores- para luego ser obtenidos por las empresas de escala mayor. 1/

Por tipo de tecnologías, también la aludida Ley indica un mayor estímulo a la tecnología nacional. En la práctica ello ha tenido ejecución por lo menos en el otorgamiento del más alto reembolso a la exportación de plantas llave en mano o completas. En esto, aunque el régimen es reciente, es estimado como eficaz.

iv) En todo caso, la eficacia del reembolso está acotada por: el nivel de sobrevaluación -o sobredevaluación- del tipo de cambio; la estabilidad de la línea de política de promoción por productos -o su variabilidad-; el nivel máximo legal de 40%; la rapidez con que se puedan introducir ajustes; y la confiabilidad del sistema de información que nutre las decisiones.

f) El juicio sobre la eficiencia del reembolso requiere escindir sus dos funciones básicas, de corrector global del tipo de cambio en caso de sobrevaluación, y de orientador selectivo de la expansión. Los costos fiscales imputables a la primera función no / ^{deberían en rigor} ser computados en la relación beneficios-costos que mide la eficiencia. El análisis se realiza para al conjunto de los tres instrumentos (reembolsos, reintegros y draw-back) en el capítulo que sigue.

g) Ciertos criterios relativos a decisiones y acciones futuras, surgidos de la experiencia y que constituirían sólo puntos para una agenda de discusión, son:

i) Estos instrumentos -el reembolso en el contexto actual- tendrían que inscribir su acción en un "Sistema del Sector Externo", manejado con unidad de conducción; y con una central de información adecuada, conectada con los sistemas vinculados (tecnología, industrias, etc.), de forma que se faciliten cruces de información computerizada. Una unidad de costos y precios aparece, sin opciones, como parte integrante de este sistema de información:

1/ Este tipo de aproximación es conocida largamente en el País, también a propósito del uso de otros instrumentos (fijación de precios, subsidios internos, etc.) y configura lo que se ha calificado en capítulos anteriores como "precios de cobertura" ("umbrella" prices).

ii) Habría que reconsiderar un listado de variables susceptibles de ser optimizadas. Al nivel de ingreso de Argentina, no es obvio que haya que maximizar el valor agregado; y tal vez variables como el balance neto de divisas, la estructura del poder de decisión o la acumulación tecnológica deban tener mayor relevancia. Nada obsta, por supuesto, a que se proyecten políticas alternativas optimizando cada variable por vez. 1/

iii) De allí surgiría una política selectiva más afinada.

iv) El poder de selección del reembolso depende del tipo de cambio. Ya se anotó que no parece haber opciones a una política de tipo de cambio "eje" que sea flexible y realista.

v) La simplificación del sistema llevaría a incluir -como al presente- el draw-back en el reembolso y a no reponer los reintegros. Con tipo de cambio flexible y realista, se liberaría al reembolso de su papel corrector global, para acentuar su valor como instrumento de selección. El trasfondo conceptual de ello reside en que no hay "una" paridad, sino "n" paridades; siendo n un número suficientemente grande como para que la selección sea eficaz y eficiente ex-ante, y suficientemente pequeño como para que sea también manejable y no distorsionante.

h) Haría falta repensar la extensión de funciones que tendría que cubrir el reembolso. Por ejemplo: ¿procedería que enjugara el efecto discriminatorio de la sobrevaluación, o debiera extenderse para cubrir las otras áreas compensatorias discutidas en el Capítulo VI -por ejemplo para compensar el efecto- alza de costos de la exportación que introduce la protección efectiva-?. Este tipo de problemas sugiere la necesidad de un mapeo de funciones virtuales asignables a instrumentos -actuales o a crearse- y un cuidadoso análisis de la asignación de funciones para maximizar la eficacia o la eficiencia del conjunto.

i) Otro aspecto es la función del reembolso frente a precios "de cobertura", dados por los exportadores que en una actividad trabajan a costos más altos; y la duración del reembolso, vinculada a lo anterior. En efecto: ¿Es procedente un reembolso estable e indiscriminado, o debe montarse sobre una curva de reducción selectiva en el tiempo?. ¿Qué elementos entrarían en la selectividad?. Naturalmente,

/ sería difícil

1/ Podría tratarse por ejemplo, como un problema clásico de programación lineal en que se cambian la variable a optimizar y las restricciones; y se parametriza. Véase Documento de Base "Un modelo de optimización para la selección de productos de exportación."

sería difícil pedir a un instrumento demasiadas funciones; y ello tal vez habría de llevar a la necesidad de revisar la constelación instrumental.

j) Podría también el reembolso adicional por mercado nuevo ser utilizado con mayor intensidad, en función de los costos reales no sólo de penetrar un mercado, si no de permanecer en él hasta afianzarse; y teniendo en cuenta provisiones ^{/adecuadas} para contratos a plazo. 1/

k) Haría también falta un nexo operativo entre los reembolsos, trabajados con esta óptica, y los instrumentos de la conducción industrial. A corto plazo, -y sobre todo en períodos de receso de oferta o de exceso de demanda interna- el problema no consiste en qué se quiere exportar sino en qué se tiene para exportar. A largo plazo, una política de reembolsos definida y estable podría tener efecto inductor sobre la producción "para" exportación, y servir así a un programa de exportación.

l). Un exceso de afinamiento en el sólo instrumento reembolso, haría al parecer vulnerable la eficacia y la eficiencia de la política, a los derechos compensatorios aplicables por terceros países. Es fuerza que se logre una decisión clara sobre la redefinición ^{/de} práctica desleal, a que se alude en el capítulo VI de este estudio; de forma que se deje de reposar sólo en las variables de costos, subsidios y precios relativos, para entrar al problema todo el conjunto de deslealtades que operan sobre los factores que influyen la capacidad de competencia global; pues de ello y no simplemente de precios y subsidios se trata.

m) Finalmente, debería prestarse atención especial a que el reembolso no financie la salida de recursos del país, vía precios, remuneración de factores, u otras. Ello requeriría una suerte de auditoría económico-financiera coetánea.

/ 5. Impuesto a

1/ Materia sobre la cual existen proyectos.

5. Impuesto a las ganancias

a) En su significación, existe en el impuesto a las ganancias (antes impuesto a la renta) una deducción en el balance impositivo del 10% del valor FOB de las exportaciones promocionadas según un listado de bienes específico. El valor de reintegros y reembolsos percibidos por el exportador está también desgravado, lo cual es esencial. 1/

b) Su evolución se inicia en 1967, en que una ley autoriza la deducción indicada, en una dimensión de "hasta" el 10%. Las normas anexas dispusieron "el" 10%, de forma tal que no se utilizó selectivamente un conjunto de por cientos diferenciales, según los bienes, cuyo uso la Ley autoriza."

En ulteriores modificaciones fue cambiada la lista de productos, y la exención fue sucesivamente prorrogada. 2/

La configuración de la nómina de productos para los que se admite la deducción está asociada a que los mismos tengan reembolso, lo cual se integra en la política que tiende a maximizar el valor agregado contenido en la exportación.

c) La utilización de esta exención se presume plena. Su monto ha sido calculado 3/ computando el efecto directo de la exención sobre el valor de las exportaciones y el efecto originado en la exención a reintegros y reembolsos. Esta última tiene la mayor significación; y dado el crecimiento rápido de los reembolsos, la exención total en el tributo a la renta -a precios constantes- más que se duplicó entre 1969/70 y 1974. La caída, en volumen físico, de 1975 se originó en la reducción estimada en el volumen de exportaciones promocionadas y el alza explosiva de los precios internos.

/ La magnitud

1/ Con ello, el efecto-beneficios después de los impuestos de un reembolso del 10% sería 12,2% si la empresa sociedad anónima distribuye a los accionistas la totalidad del reembolso y del 14,5% si retiene totalmente su valor. Los reintegros por draw-back y el recupero de impuesto a las ventas están gravados por el tributo a las ganancias, lo cual configuraría una aparente inconsistencia. La exención de reembolsos y reintegros fue establecida por vía de jurisprudencia.

2/ Hasta fines de 1975. Hay proyectos que extienden la prórroga por dos años.

3/ Se toman las estimaciones del Documento de Base : "Evaluación de los Incentivos Tributarios a las Exportaciones."

Cuadro III-2 Valor estimado de la exención de impuesto a las ganancias por exportaciones promocionadas

Años	Exención del 10% sobre las exportaciones	Efecto de la exención sobre reembolsos y reintegros	Total
<u>I. A precios corrientes</u>			
1969	21	27	48
70	35	30	65
71	59	46	105
72	87	124	211
73	181	337	518
74	172	454	626
75	404	533	937
<u>II. A precios de 1974</u>			
1969	103	133	236
70	152	130	282
71	189	147	336
72	165	235	400
73	224	418	642
74	168	454	622
75	131	172	303

La magnitud de esta exención es importante, pues significó en 1972 el 28% y en 1974 el 15% de la recaudación por impuesto a la renta de las sociedades de capital, que se hubiera logrado de no haber existido la desgravación.

d) Su operatividad es simple, pues las mismas empresas efectúan su deducción en su balance impositivo, disminuyendo la base imponible por el monto resultante de la exención. Su verificación está sujeta a las generales de la ley en materia de verificación impositiva; y sobre ello es sabido que la evasión en Argentina al nivel de 1975 es grande.

e) El juicio sobre su eficacia debe también ser separado en cuanto a los objetivos.

i) Como promotor de exportaciones existen dos opiniones-límite: las de quienes estiman que efectivamente el instrumento es eficaz y logra su objetivo; y en otro extremo las de quienes consideran que -por la misma naturaleza del tributo que grava un ingreso antes generado- se trata de una exención que es aprovechada por los exportadores, los cuales de todas maneras hubieran exportado sin su existencia.

ii) Como instrumento de selectividad por tipo de bienes, valen las mismas apreciaciones emitidas para juzgar la eficacia del reembolso; pero con la adición de que el 10% de exención es la cota máxima establecida en la ley, y que no se ha aprovechado aún la posibilidad de usar tasas diferenciales de exención dentro de esta cota y en función de óptimos determinados.

iii) No hay en las normas selección por país de destino, lugar de origen, empresa exportadora, ni tipo de tecnología.

f) Las consideraciones anteriores influyen también el juicio sobre la eficiencia del instrumento. En efecto, si el logro de exportaciones es imputable a una convergencia instrumental en la cual la exención del impuesto a las ganancias es elemento "sine qua non", su eficiencia sería mayor que la que procedería imputar en caso contrario.

/ Su costo

Su costo aparece en principio elevado, particularmente por efecto de la exención sobre reembolsos. Si éste es un corrector del tipo de cambio, no podría estar exento del tributo a las ganancias, en la medida en que tal tributo grave a la actividad de exportación.

Podría haber además una cuestión de fondo derivada del criterio sobre la fuente de ingresos que grava el tributo. El impuesto a las ganancias grava los ingresos de fuente argentina; y si se considerara que la exportación tiene una componente dada de fuente extranjera, no podría calificarse a esta exención como estímulo sin antes haber identificado qué alícuota de fuente argentina cabe computar en el ingreso generado. Desde este punto de vista, la exención no haría sino ajustar contablemente el balance impositivo a la fuente jurídicamente correcta, en la medida en que su dimensión también sea correcta.

g) Ciertos criterios relativos a decisiones y acciones futuras para una agenda de discusiones pueden ser sugeridos. Entre ellos:

i) Económicamente, habría que gravar a los reembolsos en la medida en que constituyen un corrector del tipo de cambio.

ii) Habría que revisar las variables susceptibles de ser optimizadas y, en su consecuencia, mejorar la selectividad en las listas de productos y adecuarla al óptimo que se persiga. Ciertos porcentajes diferenciales por productos podrían ser instrumento de este ajuste.

iii) Las listas de productos exencionados al efecto de este tributo deberían ser armonizadas en un sólo contexto con las promovidas a través de reembolsos y financiación.

iv) Una exención en este tributo, de ser decidida, requiere permanencia jurídica. Su monto tendría que ser claramente explicitado en los formularios utilizados para la liquidación del impuesto.

v) No se tiene

v) No se tiene certeza sobre la eficacia y la eficiencia de la exención en sí; y procedería un estudio detallado "ad hoc" sobre ello, juntamente con una auditoría coetánea sustancial, mientras la exención tenga vigencia.

6. Impuestos internos

a) En el impuesto al valor agregado (ex impuesto a las ventas, con ciertas modificaciones) existe un "recupero" cuya significación reside en una devolución del impuesto contenido en las compras de insumos utilizados para la elaboración de bienes exportados.

No se trata en esencia de una exención a las exportaciones, sino de una mecánica de corrección debida a que se pagó indebidamente antes, pues hace al objetivo mismo del tributo gravar sólo el valor agregado en las ventas en el País. Sin embargo, este sólo hecho implica, "a contrario sensu" la introducción de un estímulo a la exportación.

El monto del recupero constituyó en 1974 el 7% de la recaudación virtual (efectiva más el recupero) del impuesto. 1/

b) Los impuestos internos al consumo no gravan la exportación por su propia naturaleza.

7. Otros instrumentos

a) Existe un Registro de Contratos de Operaciones de Exportación celebrados en firme y de presentación de ofertas en licitaciones internacionales, creado por Decreto de 1972, posteriormente modificado y complementado.

/ El propósito

1/ Hay teóricamente un efecto compensatorio, derivado de que, en la interpretación del organismo recaudador, el recupero tributa el impuesto a las ganancias.

El propósito del Registro consiste en asegurar la estabilidad de los reembolsos a las exportaciones promocionadas cuya fabricación deba iniciarse para embarque posterior; por vía de no modificar los porcentajes que el reembolso significa al tiempo del embarque. Ello procura alentar la contratación a plazos en condiciones homologas a las de práctica en el comercio internacional, al minimizar el álea correspondiente. La mecánica del ajuste juega en función de costos internos, precios internacionales, tipos de cambio y reembolsos; y no impide aprovechar de un tratamiento más favorable en el futuro, si existiere.

Esta facilidad no se otorga a las ventas que se concierten entre casas matrices y subsidiarias, o entre empresas del mismo grupo económico. Se requiere que el contrato o presentación en licitación tenga una cláusula de reajuste sobre el precio fijado en divisas; cláusula ésta que ha sido considerada por Expertos como no necesariamente realista, a estar a la práctica comercial internacional corriente. El Estado se reserva la facultad de inscripción. Hasta fines de 1975 habían sido aún poco utilizados en relación a sus posibilidades.

b) La Admisión Temporal fue introducida en 1963, para la entrada de insumos destinados a la producción de bienes para exportación. En 1973 se introdujo el reembolso por el valor nacional de transformación (valor de exportación menos valor de los insumos entrados bajo este régimen).

Los pedidos son publicados para suscitar oposición de parte interesada; y entre los requisitos de admisión se requiere que los bienes a introducir no puedan ser localmente provistos en cantidad, calidad, precio o plazo requeridos para cumplir las contrataciones.

En la práctica es utilizado por algunas industrias; pero existe una importante dificultad intrínseca a su uso sobre todo en materia de garantías; y en la opinión de Expertos no es realmente eficaz, trae serias dificultades de administración, implica un alto costo y posee en consecuencia baja eficiencia.

/ c) Existe un

c) Existe un Regimen de Muestras, establecido en distintas disposiciones. En 1968 se eximió a la exportación de muestras y consignaciones de la obligación de negociar el contravalor en divisas, bastando para ello una declaración jurada del exportador; posibilidad ésta que fue derogada en 1974 porque, no existiendo verificación, se posibilitaba la filtración. En ese año, al aprobarse el calendario de participación en ferias y exposiciones internacionales, se admitió el embarque sin cumplir con la liquidación de divisas ni ^{el pago} /de gravámenes a los bienes destinados a ser obsequiados; estableciéndose que los destinados a exhibición deben cumplir el regimen de exportación temporaria.

En materia cambiaria, disposiciones del Banco Central rigen la materia, y establecen plazos máximos de permanencia de las muestras en el exterior, sin versión de su contravalor.

d) Se instituyó en 1962 el Certificado de Calidad Declarada, cuyo uso es optativo, y cuyo objeto reside en acreditar que el bien se ajusta en calidad, medidas, peso, conservación, y/o envases a lo convenido. Se habilitó un registro especial de entidades anotadas. En la práctica la Secretaría de Comercio Exterior sólo avala que la entidad está en condiciones de emitir certificación. Se trata de un regimen jurídicamente vigente pero débilmente aprovechado.

e) Existe también una Compensación por la exportación de productos azucarados y vitivinícolas. Se trata de compensaciones "ad hoc".

f) Los compromisos de compra de productos argentinos establecidos en convenios con países de economía centralmente planeada fueron también considerados en una reglamentación de compras directas de empresas estatales, dictada en 1975 1/.

/Tales compras

1/ En el capítulo relativo a Convenios de Interés para la Exportación Manufacturera es tratado el problema en detalle.

Tales compras directas quedan sujetas a que se haya creado poder de compra argentino por un monto equivalente, lo cual incluye una proporción de exportación de productos industriales argentinos, fijada en una cota de mínima en los convenios. Las listas serían negociadas anualmente con el país de que se trate. Estos compromisos constituyen un instrumento adicional de conducción de la exportación manufacturera, sobre cuya eficacia aún no se puede realizar una evaluación adecuada por ser su empleo muy reciente.

8. El regimen aduanero 1/

a) El regimen aduanero está integrado por y es aplicado en función de ciertas leyes (Ley de Aduana y legislación convergente); las Ordenanzas de Aduana (reglamentación de operaciones); las Nomenclaturas Arancelarias de Exportación (NADE) y de Importación (NADI) que nacen de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas puesta en práctica a fines de 1965; determinadas instituciones tales como el "despacho en confianza" del cual nace la necesidad del profesional llamado "despachante de aduana" y del "Registro de Exportadores e Importadores"; y la intervención -básicamente previa- de otros organismos públicos.

b) El regimen aduanero funciona sobre la base de la declaración formal previa, que debe hacer fe; de lo que nace la severidad de sus sanciones.

c) Su funcionamiento ha demostrado ciertas debilidades en lo que interesa a la exportación manufacturera.

i) Los Expertos 2/ que operan en la materia consideran que debería ser más "aduanera de exportación", superando los factores de contextura y funcionamiento que vienen de su naturaleza tradicional de aduana de importación general y de exportación tradicional.

/ ii) Como es

1/ Un diagrama de una exportación manufacturera común, está desarrollado en el Documento de Base sobre "Diagramación de flujos..." (o.c.).

2/ Documento de Base sobre "Instrumentos ..." (o.c.).

ii) Como es natural en un país de fronteras dilatadas, fáciles y en buena medida secas, cuando la distancia entre el tipo de cambio no institucionalizado y el oficial efectivo 1/ es grande -e inusitadamente grande como en la experiencia argentina reciente- la institución aduanera tiene baja eficacia en la represión del comercio no registrado de exportación, pues el premio al acto ilegal es alto.

iii) Como caso particular paralelo al anterior, cuando la diferencia de precios entre el País y sus vecinos es muy grande, el tráfico fronterizo lleva a la necesidad de reglamentaciones sólo parcialmente practicables.

iv) El control de precios de exportación -intrínsecamente difícil en función de las numerosas y variadas especificaciones técnicas y comerciales de los productos- requiere ser fuertemente vigorizado para evitar la subfacturación de exportaciones. Empero, ello es materia no sólo de la Aduana; pero en cuanto a dicho organismo concierne, la debilidad de este servicio público de control deriva de la falta de un fuerte equipo de economistas, estadísticos, ingenieros y otros técnicos, que es perceptible.

d) Con miras a aumentar su eficacia, la Aduana ha introducido en los últimos años una serie de mejoras operacionales, particularmente en su administración central.

9. Suspensión de exportaciones

a) Es otro de los instrumentos de conducción, cuyos propósitos básicos residen en asegurar el abastecimiento nacional y contribuir a la política de precios internos. Su marco jurídico actual viene dado por la Ley de Protección al Trabajo y a la Producción Nacional. Su autoridad actual de aplicación es el Ministerio de Economía. El instrumento es accionado por el Estado o su empleo suscitado por el sector privado.

b) El uso

1/ Es decir, el que resulta después de ajustado el tipo de cambio "eje" por reembolsos y otros correctores.

b) El uso del instrumento en forma significativa comienza a principios de 1974, cuando la expansión de la actividad interna real aumentaba la demanda de productos manufacturados e insumos industriales, al mismo tiempo que la política de precios congelados estimulaba la restricción deliberada de su oferta, y contribuía a ubicar el nivel de precios internos de tales productos significativamente por debajo de los internacionales.

Hubo numerosas disposiciones, en las cuales se incluyeron salvedades para seguir contribuyendo al abastecimiento de países limítrofes. Se introdujeron luego cupos de exportación, básicamente por producto y país 1/.

c) La suspensión de exportaciones no pudo evitar la exportación no registrada de productos, que en los últimos años y en opinión de los Expertos, habría asumido dimensiones muy altas, afectando no sólo a productos manufactureros sino especialmente a los tradicionales. Sin embargo, contribuyó en cierta medida a regular el abastecimiento y, particularmente en insumos críticos, ha sido juzgada como útil.

10. Eficacia de este conjunto de instrumentos

Seguidamente, -y con todas las reservas que merece el análisis parcial- se anotan juicios relativos a la eficacia del conjunto de instrumentos considerados, en relación con los objetivos que se expresan.

a) Con respecto al alza del volumen físico de las exportaciones manufactureras en el comercio registrado, la experiencia demostró la eficacia del conjunto, particularmente porque al mismo tiempo ciertos instrumentos como reintegros y reembolsos debieron actuar como correctores del tipo de cambio oficial, que llevó consigo una eventual sobrevaluación 2/ en ciertas épocas.

Este juicio es generalizado; y se mantiene a pesar de las debilidades citadas a propósito de cada instrumento (baja eficacia global del draw-back, aunque alta eficacia aparente para ciertos productos específicos; baja velocidad al parecer para / el ajuste

1/ En la aplicación se tuvieron también en cuenta la aparición de excedentes y la existencia de compromisos anteriores del exportador.

2/ "Sobrevaluación" se entiende en términos relativos a la media del período en análisis, y no en términos referidos a una paridad dada.

el ajuste de reintegros y reembolsos; baja eficacia aduanera para reprimir la exportación no registrada, etc.).

b) Con respecto al valor agregado caben ciertas consideraciones. Si se toma estatísticamente como universo de referencia todas las actividades manufactureras incluidas las de base agropecuaria, no se habría contribuido rigurosamente a maximizar el valor agregado, en la medida en que las manufacturas de base agropecuaria tienen un menor reembolso promedio relativo. Ello porque, en el análisis realizado a partir de tablas de insumo-producto sería la expansión relativa de las exportaciones de tales manufacturas la que contribuiría a maximizar el valor agregado.

Precisamente, el cambio habido en la estructura industrial argentina a partir de 1950 - hecho con sustitución negativa ha llevado a ^{incrementar} la importancia de las industrias cuya exportación ha sido relativamente más estimulada por los instrumentos que se están analizando (mecánicas, eléctricas, etc.), en el total de la exportación manufacturera.

Si, en cambio, el universo de referencia es toda la economía y el enfoque dinámico, obviamente los reembolsos y reintegros han contribuido a maximizar el valor agregado, al estimular la incorporación significativa de productos industriales, que poseen la mayor elasticidad-ingreso de la demanda externa; y cuya inclusión amplía per se la capacidad de financiamiento de la economía en su conjunto, y levanta así la tasa posible de crecimiento del producto.

c) Su efecto sobre la distribución debe también ser discernido global y selectivamente. A nivel global, más producto financiable genera más empleo ex-ante y mejora "per se" la distribución.

Selectivamente, los más altos niveles de efecto-ocupación por unidad de expansión de exportaciones se dan, en promedio, en las actividades agropecuarias y en industrias de base agropecuaria. Por lo que una expansión en la exportación de manufactura de origen industrial rendiría un efecto relativamente menor en términos de empleo y de distribución, por este sólo efecto. 1/

1/ Véanse, sin embargo, las observaciones de F. Herschel sobre la industria de bienes de capital.

Hay, además un efecto específico adverso, en el sentido de que el monto de reembolsos, reintegros, draw-back y exención del tributo sobre la renta van al factor empresario y capital y particularmente a los tramos de ingresos altos y de residentes extranjeros. 1/

d) Con respecto al balance de divisas el aporte total ocurrido se estima en definitiva de signo positivo. Los instrumentos que se están considerando han desalentado en cierta medida el comercio no registrado de exportación y la subfacturación de exportaciones -sin anularlos, por supuesto-. Empero, dado el tipo de productos promovidos, se han estimulado las importaciones de bienes y el uso de factores del exterior -incrementando por ésto las remesas de beneficios y regalías-.

e) Su eficacia como corrector del tipo de cambio es estimada como alta por los Expertos.

f) Su aporte a la selectividad requiere cierto detalle:

i) Por tipo de bienes, dada la política de estímulo a lo no tradicional, la eficacia del conjunto de instrumentos se estima alta, pero susceptible de ser mejorada.

ii) En lo que hace a la selección por tipo de tecnología, se estima que la primera etapa de exportación manufacturera no tenía más opción básica que la de exportar los bienes que hubiera disponibles, a la tecnología competitiva disponible, nacional o extranjera; y ello porque el País en su conjunto no tenía claramente discernida una política tecnológica afinada. Algunos rasgos de la política -como la que beneficia la exportación de plantas llave en mano o completas- apuntan últimamente en la buena dirección; pero se requeriría un esfuerzo mucho más disciplinado para maximizar la exportación de tecnología nacional, incorporada o no.

/ iii) Por escala,

1/ Todo esto es descriptivo del caso argentino y no significa un juicio de valor sobre la conveniencia de impulsar más o menos las exportaciones de ciertos bienes. Obviamente, otras consideraciones de mayor peso se dan para que tal impulso sea imprescindible. (Véase Documento de Base sobre: Un modelo de optimización para la selección de productos de exportación).

de empresa
iii) Por escala, la política no ha sido explícita. A posteriori se percibe que el sistema favorece a las empresas de mayor tamaño; y que las empresas medianas y pequeñas -nacionales básicamente- participan en menor alícuota de los beneficios otorgados.

iv) Por nacionalidad de empresas -en paralelo con lo anterior- la política no ha seleccionado. Las empresas extranjeras toman una alícuota de beneficios por correctores relativamente alta. Lo mismo se estima en lo que hace a su participación en la exención por impuesto a las ganancias. El registro de contratos de exportación -no suficientemente utilizado todavía- habría servido selectivamente a la empresa nacional.

v) Por origen geográfico, hubo cierta ayuda a zonas determinadas a través de reembolsos para productos originarios de ellas; pero más respondiendo a solicitudes coyunturales que a una política sistemática de desarrollo regional.

vi) Por país de destino, las preferencias en ALALC, los convenios bilaterales, el adicional del 5%, y las excepciones a la prohibición de exportación otorgadas a la venta de materiales críticos a países limítrofes, constituyeron elementos direccionales; aunque no necesariamente integrados en una política comprensiva de comercio por países, centralmente diseñada y aplicada con perseverancia.

B. INSTRUMENTOS DE FINANCIACION

1. El sistema actual de financiación de exportaciones y su funcionamiento

a) Existen tres regímenes crediticios para la promoción de las exportaciones manufactureras, que suelen ser llamados: prefinanciación, financiación y post-financiación.

i) La prefinanciación tiene por objeto financiar la producción de bienes y servicios a exportar. Los bienes son agrupados en tres listas que incluyen: bienes de capital (lista 1), bienes durables y semidurables (lista 2) y otros bienes manufacturados (lista 3). Se incluye también la reparación de elementos de transporte, equipos y maquinaria introducidos temporariamente al País con tal fin.

- Este sistema data de 1963, y fue originalmente introducido para financiar la producción destinada a configurar exportación no tradicional. En 1970 se introdujo una lista de bienes, que luego sufrió algunas modificaciones.

- Son sus beneficiarios los productores de los bienes y servicios listados, destinados a ser exportados, y los exportadores cuando se obliguen mancomunadamente con el productor.

- El monto del crédito puede alcanzar hasta el 65% del valor FOB. 1/

- El plazo es de hasta un año para los bienes de capital y las reparaciones indicadas; hasta 3 años para la producción de navíos; y hasta 180 días para los demás bienes.

- Las tasas de interés nominales fueron originalmente establecidas en el 8% anual, y luego elevadas hasta el 33% a principios de 1976. Estas tasas fueron siempre inferiores a las tasas nominales de descuento de documentos de primera línea y / a las de

1/ Con ciertas limitaciones en cuanto al gasto en divisas para la producción (40% del valor FOB incluida y 30% excluida la utilidad).

a las de crédito a mediano plazo para inversión otorgados por el sistema bancario. También fueron inferiores a las tasas de crecimiento interanual de precios. 1/

- Los recursos que utilizan los bancos operadores, habida cuenta de que rige el sistema de nacionalización de depósitos bancarios, provienen de afectar un redescuento "abierto", habilitado al efecto por el Banco Central.

- Desde 1970 los bancos del sistema operan el prefinanciamiento, proporcionando gradualmente los fondos en función de las necesidades. Para ello deben calificar el riesgo; y, aún cuando estas operaciones pueden exceder las limitaciones reglamentarias relativas a la relación crédito/patrimonio del deudor, los bancos suelen valorizar el riesgo tecnológico, particularmente en empresas pequeñas y medianas en las cuales el proceso de fabricación depende de pocos hombres. Algunos bancos vienen usando un sistema de fideicomiso, pero se reconoce que el sistema bancario no tiene un buen servicio de ingeniería propio para estos controles, ni le resulta fácil reposar en servicios de consultores externos.

- Se han registrado casos de incumplimiento de la exportación prefinanciada; pero su relevancia sería escasa; y sus causas radicarían no necesariamente en factores imputables al productor, vinculándose en algunos casos -en los últimos años- a una desfavorable relación entre costos internos y tipos de cambio. Empero, se ha citado que convendría introducir cierta auditoría coetánea de eficacia del sistema.

- El Banco Central procede con flexible rigor 2/, tanto en el análisis de excepciones cuanto en el de incumplimiento y en la aplicación de sanciones por ello; y esto beneficia considerablemente al proceso.

- Se ha señalado también que, en la medida en que se desee un nexo más estrecho entre productor y exportador y en que ello lleve a tomar prefinanciamiento mancomunadamente, procedería examinar en cierto detalle la mecánica del sistema, particularmente si el País deseara catalizar empresas nacionales de exportación de gran / dimensión y

1/ Con alguna excepción irrelevante.

2/ Véase la discusión pertinente en el Documento de Base sobre "Instrumentos...(o.c)"

dimensión y alcance mundial y si, al mismo tiempo, deseara maximizar la eficacia selectiva del crédito en general trabajando con crédito a programas.

Lo mismo acontece si se trata de vigorizar al máximo la formación de consorcios de exportación, integrados por pequeñas y medianas empresas; pues las normas actuales y su instrumentación no necesariamente benefician la formación de tales consorcios.

ii) La financiación, propiamente dicha, financia la exportación de bienes y servicios. Son calificados separadamente los bienes de capital, repuestos y accesorios; bienes durables y semidurables; reparación y ajuste de elementos de transporte, equipos y maquinarias con introducción temporaria; fletes y seguros; servicios técnicos, investigaciones y estudios; plantas llave en mano (previa consulta al Banco Central) y navíos, tipificados como bienes de capital.

- En 1959 se había creado un sistema experimental canalizado a través de Bancos Oficiales Nacionales, que sirvió de base para la decisión tomada en 1962, de establecer el régimen de financiación de exportaciones no tradicionales. Este sistema sufrió algunas modificaciones que lo mejoraron, ampliando progresivamente su cobertura.

- Son sus beneficiarios los exportadores. Suele ser considerado que las condiciones que obtiene el exportador inducen a las que éste otorga al importador.

- El monto del crédito oscila entre el 80% (bienes durables y semidurables) y el 100% (fletes contratados en medios de transporte argentinos y seguros contratados con empresas autorizadas a funcionar en el País); básicamente es del 85% en bienes de capital. 1/

- El plazo es de hasta: 10 años para navíos; 8 y 1/2 años para bienes de capital; hasta 3 años para bienes durables y semidurables; 18 meses los demás tipos de bienes; para fletes y seguros según el principal a que se apliquen; y según decida el Banco Central para otros casos.

/La política

1/ También con la limitación indicada para el prefinanciamiento .

La política de plazos del Banco Central se acomoda a la coyuntura internacional y a las necesidades del balance de pagos del País, en forma flexible y realista.

- Las tasas de interés fueron originalmente establecidas en el 6% y luego llevadas al 7,5% para todos los casos. Esta tasa sería semejante a la vigente en países competidores virtuales.

- Los recursos en moneda nacional que utilizan los bancos del sistema son también imputados a un redescuento abierto. 1/

- Los bancos del sistema corren con la operatoria, debiendo consultar al Banco Central en ciertos casos.

- Pueden también excederse las relaciones reglamentarias entre crédito y patrimonio del deudor; pero los bancos eligen los riesgos.

- Si los riesgos están cubiertos por seguro de crédito, las demoras en cobros del exterior pueden ser aceptadas por hasta 195 días. Las operaciones deben estar cubiertas por seguro de crédito contra riesgos ordinarios, o estar avaladas debidamente; y tener seguro de crédito a la exportación contra riesgos extraordinarios en casos estipulados. Ello genera una relación entre crédito y seguro que es analizada en el capítulo correspondiente a éste. 2/

- El Banco Central controla individualmente las operaciones; y emite las consultas requeridas en los casos de operaciones especiales o fuera de norma.

- Se ha señalado que, aunque el sistema de financiación parece estar en línea a nivel internacional, convendría fortificar el análisis de las condiciones mundiales de financiación en términos que permitan mejorar la actual flexibilidad de adaptación del sistema. En lo que hace a las exportaciones a ALALC, ello permitiría evitar cualquier competencia indebida entre países, que beneficiaría preponderantemente a los principales actores del comercio internacional en la zona.

/iii) La postfinanciación

-
- 1/ Cuando se trata de operaciones imputables a líneas de crédito acordadas en moneda internacional por el Banco Central a entes de otros países, las operaciones son descontadas independientemente por el Banco Central, previa consulta.
- 2/ Véase además el Documento de Base sobre "Seguro de Crédito a la Exportación en la Argentina".

iii) La postfinanciación constituye una financiación suplementaria para exportaciones ya efectuadas. Beneficia a productos contenidos en un listado específico, prácticamente semejante a los anteriores, aunque no se establecen condiciones diferenciales por tipo de bienes. Pueden también excederse las relaciones reglamentarias entre crédito y patrimonio del deudor; pero los bancos eligen los riesgos.

- El régimen data de 1965 y progresivamente fueron expandiéndose sus alcances.
- Son sus beneficiarios los exportadores de productos promocionados.
- El monto del crédito es de hasta el 40% del valor de las divisas liquidadas.
- El plazo es de hasta 180 días.

- La tasa nominal de interés se estableció originalmente en el 12%; y fue posteriormente del 48%. Este valor fue siempre inferior al del alza interanual de precios 1/. También lo fué con respecto a la tasa nominal de descuento para documentos de primera línea; hasta que fueron ambas tasas alineadas en 1975. Esta alineación de tasas ha sido interpretada como que anula el estímulo. Sin embargo, el estímulo continúa existiendo por efecto de la automaticidad -aunque relativa- en el otorgamiento.

- Desde la nacionalización de depósitos, los recursos en moneda nacional son afectados por los bancos al redescuento correspondiente.

- Los bancos del sistema son responsables de la operatoria. Deben poner los fondos a disposición del exportador dentro de los 60 días de las fechas de negociación de divisas (o del descuento de letras, o de la recepción del pago del exterior).

- Se ha argüido la procedencia de la postfinanciación en sí, considerando que constituye una suerte de premio sin justificación aparente. Sin embargo, se ha sostenido que no configura más que un instrumento importante para incitar a la regularidad del proceso de exportación, factor éste que constituye un objetivo operacional en sí mismo, en la política de exportación manufacturera.

/ b) Los objetivos

1/ Con excepción de 1969.

b) Los objetivos específicos tenidos en cuenta por el sistema, y las variables principales que su instrumentación considera, residen básicamente en que se procura maximizar la exportación manufacturera con el mayor contenido posible de valor agregado y lograr una mayor diversificación por productos y mercados; atendiendo a determinadas condiciones de entorno, entre ellas: la situación del mercado exterior, la evolución de la demanda interna, y las condiciones de las operaciones mismas -par ticularmente su balance de divisas-.

Frente a ello, cabrían algunas reflexiones relativas a la selectividad. Hasta ahora, las listas de productos acuerdan ventajas teniendo en cuenta la vida útil de los bienes y su valor agregado. Tales listas no necesariamente respondieron a estudios analíticos altamente afinados y, de hacerse cierta revisión, los grados de selectividad podrían ser incrementados.

Otros objetivos, como el de exportación de tecnología nacional, podrían ser procurados, habida cuenta de que la tecnología actualmente exportada es a su vez predominantemente importada. Se recogieron opiniones, empero, acerca de que la incorporación de este objetivo exigiría introducir ventajas diferenciales en materias de interés, plazo y cobertura.

La selectividad por países de destino está ya en parte influida por la reali zación de convenios y por la selección de riesgos en los mecanismos de seguro de crédito; y se ha entendido que no sería obvio incluir este objetivo como específico para el instrumental de financiación en sí.

Los expertos señalaron que la selectividad por empresas exportadoras, en cam bio, podría ser objeto de cierta consideración adicional, si el Gobierno decidiera fortificar a la pequeña y mediana empresa, nacional particularmente. Al parecer, la selección actual hecha por el sistema bancario sería tal, que la banca privada tiende a otorgar créditos a operaciones relativamente de mayor tamaño y menor ries go; mientras que la banca oficial da soporte a cualquier tamaño de operación, con riesgo razonablemente asumible. Dentro de este ámbito de selectividad por tipo de / empresas exportadoras

empresas exportadoras, se señaló que la función del crédito podría ser importante para catalizar consorcios de exportación, fortificar a compañías argentinas de comercialización y desarrollar otras formas selectivas que vigorizaran la alícuota de decisión nacional contenida en la exportación manufacturera total.

De estas varias formas de selectividad surgen otros tantos objetivos específicos virtualmente asumibles o vigorizables, en el ámbito de los instrumentos de financiación.

c) Los niveles de utilización de la financiación promocional crecieron muy rápidamente, en volumen físico por lo menos hasta 1974.

i) A fines de 1974, el saldo de créditos para promoción de exportaciones imputado por los bancos a líneas de redescuento del Banco Central llegó a \$ 6.200 millones; y a fines de 1975 \$ 17.500 millones a precios corrientes.

ii) Del total de ¹⁹⁷⁴ alrededor de 1/3 corresponde a cada uno de los regímenes. Pero como la financiación puede llegar a cubrir alícuotas más altas que la pre y postfinanciación, se infiere que se dan acuerdos de post y prefinanciación para exportaciones que no están financiadas con líneas imputables a redescuento del B.C.R.A.

iii) Los acuerdos de financiación crecieron de U\$S 2 a U\$S 260 millones entre 1969 y 1974. Nótese que, aunque los regímenes databan de antes, recién comenzó a madurar el sistema a principios de la década del 70. Ultimamente los bienes de capital cubren el 28% de los acuerdos, y los durables y semidurables el 22%.

iv) En cuanto a la alícuota financiada, el valor del financiamiento constituye en promedio alrededor del 80% del valor de los bienes de todo tipo.

v) El destino por países ha hecho cambios significativos. Hacia los años 70 -en que comienza a tener significación cuantitativa el sistema- el 75% del financiamiento correspondía a exportaciones a los Estados Unidos y países de Europa Occidental. En 1974, la mitad de la exportación financiada ha ido a Latinoamérica (ALALC 43%).

vi) Los bancos

Cuadro A-III

Saldos de financiamiento de exportaciones, según distintos regímenes
En millones de \$ a precios corrientes

Fines de	Prefinan- ciación	Financia- ción	Postfinan- ciación	Total
<u>1971 (marzo)</u>	<u>5</u>	<u>87</u>	<u>192</u>	<u>283</u>
<u>Total</u>				
<u>1974 (diciembre)</u>				
De capital	1594	983	...	...
Durables y semi- durables	213	431	...	...
Otros	422	513	...	...
<u>Total</u>	<u>2229</u>	<u>1927</u>	<u>2074</u>	<u>6230</u>
<u>1975 (diciembre)</u>				
De capital	2689	3422	...	...
Durables y semi- durables	869	1377	...	...
Otros	1644	2584	...	...
<u>Total</u>	<u>5202</u>	<u>7383</u>	<u>4943</u>	<u>17529</u>

Cuadro A-III-4

Financiación de Exportaciones

Años	Listas →	Montos Financiados			Total
		I (Bienes de Capital)	II (Bienes durables y semidurables)	III (Otros produc- tos)	
En millones de U\$S					
1969		0.3	...	1.9	2.2
70		2.4	0.8	27.7	30.9
71		5.1	6.4	24.8	36.3
72		14.5	13.0	37.0	64.5
73		50.8	40.8	80.2	171.8
74		73.2	57.9	131.9	263.0

Cuadro A - III - 5

Financiación de Exportaciones

Valor CIF de la Exportación financiada y alícuotas de financiamiento

Conceptos	Bienes	Años	
		1973	1974
Millones de U\$			
Valor CIF de la exportación	de Capital	62.3	88.4
	Durables y semidurables	54.2	75.9
	Otros	101.7	166.8
	Total	218.2	331.2
Por cientos			
Alícuota del valor de la Exportación Financiada	de Capital	81	83
	Durables y semidurables	75	76
	Otros	79	79
	Total	79	79

Cuadro A-III-6

Destino de la Exportación Financiada

Destinos	1970	1974
	En por cientos	
ALALC	18	43
Otros países Latinoamericanos	-	6
Estados Unidos	44	19
Otros países Americanos	2	3
MCE	25	15
Otros países de Europa Oc- cidental	5	3
Europa Oriental	4	4
Japón	1	3
Otros países	1	4

vi) Los bancos intervinientes son predominantemente privados. Estos cubren más del 70% de la cartera; y de tal cobertura la mitad corresponde a bancos extranjeros en 1974.

vii) Los créditos para promoción de exportaciones del conjunto de bancos representan una alícuota de la cartera global de créditos del orden del 7%. Para la banca privada nacional esta proporción es del 9%; y en la banca extranjera, el 20% de la cartera viva está representado por financiación de exportaciones (en 1974)

viii) Las informaciones que dan pie a las consideraciones anteriores no incluyen las operaciones imputables a créditos directos del Banco Central, en las cuales los bancos intervienen en el proceso operativo sin emplear fondos de redescuento. Los convenios suscriptos por el País son analizados en otro punto. A fines de 1975, habían tenido principio de ejecución los celebrados con Cuba, Chile y Uruguay, con una utilización de U\$S 200 millones aproximadamente.

2. La eficacia del sistema

Hay -como en cualquier caso- por lo menos dos patrones de valor para juzgar la eficacia de un sistema: el que viene dado por los objetivos actuales que el mismo persigue; y el que resulta del conjunto de objetivos que podrían serle asignados. Sobre lo primero se trata aquí.

Con respecto a los objetivos actuales que el sistema persigue, es consenso prácticamente unánime que el sistema argentino de financiamiento es altamente eficaz,

Posee adecuada institucionalización normativa y automaticidad operativa; es flexiblemente ajustado por el Banco Central en los casos que requieren consideración especial; en general los productos son ordenados según su interés para el / comercio exterior

comercio exterior y su contenido de valor agregado; está bien acoplado en la práctica con el seguro de crédito; su conexión con los estímulos tributarios es en principio satisfactoria -siempre al nivel de los objetivos actuales-; el Banco Central no parecería tener razones de peso para considerar que la instrumentación hecha por el sistema bancario desvirtúa los propósitos del sistema; los disfuncionamientos detectados no tienen alta significación cuantitativa; y, en suma, el instrumento tiende a lograr su objetivo de maximizar el valor de las exportaciones manufactureras con cada vez mayor valor agregado.

El hecho de que el sistema sea servido predominantemente por la banca privada -y en forma muy significativa por la banca extranjera- hace parte del juego libre del mercado por el que el País optó y su modificación no entra en los objetivos actuales, lo mismo que la circunstancia de que el sistema no contribuya a estimular la vigorización de la presencia de la empresa nacional, o la formación de consorcios de exportación de empresarios nacionales.

Incluso, planteada en reunión de expertos la propuesta de que el sistema podría ser incorporado a un sistema más general de crédito al programa de cada empresa, los Expertos participantes -que utilizan el instrumental de financiación- sugirieron la conveniencia de no comprometer al sistema actual, en función de otro cuya eficacia no está probada.

A nivel específico de plazos, coberturas y tipos de interés por listas de productos, también el sistema fue considerado por los Expertos como básicamente eficaz, y debidamente institucionalizado; aunque se señaló la posibilidad de mejorar la selección por productos.

3. Criterios relativos a decisiones y acciones futuras.

Empero, y particularmente a partir de los buenos resultados logrados hasta ahora, se estima útil considerar ciertos aspectos que podrían emplear el poder catalizador del crédito -tal vez el catalizador más importante que se posee en política económica- para incorporar otros objetivos y mejorar las resultantes generales del sistema de financiación de exportaciones manufactureras. Entre ellos, una agenda de discusión podría incorporar aspectos como los siguientes.

/ a) Todo país

a) Todo país requiere, entre otras cosas, tener una política de ahorro conducida centralmente para maximizar su dimensión y/o la eficacia direccional de su uso; y asegurarse de que todo lo que físicamente necesita ser producido, sustituido y exportado, lo sea en la práctica, habida cuenta de las restricciones existentes.

Si la política de crédito bancario se apoya en la base tradicional de prestar al más solvente, no se asegura el ajuste entre esta política y aquellos objetivos. Se propone que el préstamo al programa de la empresa habría de constituir una aproximación de mejor aptitud operativa. 1/

Lograr cierta expansión en el producto, tal que el crecimiento sea "suficiente" requiere un volumen físico de exportación también "suficiente"; y esto a su vez conlleva la necesidad de financiamiento suficiente. Pero también eficiente, en el sentido estricto de eficiencia definido en este estudio.

Además, se ha señalado que el proceso producción/sustitución/exportación debería integrar un sólo conjunto conceptual, de diseño, y operativo para lograr tal suficiencia en la práctica.

El crédito al proceso producción/sustitución/exportación constituye una inyección de fondos que se hace en un circuito. En consecuencia, según por dónde los fondos entren en este circuito y para qué se usen, se estará influyendo sobre la forma de funcionamiento del mismo circuito y sobre otras variables, tales como la estructura de las transacciones, la distribución del ingreso, el nivel y la estructura de precios, las transferencias de ingresos por cambios en tal estructura de precios, la estructura de la propiedad, y los flujos de divisas.

Además, se requiere ya conceptualizar la tecnología como una mercadería o cuasi mercadería; y concebir que el crédito financia la exportación de una tecnología nacional, o la reexportación de una tecnología extranjera. Y, aún más, que en su conjunto la política tecnológica de cada país genera solicitudes sobre la política de crédito en general y la política de financiación de exportaciones en particular, a las cuales éstas deban responder.

/ Las consideraciones

1/ Una serie de reflexiones de este anexo están apoyadas en el trabajo:
La exportación de manufacturas y el papel de la mediana y pequeña industria, págs. 114 y siguientes. (1971).

Las consideraciones anteriores constituyen unidades conceptuales a las que procede adicionar la necesidad de que cada país conduzca de alguna manera la estructura de la propiedad de sus decisiones, en general; y particularmente las relativas a su balance de pagos; variable ésta que, como es conocido, constituye una restricción dominante en el proceso de desarrollo integrado de muchos países, y de Argentina en particular.

Intégrense ahora estas unidades conceptuales en un sólo análisis. De ello se deduce -y no se postula- que si lo anterior es cierto, procedería una revisión de los objetivos específicos asignados al financiamiento de las exportaciones, y la evaluación de una expansión y una mejora en su selectividad. 1/

b) Lo anterior debe ser instrumentado eficaz y eficientemente. De lo mucho que sobre ello procedería considerar, por lo menos un aspecto institucional y operativamente importante que la experiencia difundida recoge, reside en que la fortificación de la empresa nacional requiere que el crédito se vincule con la asistencia técnica, el aval, el "underwriting", la participación en el capital cuando proceda, y otras prestaciones convergentes; y que todo ello debe ser estrictamente operativo.

La acción del instrumento financiación para lograr este propósito, tomado aisladamente, sería entonces insuficiente, por fecunda que fuese. Procedería vincular los elementos anteriores, en el plano operativo; y ello requiere un ente "ad hoc". Tal tipo de ente es una corporación y no sólo un banco. En consecuencia, se deduce que procedería discutir la conveniencia de una Corporación del Sector Externo para Argentina 2/

Tal Corporación tendría que ser el instrumento, además; para catalizar la formación de empresas con participación argentina en el exterior; tema éste considerado en otro punto.

/ c) Los instrumentos

1/ Véanse además al respecto, las consideraciones discutidas en detalle en el Documento de Base sobre "Instrumentos....." (o.c)

2/ Véase Documento de Base sobre "Las Instituciones para la conducción del Sector Externo." (o.c.)

c) Los instrumentos de financiación constituyen un subconjunto del instrumental de conducción del sector externo. Los Bancos Centrales suelen albergar una gran concentración de instrumentos de conducción del sector externo; pero por lo menos los relativos a la política comercial y los tributarios están fuera de su seno. Se impone, pues, una coordinación instrumental que comienza por la coordinación en el diseño de las políticas.

Los altos decididores de las instituciones requieren el homólogo de un "estado mayor" en lo económico, que ayude a la conducción sin interferir en las decisiones y acciones de línea. En el caso particular del Banco Central de la República Argentina -que posee un Centro de Estudios Monetarios- se ve la conveniencia de discutir la constitución de una unidad de estudios del sector externo para desempeñar este papel, y vincularse con unidades homólogas de otros entes encargados de problemas convergentes en otras áreas del sector público. 1/

d) Procedería también estudiar en detalle factores convergentes de financiación que nacen de la posibilidad de asociación de bancos nacionales con entes financieros del exterior; la forma que puede asumir la contribución de las sucursales de bancos oficiales nacionales en el exterior al proceso; y el virtual papel que las empresas comercializadoras podrían tener en la obtención y canalización de determinados recursos.

e) A menor nivel de abstracción, por lo menos se entiende procedente:

i) Discutir la conveniencia de un control y regulación coetáneos, económico-financieros y tecnológicos del proceso, apoyados en un flujo de información mantenido al día.

ii) Reconsiderar el valor actual que resulta de descontar los cobros futuros por exportaciones a plazos, considerando además la inflación mundial en las monedas convertibles. Sistematizar el cálculo de un valor actual del balance de divisas, computando también las virtuales filtraciones a que podría dar lugar un exceso de generosidad en el financiamiento.

/ iii) Montar el

1/ A propósito del tratamiento de los instrumentos de información y comercialización, se formula también una propuesta homóloga para la constitución de un Centro, en la Secretaría de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales.

iii) Montar el mecanismo para mantener permanentemente vigentes listas "eficientes" (stricto sensu) de productos con financiamiento promocional.

iv) Independientemente de soluciones globales o ajustes mayores, considerar los ajustes de la mecánica del proceso que podrían servir para formar consorcios de exportación de empresarios nacionales; y fortificar en general a las empresas nacionales de exportación dentro del sistema vigente.

v) Conectar desde ya los regímenes de promoción industrial y financiamiento industrial -desde el nivel de prefinanciamiento en adelante- con el de financiación de exportaciones, en forma tal que se logre un flujo permanente de producción "para" exportación.

vi) Condicionar determinado otorgamiento de crédito interno a la "performance" de exportación de la empresa, aún cuando no se instrumente el crédito al programa de las empresas con carácter generalizado.

C. SEGURO DE CREDITO A LA EXPORTACION^{1/}

1. Institución y fisonomía

a) El seguro de crédito a la exportación cubre riesgos comerciales y riesgos llamados extraordinarios (políticos, catastróficos, etc.).

b) Actúa en el ramo la Compañía Argentina de Seguros de Crédito a la Exportación S.A., empresa privada especializada constituida por más de ciento cincuenta sociedades anónimas residentes en el país. Esta entidad toma el riesgo comercial y actúa en riesgos extraordinarios como mandataria del Estado.

La Compañía es miembro de la Unión Internacional de Aseguradores de Crédito (Unión de Berna); toma un 50% de reaseguros pasivos con reaseguradores del exterior; está entrando en el reaseguro activo; y convoca a un Grupo de Discusión, de carácter asesor interno, con integración múltiple, para autocrítica y estudio de la mejora del sistema.

c) La legislación sobre seguro de crédito contra riesgos extraordinarios designa Autoridad de Aplicación del sistema -a cargo del Estado Nacional- a la Secretaría de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales; y establece una Comisión Nacional de Seguros y Garantías Externas, como entidad asesora necesaria, y con iniciativa propia, e integración por representantes de entes estatales.

d) Argentina, pues, ha optado en esta materia por un sistema mixto.

e) Las disposiciones en vigor establecen que, para acceder al financiamiento promocional de las exportaciones que el Banco Central otorga, es necesario que los créditos al exterior estén cubiertos por el seguro contra riesgos comerciales, o tengan aval de banco o entidad financiera no bancaria del exterior, a satisfacción del Banco Central.

^{1/} Véase: "Seguro de Crédito a la Exportación en la Argentina"-Documento de base de este estudio y Documento de Base sobre "Instrumentos..." (o.c.)

Se ha interpretado que esta disposición cataliza la necesidad de utilizar el seguro de crédito por parte del exportador, salvo que obtenga aval -lo que implica usar su capacidad de crédito-^{1/}.

f) Se estimó que la Compañía cubre sólo entre alrededor de un tercio y el 40% de su mercado potencial. Ciertos exportadores -sobre todo la pequeña y mediana empresa- no acuden al sistema por desconocimiento o por trabajar con cartas de crédito; y es menor el acceso relativo de los exportadores del interior del País.

En tren de ampliar la cobertura, se distingue entre demanda insatisfecha de seguro y demanda a ser creada. Para evaluar la demanda insatisfecha se ha preparado un convenio para que los gerentes de exportación de los bancos puedan aportar al sistema. La demanda a ser creada compromete acción en materia de información; y la Compañía está evaluando la posibilidad de apertura de filiales.

g) Los principales indicadores de desarrollo del sistema hacia 1975 muestran:

- i. Muy rápido desarrollo de los montos asegurados en ambos riesgos.
- ii. El valor de los riesgos extraordinarios asegurados más que triplica el de los riesgos comerciales ordinarios.
- iii. Viene creciendo la suma media por póliza.
- iv. El plazo promedio ponderado de las coberturas es de un año en riesgos ordinarios y de tres años en riesgos extraordinarios. El 70% de los riesgos ordinarios cubre hasta 180 días. El largo plazo medio en riesgos extraordinarios está influido por la cobertura de la exportación de bienes de capital.
- v. El 20% del monto asegurado contra riesgos comerciales tiene póliza colectiva.^{2/}
- vi. Entre el 65% y el 75% de las coberturas se otorgan a países de ALALC y el resto significativo se reparte entre Europa Occidental y América del Norte.

^{1/} O salvo también que goce de un crédito fiduciario de hasta cien mil dólares en el conjunto de bancos, lo que tiene poca relevancia para el grueso de la exportación.

^{2/} Por la totalidad de operaciones de una empresa, bajo ciertas condiciones.

- vii. Desde 1975 se comienza a otorgar coberturas por exportaciones de servicios a países de la región.
 - viii. Desde 1974 se cubren también riesgos de fabricación por exportaciones a América del Sur y Central.
 - ix. Las coberturas a la exportación de bienes corresponden prácticamente a productos manufacturados. Las manufacturas de metales, maquinarias y aparatos -eléctricos o no- y vehículos y similares constituyen el 80% de los riesgos comerciales y el 60% de los extraordinarios.
 - x. Las coberturas a compradores públicos constituyen el 9% de los riesgos extraordinarios asumidos.
- h) Interesa anotar que la solicitud de coberturas parece tener cierto valor indicador anticipatorio del curso de las exportaciones manufactureras; ello debe aún ser empíricamente explotado.

2. El seguro de riesgos comerciales.

a) El riesgo cubierto es el de insolvencia jurídica; aunque la Compañía, discrecionalmente, ^{puede reconocer la insolvencia} ~~de hecho~~. Además, se vino cubriendo el riesgo de interrupción del proceso de fabricación para la exportación, por causa imputable al comprador del exterior. Se distingue también la insolvencia de hecho presunta, o "mora prolongada", riesgo en esencia no cubierto^{1/}, aunque está previsto como asumible por el Estado Nacional, en la legislación en vigor.

b) La cobertura de las pólizas, en general alcanza hasta el 90% del valor del embarque. Se emiten pólizas individuales (para operaciones concretas; por regla de bienes de capital y durables; y a plazo medio y largo) y pólizas globales (por exportador; a todos los mercados; para compradores habituales; por regla hasta 180 días).

c) La bondad del sistema reposa obviamente en el sistema de información. Este

1/ En el punto g) se trata sobre los riesgos no cubiertos en forma sistemática.

sistema es particularmente relevante para las exportaciones industriales, porque son básicamente menos repetitivas que las agrícolas, ya que cambia más el bien exportado.

En el seguro de crédito, la información depende de una buena elección de fuentes informantes; y ello en gran parte de las vinculaciones de la entidad.

- i. Sobre las fuentes empleadas, se acude a informantes usuales y a reaseguradores extranjeros. Se ha anotado que una dependencia excesiva de tales reaseguradores podría afectar la capacidad de decisión de la Compañía sobre las operaciones elegibles.
 - ii. Existen problemas en lo relativo a calidad de la información, la cual a veces es calificada como deficiente. Ello obligaría a cierto conservatismo en el otorgamiento de coberturas.
 - iii. El costo de la información es alto y creciente; e incide relativamente más, es natural, en el exportador pequeño y no repetitivo. La Compañía, empero, suele subsidiar este costo en ciertos casos.
 - iv. Sobre la demora en la información se recogieron juicios dispares; aunque en general ella parecería acompasada con la demora normal de la conclusión de una operación de exportación. Empero, el grado de flexibilidad que debe tener el sistema de seguro está influido por el nivel coyuntural del comercio mundial: si hay exceso de demanda mundial se alarga el trámite de emisión de las pólizas; y si, como al presente, hay recesión con presión de oferta, el sistema debe operar a ritmo más veloz, porque toda demora afecta la posibilidad de concertar ventas al exterior 1/.
 - v. La Compañía ha venido participando de los esfuerzos realizados en diversos foros internacionales para cruzar información, y está explorando la posibilidad de arreglos con este propósito en América Latina 2/.
- d) La suficiencia de la cobertura del seguro no es siempre plena, para los ban-

1/ Actualmente existe en la Compañía un control de demoras; y se está considerando la posibilidad de otorgar coberturas en forma directa, por monto reducido, y sobre la base de que el banco interviniente participe del riesgo en cierta medida.

2/ Trabajos del CIPE y particularmente esfuerzos para uniformar las bases de obtención de información fueron citados como fructíferos, así como la participación de reaseguradores, bancos, exportadores y gobiernos en el proceso.

CUADRO A-III-7

Seguro de crédito a la exportación
Principales indicadores de su evolución

Concepto	Período ^{a/} Unidad	Riesgos comerciales		Riesgos extraordinarios	
		1970	1975	1970	1975
Sumas aseguradas	Millones u\$s	8	90	3	340
Pólizas emitidas	Miles	0,1	2,3	0,2	10,6
Suma media por póliza	Miles u\$s	26 ^{b/}	39	17	32
Prima unitaria media	%	1,3	1,4	...	...
Plazo promedio de las coberturas	Meses	10	12	38	35
Proporción de compradores públicos ^{d/}	%	-	-	...	9
Siniestros pagados ^{c/}	Miles u\$s	-	55	...	...
Estructura según destino de la Exportación	%				
-ALALC	"	26	74	66	65
-América del N.	"	45	10	33	15
-Europa Occ.	"	27	12	-	16
-Otros Países	"		4	1	4

^{a/} Ejercicio cerrado en junio del año que se indica

^{b/} 1971

^{c/} Netos de recuperos

^{d/} En el valor de las coberturas

Fuentes: Secretaría de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales, Banco Central de la República Argentina y Compañía Argentina de Seguro de Crédito a la Exportación S.A.

cos operadores. Cuando el crédito excede los límites de endeudamiento asignados al exportador, los bancos suelen requerir, además, un aval; y ello perjudica especialmente a los exportadores nuevos, o medianos y pequeños, menos conocidos por el sistema como tales. En cierta medida ésto limita la velocidad de expansión de exportadores nuevos, y ata sus posibilidades a la calificación previa de su crédito -es decir de su solvencia- independientemente de su eficacia puramente exportadora.

e) Sobre el costo del seguro contra riesgos comerciales ordinarios hay al menos dos criterios. Por un lado, se ha establecido que las primas responden al nivel internacional; que no resultan onerosas; y que no gravan la colocación externa de los productos. Por otro, que las primas son superiores a las usuales en otro país latinoamericano; y que se requiere un estudio "ad hoc", particularmente por las implicaciones de cualquier abultamiento en el costo (que sería invisiblemente financiado con los estímulos tributarios y financieros estatales en tal caso). Naturalmente, liquidándose las primas por el mercado financiero, su costo en moneda nacional resulta alto; y siendo relativamente mayores las primas de pólizas individuales, resultan más onerosas para las empresas medianas y pequeñas.

f) Son varios los riesgos no cubiertos en forma difundida en la práctica. Entre ellos:

i. El de mora prolongada, que se produce cuando hay retardo ostensible en recibirse el pago del exterior.

La calificación de su importancia varía desde considerarla la carencia más notable del sistema argentino (por regla está previsto en los sistemas del resto de América Latina) hasta entender que, si bien constituye uno de los mayores reclamos del sector exportador, hay razones técnico-económicas para estimar su implementación sin más estudio como no conveniente^{1/}.

^{1/} Entre éstas, la de: que convertiría a la función de seguro en una función de financiamiento; que debería afrontarse el muy alto costo de la operatoria jurídica de recuperación de los fondos en el exterior; y que el sistema de seguro quedaría sensibilizado al ciclo del mundo industrial, y particularmente a las quiebras que se dan durante la depresión en los países importadores.

Adicionalmente, la posibilidad -discrecional de la Compañía- de dar anticipos a cuenta de siniestros puede cubrir al exportador de mora prolongada, desde el punto de vista puramente financiero.

- ii. Tiene consenso la idea de que conviene otorgar garantías incondicionales de cobranza a los bancos. El exportador no tendría en tal caso que ofrecer avales adicionales; pero se requeriría al parecer cierta participación estatal en el problema que, de todas maneras, requiere más estudio.
- iii. La extensión geográfica de la cobertura a países de Africa y Asia ha suscitado también opiniones no coincidentes. Algunas de ellas consideran que el comercio es pequeño y los compradores públicos importantes, por lo cual el riesgo está cubierto por el seguro de riesgos extraordinarios con alcance de comprador público. Otras que, precisamente, la cobertura se requiere para que el comercio deje de ser pequeño y para que acceda a un número mucho mayor de importadores privados de esos continentes.
- iv. El riesgo de insolvencia del propio exportador durante el proceso de fabricación, que viene siendo cubierto desde 1974, en pequeña escala, constituiría, de ser difundido, una suerte de seguro al prefinanciamiento. 2/
- v. Sobre los plazos, hasta marzo de 1973 se cubrían riesgos hasta 3 años; desde entonces hasta 5 años; y se ha discutido la conveniencia de una

Interesa anotar que el receso habido en los Estados Unidos significó que en dicho país, en el cual se ubica sólo el 5% de los riesgos asumidos, se radica el 50% de los quebrantos. Además, se ha citado que las quiebras del mundo industrial han tornado difícil la situación de empresas que aseguran mora prolongada; y que ello acontece en mayor dimensión relativa en los países en que se han desarrollado planes de estabilización económica relativamente más rigurosos.

2/ Técnicamente se configura una suerte de seguro de caución que en Argentina se otorgó a astilleros, hasta ser prohibido por la Superintendencia de Seguros de la Nación por falta de solvencia de compañías de seguros de caución para afrontar este tipo de riesgos. Se ha citado que es un problema más de financiamiento que de garantías, porque los exportadores tienen poca solvencia relativa

Continúa llamada pág. siguiente

extensión mayor. Por regla las opiniones técnicas no aparecen en principio favorables, por el escaso valor actual de las cobranzas a tan largo plazo y porque los compradores son en tal caso públicos, aparte de otros problemas prácticos que tal extensión genera.

- vi. Finalmente, los riesgos de inversión argentina en el exterior constituyen un punto específico de alta importancia, que requeriría estudio especial 1/. Cuando empresas residentes en Argentina instalan empresas en el exterior, el financiamiento de la exportación sirva para capitalizar a la unidad de producción establecida en el país de destino. Si se piden garantías, tiende a desvirtuarse el sistema y se afecta más a la empresa mediana y pequeña, que es precisamente la empresa nacional que está en capacidad de proveer la tecnología, también nacional, que se adapta a la constelación de recursos de países homólogos, o de menor desarrollo relativo.

El seguro de inversión en el exterior es una figura tipificada en la Reunión de Berna; constituye riesgo vigente como tal, pues se están haciendo tales inversiones; y configura un elemento importante para el funcionamiento práctico de la empresa conjunta latinoamericana. Su estudio configura, pues, un problema de entidad, que requiere adecuado marco jurídico de base.

3. El seguro de riesgos extraordinarios.

- a) Los riesgos cubiertos son políticos, catastróficos, y de otra naturaleza que impidan transferir las divisas; y están taxativamente tipificados. Se incluye la cobertura de los pagos previstos: durante el período de fabricación de las mercaderías, o a su entrega, o por contratos de prestación de servicios o consultorías.

al riesgo que asumen. De facto, en este tipo de riesgos los bancos utilizan formas de fideicomiso y disponen directamente de los fondos que otorgan; pero reconocen la debilidad de sus servicios de ingeniería para operar adecuadamente en el problema.

- 1/ Véase al respecto las referencias contenidas en el documento sobre "Exportación de plantas completas o llave en mano" y las contenidas en el capítulo sobre "Inversión Argentina en el Exterior".

b) Los bienes financiables son los que pueden obtener prefinanciación o financiación, según el régimen del Banco Central.

c) La cobertura de las pólizas incluye simplemente los riesgos extraordinarios, o puede incluir "alcance de comprador público", en cuyo caso se cubre el incumplimiento de pago del ente público comprador; y en la práctica para estos casos se requiere garantía del Estado del país adquirente.

Para estos riesgos se ha fijado en 1975 un "cúmulo global", que es la suma máxima total que el Estado Argentino asume para su cobertura. Anteriormente se fijaban cúmulos por países.

Se cubre el 100% del valor, básicamente, lo cual ha sido criticado, pues no asocia el interés del exportador a la cobranza. Cuando se incluye el riesgo de incumplimiento de pago (con alcance de comprador público), el 90% del valor del crédito.

d) Las primas son fijadas por la Autoridad de Aplicación, y varían según la clasificación del país de destino -la cual es en parte función de su situación económico-financiera- y según los plazos de financiación.

e) La operatoria del sistema, al efecto de la liquidación una vez configurado el siniestro, ha suscitado problemas de variados tipos. 1/

4. La eficacia del sistema

a) En líneas generales, el juicio es positivo. El instrumento seguro de crédito sirve específicamente para que se pueda exportar manufactura, como un eficaz acceso rio del principal, que es el financiamiento.

b) Este juicio global no está debilitado por el hecho de que el crédito a tasa promocional constituye la contrapartida de la contratación del seguro; por el relativo impulso a tomar seguro que viene del crédito mismo; ni por los problemas operativos antes enunciados. Hay razones de especialización técnica y de escala de operación que aconsejarían la concentración de la actividad en una sola entidad.

1/ Se han citado demoras en los pagos gubernamentales; defectos de información sobre letras que habían sido pagadas y sobre tipo de cambio aplicable; etc. Se está diseñando un mecanismo de reverificación y de cierre recíproco de los mecanismos de información.

Además, algunas opiniones toman como índice de eficacia el que sea rápidamente creciente el número de empresas que acuden al seguro de crédito; otras como simple exteriorización de la necesidad de hacer un trámite. Se rescata, empero, la circunstancia positiva de que la obtención de reaseguros en el exterior y la participación en la Unión de Berna son índices de que externamente se califica que hay un nivel de eficacia adecuado en el sistema argentino.

c) Sin embargo, las observaciones surgen cuando se baja de nivel de abstracción, y se entra a juzgar la eficacia con respecto a logros dados.

Por plazos, p.ej., el mayor conservatismo de la Compañía en otorgar no más que 180 días de cobertura a ciertos productos -aunque el Banco Central admitió un plazo mayor de financiamiento- ha sido considerado como eficaz.

Por entes, en cambio, se ha señalado que la labor no es eficaz para la pequeña y mediana empresa; y que las coberturas de riesgos comerciales se concentran sobre un número reducido de empresas, destacándose las de naturaleza multinacional.

Se considera que el juicio afinado requeriría estudios detallados a partir de que se defina el nivel de selectividad que se pide al sistema de instrumentos de conducción de la exportación manufacturera, y que se asignen responsabilidades por lograr tal nivel de selectividad, a los distintos instrumentos, entre ellos el seguro de crédito. De allí surgiría el patrón de valores con el cual juzgar los logros concretos.

d) La selectividad lograble utilizando el mecanismo de seguro de crédito es alta -dado el nivel de cobertura del mismo seguro- 1/; y en ello reside buena parte de su utilidad potencial para la política de exportaciones. En la práctica, su andamio real está subordinado a que opere un buen nexo entre el seguro y los demás mecanismos de conducción de la exportación manufacturera, y particularmente el financiamiento en sí.

1/ Si, como al presente, el seguro cubre menos del 50% de su mercado potencial, ello daría una gruesa pauta de la significación del efecto real de la selectividad posible.

i) La selección por productos ya es hecha por el Banco Central en función de las listas para el financiamiento; y por la Secretaría de Comercio Exterior.

ii) La selección por países de destino es en parte incorporada por el seguro de crédito al tomar riesgos a costos diferenciales -o no tomarlos- por plazas.

iii) La selección por ente importador es también parte natural del sistema.

iv) Los plazos, por regla se acomodan a la naturaleza de los bienes, y están reglados por la Secretaría del ramo.

v) La selección por ente exportador -si interesara- es susceptible de ser hecha por uno u otro instrumento; aunque ello debiera ser cuidadosamente evaluado.

e) Factores interesantes a tener en cuenta serían, entre otros, los de que el seguro es más barato que el aval para el exportador; y más útil para los bancos, pues les compromete menos con sus corresponsales.

D. INSTRUMENTOS DE INFORMACION Y DE COMERCIALIZACION

1. Criterios globales de análisis.

- a) Estos instrumentos son conceptualmente separables, aunque en la práctica están vinculados estrechamente.
- b) Se identifica cierto nivel de capacidad de competencia por efecto-información y por efecto/apertura de comercialización. 1/. Estas capacidades de competencia convergen con las que resultan de otros efectos (precios, tecnología, etc.) en forma interaccionada. Maximizar la capacidad de competencia por efecto-información y comercialización constituye, pues, un objetivo operacional, sujeto naturalmente a una serie de restricciones. Tales restricciones han de ser tanto de tipo general -inherentes al sistema económico global y a su funcionamiento- como propias de ambos sistemas.
- c) Para maximizar tal capacidad de competencia se requiere concebir al conjunto información/comercialización como un sistema en sentido estricto, al cual se piden salidas específicas.

Estas salidas constituyen no sólo la información y la aptitud de comercialización que sirven al exportador; sino también las que sirven al Gobierno para conducir al conjunto producción/sustitución/exportación, minimizar filtraciones, y particularmente maximizar la eficiencia en la exportación por productos, mercados, entes, y otros atributos escogibles.

- d) Con este tipo de enfoque global se analiza el caso argentino en materia de instrumentos de información y comercialización. 2/.

1/ Véase capítulo I, y Documento de Base: Una red de vinculaciones entre variables consideradas en el análisis de la exportación manufacturera argentina.

2/ Sólo para el propósito expositivo, las misiones comerciales, las ferias y exposiciones, y las ventas en licitación son consideradas bajo el acápite de instrumentos de información.

2. Instrumentos de información 1/

La importancia de la información para la exportación manufacturera ha sido claramente expuesta en una reunión de Expertos convocada para contribuir a este estudio, cuando se estableció que "la información va primero y otros instrumentos, incluso el ^{de} financiamiento, podrían ir después"; y, aún más, cuando se señaló que el País debe construir un verdadero sistema de exportación, y que este sistema depende de la institucionalización de un flujo de información bien programado.

a) Las informaciones sobre oportunidades comerciales en el exterior surgen predominantemente de los contactos comerciales corrientes, de nexos con casas matrices y de información impresa. La información de fuente oficial está contenida en un Boletín de Oportunidades Comerciales que edita la Secretaría de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales y en el acceso a información propia y de las Consejerías Comerciales.

La Secretaría utiliza una serie de instrumentos convergentes, pero ^{al parecer} no los ha integrado en un sistema de información "stricto sensu".

En tal contexto, naturalmente, tienen ventaja relativa las filiales de corporaciones transnacionales, al poseer fuentes informativas directas propias, de ámbito mundial; mientras que la empresa mediana y pequeña debe reposar en el sistema público, en mayor o menor medida.

b) Las misiones comerciales analizadas en 1974 y 1975 fueron organizadas en parte con participación de la Confederación General Económica (C.G.E.). Las misiones cubrieron Cuba, Ecuador, Venezuela, Perú, Europa Oriental, el Caribe y los Estados Unidos. No sólo exportaciones manufactureras, sino proyectos de inversiones conjuntas y avances en materia de complementación industrial han surgido de ellas su evaluación operativa señala que las misiones más exitosas fueron aquellas en las cuales el apoyo del Consejero Comercial en el país importador fue más activo; y que se requiere organizar la cooperación entre los sectores estatal y

1/ Véase un listado preliminar de fuentes de información y de canales de comercialización en el Documento de Base: "Instrumentos para la Exportación de Manufacturas".

/privado sobre

privado sobre bases prácticamente más eficientes. Ello demanda recursos financieros y organizativos, que la Secretaría de Comercio Exterior actualmente no poseería en dimensión suficiente.

c) Las ferias y exposiciones fueron organizadas por distintos entes en los últimos años.

i) La primera intervención oficial en la materia data de 1958 (Bruselas). Desde entonces la iniciativa fue privada hasta que en 1967 se crea el Servicio Nacional de Exportaciones.

En 1971/ 75 la Secretaría de Comercio Exterior realizó, entre otras ferias y exposiciones en Sudáfrica, Alemania, Perú, Colombia, El Salvador, Zaire, Ecuador, Guatemala, Chile, Canadá, Francia y Cuba. Excluido este último país, la venta promedio en el evento está en 1,5 millones de U\$S; y se conciertan ventas posteriores que, en una muestra pequeña, representan en promedio un monto semejante. El costo medio fue estimado entre el 7 y el 10% del valor de las ventas.

ii) La Cámara de Exportadores -entidad privada- ha efectuado numerosas exposiciones. Además, en los últimos años, diversas cámaras industriales organizaron eventos similares; y sus resultados sugerirían la necesidad de complementación con la labor estatal.

d) Las ventas en licitación son informadas sistemáticamente por la Secretaría de Comercio Exterior, la cual brinda asesoramiento y acceso a las Consejerías Económicas.

e) No existe en el País un centro de documentación que asegure no sólo flujos originales de información sino también recuperación de ella. Tal tipo de entidad requeriría participación empresarial activa.

f) No se hacen estudios de mercado sistemáticos en la Secretaría del ramo; y en general estos estudios ^{quedan} remitidos a las iniciativas individuales. Naturalmente, la empresa mediana y pequeña -nacional por regla- está en desventaja comparativa, pues el costo de tal información es alto para ella.

/g) El uso

g) El uso de redes internacionales de información se remite a canales tradicionales, (informes y publicaciones), pero no se ha entrado a jugar con información cursada por satélite y computadora.

h) Las informaciones de Consejerías Comerciales son en parte sistematizadas; pero su recuperación podría ser mejorada según los expertos. Tales Consejeros deben, además, dispersarse para cubrir requerimientos muy variados, y el País no tiene un buen servicio de ingeniería en el exterior.

i) La debilidad de la información en materia de comercio exterior ha sido considerada como un caso particular del problema estadístico general del País, en que es baja la utilidad práctica de los datos disponibles para tomar decisiones en el corto plazo.

j) El acceso de información al interior del País es relativamente menor; y ello perjudica a la empresa nacional.

k) La capacidad de competencia por efecto-información ha sido calificada por expertos como: relativamente baja al nivel del País en su conjunto, incluso con respecto a la de otros países latinoamericanos que exportan manufactura significativamente; y relativamente mucho más reducida en la empresa mediana y pequeña nacional que en la filial de la corporación transnacional que exporta desde Argentina, accediendo al sistema de información de sus propias matrices.

l) La información requerida para la conducción estatal de la política de exportación manufacturera no aparece decididamente organizada. Como se analiza en otros capítulos de este estudio, hay un sistema que otorga ventajas, entrando a cierta selectividad por tipo de productos; sistema éste que es activado por la acción privada, salvo en lo que procura comprometer el Estado a través de convenios y de otros mecanismos institucionalizados. Aunque existen, por grupos de actividades, índices de variaciones de costos, niveles de tipos de cambio efectivos y ciertos datos sistemáticamente recogidos sobre precios efectivos de exportación, no se relevan en la misma forma los precios de competidores, y las variaciones en las condiciones internas y del mercado internacional de otros factores, cuya identificación es necesaria para que la conducción estatal pueda activar al sistema en forma eficiente en lo cuantitativo y en lo selectivo.

/m) Dentro de

m) Dentro de lo que constituye información, debe empero tenerse en cuenta que se viene realizando un ingente esfuerzo de capacitación. En el sector privado, a través de cursos, seminarios y conferencias. En el sector público, se ha especializado en comercio exterior a un grupo de alrededor de cien profesionales jóvenes, mediante un convenio oportunamente celebrado con el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la Capital Federal. Tales especialistas se están integrando en los diversos servicios de la Secretaría; y tiene al parecer consenso la apreciación de que la potencia de acción concreta de la Secretaría de Comercio Exterior ha acrecido considerablemente.

n) En el pasado se realizaron esfuerzos de distinto tipo orientados hacia el montaje de un sistema de información (p. ej. constitución de CACE -Consejo Asesor de Comercio Exterior-; proyecto de integración de CAPESA, entidad que hubo de trabajar en estudios de mercados, organización de ferias, publicidad y otros aspectos de promoción; integración de los Consulados en el sistema de información comercial, etc.); pero la rotación de autoridades y la falta de sedimentación de una estructura orgánica en la Secretaría de Comercio Exterior afectaron su concreción y permanencia.

ñ) En reuniones técnicas celebradas, ha habido consenso en que debe montarse el sistema de información como un sistema en el sentido estricto de la ingeniería de sistemas.

3. Instrumentos de comercialización

Además de los instrumentos de comercialización que fueron considerados en el punto anterior, interesa tratar sobre los siguientes:

a) Los consorcios de exportación configuran instrumentos útiles para compatibilizar la menor dimensión relativa de la empresa individual argentina con la escala de demanda de productos de uso masivo en grandes mercados de países industriales. Su eficacia ha sido probada en la exportación de vinos (Vinos Argentinos) caso éste
/en que se

en que se /logra, entre otras cosas, vender en gran escala; diversificar tipos de productos, calidades y mercados; aumentar el poder de negociación; bajar costos unitarios, y organizar la comercialización en el exterior.

Hay intentos para extrapolar esta experiencia a otros productos.

La cuestión es importante, y Expertos en la materia han calificado que el avance de Argentina en tal tipo de compañías de comercio es lento porque la actitud cooperativa es débil en el mismo empresariado industrial.

b) Empero, la cuestión esencial reside en-cuál tendría que ser la fisonomía del contexto de empresas exportadoras. Al presente, los principales exportadores son filiales de corporaciones transnacionales; y en el total de la exportación argentina de 1973, tales empresas tienen muy alta significación. Las compañías puramente comercializadoras de dimensión mediana o grande son pocas. Tamaño y especialización son factores que no entraron en designios previos de la política de exportaciones por entes, sino que surgieron al impulso del propio comercio.

Ciertos Expertos 1/ estiman que debe tenderse hacia la gran compañía nacional de comercio exterior (trading company); otros que habría que especializar empresas de exportación por actividades. Otros, en fin, que es difícil discernir a priori para la realidad argentina una estructura dada de entes; que de todas maneras hay que entrar por actividades; que debe estudiarse la posibilidad de catalizar consorcios para exportaciones especializadas y, al mismo tiempo, grandes empresas de comercio; y que hace a la esencia de las decisiones el que exista en algún punto del sector público un equipo capaz de analizar las experiencias y prestar asistencia técnica para difundirlas, pero en todo caso arrancando desde el propio proceso industrial y tecnológico de base.

c) Ha habido cierta exportación de manufacturas por empresas estatales; en pequeña escala. La experiencia de la utilización de entes estatales en los últimos 25 años ha sido diversa; y la política prevaleciente en los últimos años no parece

1/ Véase Documento de Base sobre "Instrumentos..." (o.c.)

haber introducido influencias especiales en cuanto al carácter público o privado de los entes exportadores de manufacturas.

d) Tanto por la estructura de los entes exportadores, cuanto por la naturaleza de los compradores del exterior, puede concebirse que es relativamente reducido el espacio decisional de las empresas exportadoras puramente argentinas. Se han estado haciendo esfuerzos para expandirlo; pero la rotación de decididores; los factores que impulsan a la subfacturación de exportaciones; la política fluctuante a corto plazo en cuanto a tipos de cambio; y el alto ritmo inflacionario interno crearon condiciones de base adversas a la empresa nacional, difíciles de sobrellevar.

La tendencia reciente hacia la creación de empresas conjuntas con otros países latinoamericanos ha de constituir -se presume- un importante factor para consolidar mecanismos de comercialización que fortifiquen la capacidad nacional de decisión y contribuyan a expandir la exportación manufacturera.

4. La Eficacia de los Sistemas

El juicio de Expertos considera débil el sistema de información, como se señaló. Desde una óptica de sistemas en sentido estricto, puede identificarse que existen "flujos de" información; pero no que esté montado un "sistema de" información.

Con respecto al sistema de comercialización, el nexo gobierno/sector privado fue juzgado débil hasta principios de 1976; el mecanismo gubernamental fue permisivo e inductivo, pero no catalizador sistemático de un impulso al sector privado nacional; no se usó a la empresa pública en toda su capacidad; y la estructura institucional de lo que tendrían que ser las redes de comercialización externa no tiene conducción central.

En suma, se concibe que la eficacia de los sistemas de información y comercialización es baja. De tal debilidad se pagan precios en términos de desaprovechamiento de posibilidades de exportación, debilidad relativa de la empresa nacional -por regla mediana y pequeña-, demora en la constitución de entes del tipo consorcio que en ciertos ramos se ven necesarios, falta de vigorización suficiente de sociedades de exportación, e impulso débil a la incorporación de tecnología nacional en la exportación.

5. Criterios relativos

5. Criterios relativos a decisiones y acciones futuras.

a) En materia de información, se tiene un razonable grado de certidumbre en el sentido de que, por lo menos, procedería incorporar a una agenda de discusión aspectos como los siguientes.

i) Montar el sistema de información como un sistema en sentido estricto. Ello requiere el trabajo de Ingenieros en informática, además de los expertos del caso; y su alcance debe llegar hasta los orígenes del proceso productivo -tecnología incluso+. El sistema debe responder a óptimos propios, además de satisfacer las solicitudes que ponga la política general del País. Los factores de óptimo propios del sistema, ^{que} al parecer, podrían ser considerados prioritariamente serían los de cobertura, demora y costo 1/.

ii) Conceptualizada la existencia de cierta capacidad de competencia por efecto-información, procede requerir que el sistema argentino de información para el sector externo tenga por lo menos un nivel de capacidad de competencia "suficiente". Cuán suficiente, depende de los elementos de juicio que se adopten para juzgar la suficiencia relativa. Se considera, que, por lo menos, debe ser suficiente para enjugar las desventajas que el País tenga en otros aspectos -precios relativos, tecnología, etc.-dentro de un funcional de capacidad total de competencia que habrá que conceptualizar cuidadosamente 2/.

iii) El modelo "TOP" implementado por los Estados Unidos de Norte América ^{3/} y el recientemente anunciado por el Banco de Boston ^{4/} podrían ser tenidos en cuenta como caso de análisis para el diseño del modelo argentino; y al parecer la capacidad de las computadoras ya instaladas en el sector público argentino podría ser aprovechada para propósitos como el presente, si hubiera una política central de computación en el Gobierno Nacional.

1/ La confiabilidad es uno de los componentes de la cobertura, en el concepto que aquí se maneja; aunque nada obsta a que, por otra convención, se la trate por separado.

2/ Véase Cap. VI

3/ Trade Opportunities Programm. Una descripción somera para información global puede verse en "Economía y Comercio -año 1, N° 3- ene/feb. de 1975-publicación de la Embajada de los Estados Unidos. Se trata, en esencia, de lo siguiente: el importador consulta al funcionario comercial de la embajada del país virtual exportador; éste transmite el pedido de información a la computadora central; la memoria de ésta, que alberga las especificaciones de los productos exportables, informa al virtual importador y a las empresas catalogadas; éstas se conectan rápidamente con el virtual importador. /iv) Es concebible

4/ Anticipado en el 2º Seminario Latinoamericano de Promoción de Exportaciones. Caracas, Julio 1976.

iv) Es concebible que en una economía mixta, con sector público y privado, hecha una definición de los papeles de uno y otro sector en el proceso de exportación, ambos deben contribuir al sistema de información, en formas que deben ser programadas con sentido de ingeniería económica.

v) El sistema de información tendrá eficacia práctica si se parte de una buena motivación y de la fundación de una comunidad de intereses. La motivación depende de una serie de factores generales -estabilidad de la política económica, solidez de la posición gubernamental, etc.- y de una buena capacitación. Un subsistema de capacitación y perfeccionamiento permanentes, diseñado "ad hoc" tendrían que ser parte necesaria del sistema de información.

vi) La utilización programada de las redes internacionales de forma que se tengan en cuenta los factores de óptimo y las restricciones enunciadas, entra en la agenda de discusión.

b) En materia de comercialización se considera que procede una decisión explícita acerca de la fisonomía del aparato de comercialización requerido, habida cuenta de las restricciones reales que el País tiene, y de la especialización que se necesita para exportar manufactura eficiente y sostenidamente, incluso a nivel de plantas completas o llave en mano, que requieran servicios técnicos posteriores. Tal decisión tendría que especificar el papel de las actuales o virtuales empresas públicas; adoptar un criterio práctico para el nexo entre el productor industrial y el ente exportador; tomar decisión en cuanto a tamaños, especializaciones y eventualmente áreas de destino y otros atributos de la empresa exportadora y de la organización comercial en el exterior. ^{1/} Y, por supuesto, una decisión podría consistir en no innovar con respecto a lo que surge del espontaneísmo de la actividad. Se considera que lo que importa es la explicitud de la decisión; y el tener en cuenta que entre la realidad actual y cualquier diseño que la mejore, ha de mediar un tiempo razonable de maduración institucional y operativa, que será menor en la medida en que mejor programada y más perseverante sea la política.

^{1/} Véase, Agustín J. Pazos. "Exportación de Manufacturas Argentinas. Algunas respuestas y varios interrogantes" CEPAL. Reunión de Expertos sobre la formulación y ejecución de estrategias para la exportación de manufacturas, Santiago de Chile, 1971.

/c) Sobre la

c) Sobre la conexión entre ambos sistemas, obviamente ambos deberían funcionar interconectados.

d) Algunas consecuencias institucionales surgen de estas consideraciones, aunque ellas no sólo nacen de las soluciones que se den al instrumental de información y de comercialización en su conjunto, sino surgen también de enfocar el problema desde otros ángulos, temas para discusión sobre ello son por ejemplo:

i) Una acción estatal activa en la conducción del sector externo y, particularmente en la conducción selectiva de la exportación manufacturera habría eventualmente de requerir una Corporación del Sector Externo, sobre la cual se trató antes.

ii) Un servicio de información montado como un sistema "stricto sensu" debe ser activo; identificar las decisiones y acciones requeridas y mandar el mensaje correspondiente a los actores implicados; verificar que éstos han operado y, en caso contrario, mandar el mensaje al decididor para que -incluso- se genere un nuevo actor si hace falta, a fin de lograr la acción detectada como necesaria y viable. Supera, pues, la concepción clásica de "centro de documentación", pasivo, activado por el interés del exportador que ya existe.

iii) El conductor superior del sistema de exportación requiere una suerte de "estado mayor", que haga el papel de la inteligencia central en el proceso, sin interferir en las decisiones de línea -como antes se señaló- pues se trata no sólo de mantener al sistema activo y orientado dentro de la política nacional del sector externo, sino de optimizar su funcionamiento teniendo rápidamente en cuenta los cambios en el mercado internacional, que obligan a revisar permanentemente las acciones diseñadas. Para ello se requiere un tablero de control eficaz.

iv) A menor nivel de abstracción y ya en el plano operativo, se deduce que se requeriría, p. ej. acciones como las siguientes:

-Las representaciones externas del País tendrían que albergar equipos integrados no sólo por expertos comerciales, sino por economistas, ingenieros, expertos en información y otras disciplinas vinculadas.

/Procedería utilizar

- Procedería utilizar para el servicio público del sector externo todo el equipamiento que el País pueda movilizar en el exterior, maximizando los coeficientes de utilización y de aprovechamiento de este equipamiento 1/.

- En la medida en que el modelo económico global es abierto y en que la oscilación media del sistema económico internacional crece -como lo ha venido haciendo- los servicios de investigación económica del sector externo deberían tener un gran vigor; y si, por razón de jurisdicciones, están repartidos en distintos servicios gubernamentales, cada uno de ellos debería poseer entes homólogos de investigación y de soporte a las decisiones. Además, la conexión interinstitucional tendría que ser hecha en lo técnico-operativo entre tales entes y no sólo al nivel de los mayores decididores de los distintos servicios. 2/.

- Las reflexiones anteriores constituyen criterios para discusión que a su vez hacen parte de una problemática institucional más amplia, antes considerada.

1/ Las definiciones de estos coeficientes figuran en el punto relativo a los factores industriales. Ello implica, p. ej.: realizar exposiciones especializadas permanentes en los locales de embajadas y consulados; utilizar las plazas vacantes en aerolíneas de propiedad estatal para la movilización de funcionarios del servicio; incorporar al sistema la cooperación de empresas nacionales en el exterior; etc.

2/ Esto no es obvio en el caso argentino. La conexión entre los servicios de relaciones exteriores y los de comercio exterior requeriría mejoramiento e institucionalización, según el diagnóstico difundido.

E. FORMA DE FUNCIONAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS

A lo largo de los análisis anteriores se entró en cierta medida a considerar la forma de funcionamiento de los instrumentos. Se señaló que ella podría ser mejorada en muchos casos, tanto al nivel de instrumentos individuales como en lo que hace a la conexión entre ellos.

La construcción del conjunto de instrumentos ha ido hasta ahora por el camino principalmente inductivo. Detectada la necesidad de crear un instrumento, se lo ha establecido y paulatinamente adaptado a mejorar sus funciones. En general, se han tenido en vista objetivos de promoción general de exportaciones, de balance de divisas, y de valor agregado.

Pero cuando se identifican otros objetivos y se tiene en cuenta que no todos ellos pueden ser logrados en forma óptima coetáneamente, nace la necesidad de decidir una estrategia que ordene tales objetivos entre sí y a lo largo del tiempo

Frente a ellos, cada instrumento puede en principio hacer un aporte diferente; siendo, en esencia, instrumento de propósitos múltiples. Se concibe, entonces, la posibilidad de hacer un replanteo de tipo principalmente deductivo que, capitalizando la experiencia hecha con los instrumentos que se han utilizado, proyecte un sistema instrumental más apto ^y creando, si hiciera falta, instrumentos nuevos.

Pero no acaba aquí el diseño. En la política económica la forma de operar cada instrumento tiene por sí misma consecuencias sustantivas. Es grande la experiencia, en el sentido de que las mejores creaciones institucionales pueden ser cajas jurídicas vacías de contenido -cuando no contradictorias con sus objetivos- si desde el inicio la forma de funcionamiento de cada instrumento no es detalladamente programada.

Para propósitos de diagnóstico, se ha hecho como ejemplo el análisis de los flujos de decisiones y acciones en cada uno de los instrumentos de financiamiento de las exportaciones promocionadas (pre, financiación y post) 1/ utilizando / técnicas usuales

1/ Véase Documento de Base: "Flujos de decisiones y acciones en el uso de instrumentos de financiación".

técnicas usuales de diagramación. Allí se identifica, entre otras cosas, la falta de realimentación de información para la conducción superior coetánea, como principal debilidad operativa difundida en el campo de los instrumentos financieros.

El paso siguiente consistiría en rediseñar flujos de decisiones y acciones, buscando no sólo asegurar los objetivos sustantivos perseguidos, sino agregando además algunos propósitos operativos concretos (minimizar tiempos o costos de operación, maximizar la confiabilidad del sistema, o su rapidez de respuesta frente a cambios en la coyuntura internacional, o la eficacia del vínculo entre instrumentos, etc.).

Se estima que la eficacia de los instrumentos de promoción utilizados en Argentina podría acrecer considerablemente si se utilizaran en forma difundida tales técnicas de diseño de flujos de decisiones ^{y acciones} 1/, una vez que se hayan revisado los objetivos del sistema del sector externo y asignado responsabilidades por alcanzarlos en un orden dado, e instrumentos a cada uno de los entes integrantes del sistema. Tal sería un punto adicional de una agenda de discusión sobre decisiones y acciones futuras.

1/ Con más sofisticación, se pueden establecer PERT y control computerizado, con una serie de subproductos estadísticos naturales y con buena recuperación de información. La recuperación de información constituye uno de los problemas esenciales de la información para la conducción en Argentina.

1
2
3

4
5

6
7



