

E/CEPAL/1048

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO



CEPAL - NACIONES UNIDAS

**POLITICAS
DE
PROMOCION
DE
EXPORTACIONES**

SANTIAGO DE CHILE

VOLUMEN I

E/CEPAL/1046

Octubre 1977

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la secretaría, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización.

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

- iii -

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
Primera Parte	
RESUMENES Y COMENTARIOS	3
I. Trabajos sobre exportaciones latinoamericanas	5
"Las exportaciones manufactureras de América Latina: experiencias y problemas", por Angel Monti, resumen del autor	7
Comentario de Norberto González	10
"Las exportaciones en el nuevo escenario inter- nacional: el caso de América Latina", por Barend A. de Vries, resumen del autor	15
Comentario de Raúl Prebisch	21
II. Trabajos sobre las exportaciones de países en desarrollo	29
"Los incentivos a la exportación y el comportamiento de las exportaciones en los países en desarrollo: análisis comparativo", por Bela Balassa, resumen del trabajo	31
"Políticas de promoción de exportaciones en países en desarrollo", por Ricardo French-Davis y José Piñera, resumen de los autores	35
III. Estudios de países latinoamericanos	41
"Las exportaciones manufactureras argentinas", por Angel Monti, resumen del autor	43
"La política de desarrollo de las exportaciones de manufacturas en Brasil", por Héctor A. García, resumen del autor	48

Al final de cada volumen de este trabajo se inserta el correspondiente
sumario general sistemático y detallado

/"La política

	<u>Página</u>
"La política colombiana de promoción de exportaciones", por Ricardo French-Davis y José Piñera, resumen de los autores	51
"La exportación de manufacturas en México y la política de promoción", Subsede de la CEPAL en México, presentación de Daniel Bitrán	56
Comentario de Bela Balassa	64
IV. Estudios de países no latinoamericanos	71
"El desarrollo industrial orientado para la exportación: la experiencia de Corea", por Larry Westphal, resumen del autor	73
Comentario de Frederick E. Berger	79
"Exportaciones en la India", por Martin Wolf, resumen del autor	87
"Políticas de fomento de las exportaciones en Israel", por Michael Michaely, resumen del trabajo	91
"Yugoslavia: exportaciones de productos y políticas de exportación", por V. Dubey, resumen del trabajo ...	94
Comentario de Ernesto Tironi	97

PRESENTACION

La estrategia del desarrollo y el manejo de los instrumentos de política económica de países latinoamericanos están experimentando una profunda transformación. La industria aumenta considerablemente su eficiencia, con disminución de costos y mejoramiento de calidades. Al mismo tiempo la mayoría de los países de la región desarrollan sectores industriales que habían quedado rezagados, principalmente productores de bienes de capital e intermedios. Ha quedado atrás la etapa de la sustitución de importaciones realizada con alta protección en el marco reducido de cada mercado nacional, aunque por cierto existen todavía fuertes potencialidades no utilizadas de sustitución de importaciones y desarrollo de industrias básicas en el ámbito de mercados más amplios, subregionales o regionales.

Las exportaciones han aumentado fuertemente su ritmo de crecimiento y se han diversificado hasta abarcar rubros industriales y aún manufacturas de cierto grado de complejidad tecnológica, tales como bienes durables de consumo y bienes de capital. América Latina ha dejado de ser una región que exporta exclusivamente bienes primarios. Aunque éstos representan todavía una alta proporción de las ventas totales al exterior, el elemento más dinámico de tales ventas lo constituyen las manufacturas, las que, por ello, influyen muy fuertemente en el ritmo de crecimiento de las exportaciones totales.

El manejo de los instrumentos de política económica, sobre todo los relacionados con el sector externo, también se está transformando. Las economías se abren hacia el exterior, disminuyendo y racionalizando la protección y perfeccionando, con la experiencia, sistemas de promoción de exportaciones que fueron creados a partir de mediados de los años sesenta. La política cambiaria, los aranceles y las restricciones no arancelarias, los incentivos fiscales y financieros, no sólo son ahora muy distintos a los de comienzos de los años 60, sino que además continúan cambiando y mejorándose.

Como consecuencia de estas transformaciones, algunas preguntas básicas se ubican en el centro de la polémica y concentran la atención cuando se trate del diseño de políticas de desarrollo. Las interrogantes se pueden agrupar alrededor de dos temas principales.

El primer tema es el de la estrategia o política de desarrollo. En este tema se plantean preguntas tales como: ¿La sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas deben considerarse como alternativas excluyentes o como elementos complementarios de una política de desarrollo para países de América Latina en los próximos lustros? ¿Resulta compatible la especialización con la obtención de una estructura diversificada de exportaciones? ¿Con qué criterios deben elegirse los bienes en que se centre el esfuerzo exportador de países de América Latina?

/El segundo

El segundo tema corresponde a los instrumentos mediante los cuales pueden ponerse en práctica estas orientaciones de política o estrategia de desarrollo. Caben aquí preguntas relativas al costo de los instrumentos promocionales, a sus efectos directos sobre el sector externo y a sus efectos indirectos sobre la estructura de la producción y sobre el proceso de desarrollo.

Para analizar y discutir técnicamente estos temas, la CEPAL, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, analizó los casos de cuatro países latinoamericanos que están entre los más avanzados en políticas de promoción de las exportaciones de manufacturas: Argentina, Brasil, Colombia y México. A estos estudios se agregaron otros cuatro correspondientes a países en desarrollo no latinoamericanos (Corea, India, Israel y Yugoslavia), preparados por funcionarios o por consultores del Banco Mundial. Estos ocho casos fueron la base de una reunión de análisis patrocinada conjuntamente por los tres organismos mencionados, la cual se realizó en noviembre de 1976 en Santiago de Chile.

Esta serie de publicaciones incluye la versión revisada de los trabajos que analizan la experiencia de los ocho países mencionados, así como otros cuatro que enfocan el tema desde una perspectiva más general. El volumen inicial recoge los resúmenes de estos doce documentos y algunos de los comentarios provocados por los mismos.

La publicación de estos trabajos trata de ser útil a quienes se interesan en el diseño y ejecución de las políticas económicas de América Latina, en particular las de exportación de manufacturas; asimismo, se propone aportar elementos de juicio para la polémica acerca de las orientaciones de desarrollo y de los instrumentos que deben aplicar los países de la región, controversia actualmente en plena evolución.

PRIMERA PARTE

RESUMENES Y COMENTARIOS

I. Trabajos sobre exportaciones latinoamericanas

LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE AMERICA LATINA:
EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS

Angel Monti

Resumen del autor

El estudio reúne las principales experiencias de la región en su conjunto, y estudios de los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México.

La región alcanzó en 1974 una exportación de manufacturas ascendente a 7 400 millones de dólares.^{1/} Durante el último decenio, el crecimiento anual en volumen de las exportaciones fue de un 18%, mientras el crecimiento del producto interno bruto alcanzó un 6% al año. La exportación de manufacturas representa alrededor de la cuarta parte de la exportación total.

La expansión de las exportaciones, aunque marcada, no bastó para contrarrestar el saldo cada vez más desfavorable del balance comercial. La exportación manufacturera de la región constituye sólo un poco más del 1% del total mundial. La evolución de la relación de precios del intercambio entre 1974 y 1975 significó una pérdida cercana a los 7 000 millones de dólares en ese solo período, lo cual equivale al valor total de las manufacturas exportadas. Puesto que existen limitaciones para la compra de productos básicos, dentro de los esquemas imperantes se hace necesaria una fuerte expansión de la exportación de manufacturas.

La rapidez del crecimiento de dichas exportaciones depende de muchos factores. Si se proyecta hacia 1980 un incremento del producto interno bruto del 6% anual - porcentaje no necesariamente suficiente para generar todo el empleo necesario en el conjunto de los cuatro países - y se postula desde 1974 un crecimiento en volumen de la exportación de productos básicos del 10% anual - cifra que mejora su patrón histórico - el balance de pagos se equilibraría con un 20% de efecto de sustitución asociado a una expansión del 23% en el volumen de la exportación manufacturera. Si el efecto de sustitución alcanzara un 40%, dicho equilibrio exigiría un crecimiento del 20% anual en la exportación de manufacturas. Tales proyecciones tentativas sólo procuran identificar órdenes de magnitud para estas variables, y destacan el papel de la sustitución.

^{1/} Según la clasificación de la UNCTAD. Comprende productos manufacturados y semimanufacturados.

La sustitución depende a su vez del estilo de desarrollo. Una serie de estudios señala que la continuación del estilo de desarrollo imperante (con un patrón de consumo que exige productos complejos y elaborados, y escasa cooperación entre los países latinoamericanos) conduciría a una sustitución negativa. Si así fuera, no se podría financiar un crecimiento del producto interno bruto del 6%, o bien se incurriría en mayor endeudamiento externo, o el crecimiento de la exportación tendría que ser aún mayor.

Un crecimiento mucho mayor de las exportaciones puede intentarse mediante la industrialización con máximo contenido nacional. La alternativa consiste en otorgar facilidades para la instalación de plantas extranjeras y la importación de sus insumos, lo cual beneficia a corto plazo el empleo local. Sin embargo, la aplicación de este tipo de política daría pábulo a una suerte de neofactoría; no es probable que sea ni la mejor solución, ni tan siquiera una solución aceptable para América Latina.

Este conjunto de factores generales, junto con los aspectos concretos señalados en el estudio, sugieren nuevamente, y con gran fuerza, la necesidad de incrementar la cooperación regional. Al respecto, se observa que:

a) Los países tienen que mantener cierto equilibrio en el poder de decisión de su sector externo. No pueden seguir entregando el impulso de dicho sector a las empresas transnacionales, como se ha hecho hasta ahora. Una mejor cooperación, junto con una creciente presencia de empresas conjuntas latinoamericanas, sería útil para este propósito.

b) La sustitución realizada a nivel regional - incluso en una serie de actividades estudiadas como proyecto global - da mejores resultados para todos los países participantes, y permitiría disminuir la protección y los costos de promoción del comercio con otras regiones, así como exportar hacia ellas.

c) Protección y promoción son variables ligadas: a mayor protección, mayor costo de exportación. Pero ambas tienen un límite. La protección no puede alentar la ineficiencia interna, ni la promoción exceder determinado costo fical y financiero. Dados ambos límites, para llevar las operaciones a su escala óptima se hace necesaria la cooperación regional.

d) Aceptando que la dotación de factores determina la exportación óptima, debe señalarse que el factor tecnología es esencialmente flexible. Los países pueden exportar bienes con alto coeficiente de tecnología sólo mediante el aumento de su "capacidad de captura" de la tecnología útil. Trabajando en conjunto, los países de la región ganarían en este aspecto mucho más que haciéndolo aisladamente.

/Naturalmente, lo

Naturalmente, lo anterior plantea una cuestión teórica más general, que exige revisar las concepciones sobre comercio internacional sin ideas preconcebidas. En efecto, la economía, como campo de la actividad social integrada, no depende sólo de sí misma. Hay variables, como las de la estructura de las decisiones y las de la tecnología, que deben ser consideradas explícitamente. Si se toman en cuenta estos dos conjuntos de factores, los problemas de óptimo en el sector externo deben ser abordados en una forma diferente a la ya convencional, y no pueden asumirse de antemano posiciones en favor de una mayor libertad o una mayor intervención en el manejo de instrumentos.

Surgen entonces preguntas como las siguientes: a qué nivel optimizar, y con qué restricciones (a nivel regional, nacional o de grupos de intereses particulares determinados); quién optimiza en el diseño de la política (si el gobierno o los sectores privados); cómo se concilian óptimos contradictorios; con qué condiciones básicas del comercio internacional es necesario equipararse; cuál es el nivel indispensable de selectividad, y cuáles son las exigencias extraeconómicas que deben tomarse en cuenta. Todo lo anterior exige que los instrumentos respondan a un conjunto de necesidades; si tales funciones deben cumplirse, el "quién" las cumple mejor no puede ser una imposición dogmática previa debida a preferencias doctrinarias por el comercio libre o por la intervención.

En conclusión, las experiencias sugieren que es necesario replantear en profundidad la política del sector externo, en función de su papel dentro de una política económica. Esta última debería a su vez formularse considerando que la economía no depende sólo de sí misma, sino que forma parte de un sistema intrínsecamente interdisciplinario. Se trata de un nuevo desafío que se presenta en un momento en que el balance de pagos es cada vez más adverso para la región, excepto para los países exportadores de petróleo.

El estudio contiene una serie de verificaciones empíricas surgidas del análisis comparado de los cuatro países estudiados, así como una lista de puntos para discutir, los cuales se orientan a señalar ideas útiles para la reformulación conceptual a la que se hizo referencia.

LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE AMERICA LATINA:
EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS

Angel Monti

Comentario de Norberto González

Mis comentarios al trabajo de Angel Monti se refieren a cuatro temas: i) sustitución de importaciones y exportación de manufacturas; ii) cooperación o competencia; iii) similitudes y diferencias entre los cuatro casos de países latinoamericanos analizados; iv) subsidios.

1. Sustitución de importaciones y exportación de manufacturas. Estoy de acuerdo con el planteamiento de Monti en esta materia. Me parece conveniente agregar algunos comentarios respecto a la complementariedad entre la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas.

a) Como es bien sabido, la sustitución de importaciones ha sido muy dispareja en América Latina. Las industrias livianas productoras de bienes de consumo duraderos y no duraderos han avanzado demasiado; en estos sectores se ha sustituido de todo, sin ningún criterio de especialización. Al mismo tiempo, las industrias productoras de bienes de capital y algunas de bienes intermedios básicos (como las químicas y las metálicas) han quedado muy retrasadas aun en los países de mayor tamaño y más avanzados de la región; en todos los países existe todavía un margen importante de sustitución de importaciones en estos sectores. Frecuentemente se dice que la sustitución de importaciones está agotada. Esta es una simplificación errónea. No se puede emitir un juicio global que sea igualmente válido para todos los sectores de industria; es necesario considerar separadamente los distintos casos. Afortunadamente, las políticas que aplican muchos países de la región toman cada vez más en cuenta este hecho. En Brasil se está llevando adelante la "nueva faja de sustitución"; en México, Nacional Financiera está elaborando un programa de sustitución de importaciones combinada con exportación para bienes de capital; en Argentina el avance en industrias básicas sigue teniendo prioridad en la política oficial.

b) Si se congelaran los coeficientes de importación de todos y cada uno de los sectores, es decir, si la proporción de la demanda de cada clase de bienes que se importa se mantuviera constante, el total de las importaciones de América Latina crecería con una velocidad 1.3 o 1.4 veces la del producto. Es decir que si hubiera una sustitución "neutra" de importaciones, si ésta no avanzara ni retrocediera en cada sector productivo, tendería a aumentar el coeficiente total de importaciones respecto al producto. Esto se debe al cambio en la estructura de la demanda que acompaña al crecimiento del ingreso por habitante - a medida que dicho ingreso aumenta, sube más, en proporción, que la demanda de bienes con mayor contenido de importaciones - y al

/efecto de

efecto de la innovación tecnológica que viene del exterior en forma de nuevos bienes. Si no hay sustitución de importaciones en ningún sector productivo, aun cuando no aumentara el grado de apertura de la economía en ningún sector, una tasa de crecimiento del producto de 7% implicaría que los requerimientos de importación crecerían entre 9 y 10% anual.

c) Si los países de América Latina van disminuyendo gradualmente la protección en los próximos años, sus coeficientes sectoriales de importación aumentarán. En ese caso la elasticidad de las importaciones totales con respecto al producto podrá ser aún mayor que la cifra de 1.3 o 1.4 mencionada para el caso de sustitución "neutra". Es decir, si la protección disminuye, los requerimientos de importación crecerán en forma aún más rápida que la ya indicada. En algunas proyecciones y análisis que hemos realizado, se puede ver que en este caso los requerimientos de importación excederían las posibilidades de financiarlos mediante un crecimiento razonablemente dinámico de las exportaciones.

d) La mantención, durante los próximos diez años, de políticas similares a las del decenio pasado en materia de sustitución de importaciones (mantenida a pesar de las críticas) o de exportaciones de manufacturas y productos básicos, significaría que el ritmo de crecimiento de las exportaciones sería sistemáticamente más lento que el de las importaciones. Es preciso tener en cuenta que, aun cuando la economía internacional termine de recuperarse de la crisis reciente, las tasas de crecimiento probablemente no alcanzarán, durante algunos años, las de los mejores períodos de los últimos diez años. Esto puede acentuar el carácter restrictivo del estrangulamiento externo como factor limitante del desarrollo de los países de América Latina. Es decir, a menos que haya nuevas orientaciones de política más audaces, imaginativas y enérgicas, el ritmo de disminución del grado de protección, aun para los países de mayor tamaño, se vería limitado por la necesidad de mantener el déficit de balance de pagos dentro de márgenes manejables. En este caso, la estructura de las importaciones no mejoraría y, por el contrario, se acentuaría el contenido relativo de industrias básicas; las importaciones de bienes de industrias mecánicas y químicas, que ahora representan dos terceras partes del total de las importaciones de bienes, pasarían a constituir en diez años más las tres cuartas partes del mismo; la estructura de las exportaciones cambiaría como lo ha estado haciendo en los últimos 15 años, pero todavía hacia la segunda mitad de los años 80 predominarían claramente los productos básicos y de las manufacturas tradicionales.^{1/}

^{1/} Véase Gerard Fichet y Norberto González, "Estructura Productiva y Dinámica del Desarrollo", Revista de la CEPAL, 2º semestre 1976.

e) En síntesis, a menos que en la política de desarrollo se produzca un cambio capaz de dar un impulso aún mayor a la exportación de manufacturas y realizar al mismo tiempo una intensa y eficiente sustitución de importaciones en sectores de desarrollo retrasado, será difícil modificar las características estructurales que frenan el desarrollo de la economía de América Latina. Estas modificaciones pueden realizarse combinando a fondo la sustitución con la exportación; los sectores nuevos pueden ser desarrollados en el ámbito del mercado regional de América Latina en lugar de en cada mercado nacional; en esta forma se especializaría la producción de cada país dentro de cada sector, combinándose una amplia exportación de ciertos bienes del sector a otros países del área con la importación de otros bienes del mismo sector. En esta forma el tamaño de la producción sería tal que se podría producir en condiciones de costos competitivos a nivel internacional, lo que quiere decir que al mismo tiempo se podría también exportar al resto del mundo.

Lo anterior significa que es necesario volver a considerar el papel del mercado regional en el desarrollo de los países de América Latina, y combinar la sustitución de importaciones con la exportación para lograr una mayor apertura de las economías, un aumento más acelerado de la eficiencia que permita disminuir más rápidamente la protección, y un avance en el desarrollo de sectores industriales retrasados. En esta forma la política de exportación de manufacturas no sólo tendría como objetivo producir más divisas, sino también llevar adelante una estrategia de desarrollo industrial de mucho mayor alcance que la actual.

2. Cooperación y competencia. Me parece bien la idea de Monti sobre una mayor cooperación que permita aprovechar el mercado regional y lograr mayor especialización entre países de América Latina, en lugar de duplicar producciones semejantes. Creo, sin embargo, que habría que aclarar más este punto para no favorecer exageradamente la cooperación. La cooperación y la competencia no deben ser alternativas excluyentes. Es conveniente perfilar una cierta especialización entre países de América Latina (en forma más amplia e intensa que lo que se ha hecho a través de los acuerdos de complementación de ALALC, los acuerdos sectoriales del Pacto Andino y lo que hacen las propias empresas transnacionales). Pero esta especialización debe impulsarse con bastante flexibilidad, utilizando la programación pero manteniendo también una función para el mercado. La liberación del comercio entre países de América Latina y la concertación o programación industrial son dos elementos que deben combinarse en la cooperación regional. La combinación tiene que ajustarse a los casos de distintos países, según las características y necesidades de cada país. Entre países grandes el mercado puede tener un papel más importante, con alguna concertación que le permita a cada uno de ellos saber que cuenta con el mercado de los demás para desarrollar ciertas industrias. Cuando se trata de relaciones entre países grandes y

/pequeños, el

pequeños, el contenido de programación tiene que ser mayor, pues solamente a través de ella se puede conseguir un equilibrio aceptable en la distribución de los beneficios. Es decir que la combinación de competencia con cooperación, y la modalidad con que se aplique esta última, variarán de una a otra situación.

3. Comparación de los cuatro casos de países latinoamericanos analizados. En partes del trabajo comentado se destacan algunas similitudes y contrastes entre las políticas nacionales de promoción aplicadas en América Latina. Creo que esta comparación es útil y que merecería ampliarse y profundizarse en trabajos futuros. Me refiero por ejemplo al contenido del Capítulo I, punto 16, y a gran parte del Capítulo II.

Me parece interesante destacar que, junto con similitudes importantes, parece haber habido diferencias, al menos de acento, entre los países de América Latina en materia de: a) estrategia (realzar más o menos el empleo de mano de obra y prestar mayor atención a ciertos mercados); b) instrumentos y políticas (diferencias en materia del papel del sector público, que aparentemente habría sido mayor en Brasil; de fijación de metas de exportación a empresas para poder producir para el mercado interno, que es el caso de México; del nivel de la promoción; del índice de capacidad de competencia con efecto-precios e incentivos fiscales y financieros; de la formación de empresas de exportación).

4. Subsidios y países desarrollados. El problema consiste en si la aplicación de subsidios por países en desarrollo, justifica la imposición de derechos compensatorios por parte de los desarrollados. En el Capítulo III, y también parcialmente en el Capítulo II, Angel Monti destaca que los subsidios no son las únicas prácticas desleales; también lo son, según dicho texto, la venta de tecnología rezagada hecha por los países desarrollados, las prácticas monopólicas u oligopólicas en mercados internacionales, etc.

Es cierto lo que dice el autor. Pero creo que es más correcto enfocar el problema desde otro ángulo. Debería establecerse en primer lugar, hasta dónde la promoción se limita a compensar los efectos de la protección de los insumos utilizados en la producción de los bienes exportados. En segundo término, hasta dónde compensa los efectos de políticas aplicadas con otros propósitos por cada país en desarrollo (moneda nacional sobrevaluada, impuestos internos que paga el bien exportado en caso de ser destinado al mercado interno). En tercer lugar, en qué medida la promoción neutraliza los efectos de ciertas prácticas de las compañías transnacionales que afectan negativamente la competitividad de los países en desarrollo (prácticas restrictivas de la exportación, fijación de precios en condiciones

/monopólicas u

monopólicas, u oligopólicas, venta de tecnologías rezagadas). Incluso si la promoción excede la compensación de las circunstancias anteriores puede argumentarse que es válido aplicar medidas de promoción a la actividad exportadora incipiente: es necesario compensar las desventajas iniciales que enfrenta un país mientras monta la distribución, penetra en los mercados extranjeros y aprende a conocerlos. Sin embargo, esta promoción por actividad exportadora incipiente debe ser de niveles razonables (para compensar la desventaja inicial pero no más) y por un cierto tiempo (no permanente). Los subsidios no se justifican por sobre estos límites de monto y de plazo.

LAS EXPORTACIONES EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL:
EL CASO DE AMERICA LATINA

Barend A. de Vries

Resumen del autor

En 1973, la posición relativa de América Latina había llegado a ser lo suficientemente favorable como para permitirle adaptarse a los problemas creados por el aumento de los precios del petróleo y la consiguiente recesión en los países industriales. El crecimiento de las exportaciones, en especial de las manufacturas, se había acelerado; el déficit de recursos se había reducido a sólo un 0.5% del producto interno bruto; la capacidad crediticia era grande, y el capital externo estaba disponible en grandes cantidades y en condiciones relativamente favorables. Durante la recesión de 1974 y 1975, los créditos externos contribuyeron a facilitar el proceso de adaptación mediante el financiamiento de niveles de importación y de inversión que, de otro modo, habrían resultado inalcanzables. Al mismo tiempo, sin embargo, en 1974 el crecimiento de las exportaciones se hizo más lento, y en 1975 éstas incluso llegaron a disminuir, mientras se aceleraba el ritmo del endeudamiento externo, que durante esos dos años excedió al de las exportaciones. Los países que mejor soportaron el proceso de adaptación fueron los que habían logrado diversificar sus economías nacionales y sus exportaciones (de hecho, mediante los frutos de tareas anteriores de industrialización) y que continuaron estimulando las exportaciones, especialmente mediante la flexibilidad de sus tipos de cambios, a fin de contrarrestar la inflación interna. Por otra parte se vieron más afectados los países que se encuentran aún en las primeras etapas de la diversificación y que, por diversas razones, demoraron las necesarias adaptaciones. La demora en aplicar medidas de adaptación resultó particularmente onerosa en términos del endeudamiento acumulado y del desaprovechamiento de oportunidades de inversión.

Durante la recesión de 1974/1975, las exportaciones de manufacturas disminuyeron en general menos que las de los productos básicos más tradicionales. Aun así, las exportaciones de muchos productos industriales se hicieron más lentas y algunas de ellas bajaron, mientras que ciertas exportaciones agrícolas no tradicionales tuvieron mejor desempeño que las manufacturas. Las exportaciones se vieron menos afectadas en los lugares en que su incremento había sido mayor en los años anteriores, es decir, donde las empresas transnacionales proporcionaban estrechas vinculaciones con los medios de comercialización de las grandes economías industriales. Esto último fue de manera especial evidente en el Brasil. Para conseguir un desempeño dinámico de las exportaciones, resultaron indispensables medidas generales de incentivo a las exportaciones aplicables a una amplia variedad de productos, particularmente, en un escenario de inflación, los tipos de cambio flexible.

/En los

En los años venideros, América Latina deberá adaptarse a grandes cambios en su situación externa, como por ejemplo los causados por el mayor precio del petróleo, la creciente deuda externa de algunos países y la presión sobre los recursos de capital disponibles, los cambios en los costos comparativos y el desarrollo de nuevos productos de exportación, entre ellos importantes exportaciones basadas en la capacidad de producción del país. Para mantener un balance de pagos viable en un escenario de crecimiento, con permanente transformación estructural, es de decisiva importancia recuperar el vigor de las exportaciones.

Este trabajo presenta una visión del crecimiento de las principales economías latinoamericanas a mediano plazo. Dicha visión supone un incremento de un 9 o 10% en las exportaciones totales en el año 1980 y los siguientes, con un crecimiento de las exportaciones de manufacturas del orden del 10-15% en términos reales. El aumento de las importaciones sería limitado mediante las actuales medidas de adaptación y también mediante nuevos proyectos económicos de sustitución de importaciones, lo cual tornaría posible una disminución de las mismas, de un 11% del producto interno bruto en 1974/1975 a menos de un 9% en 1980, cifra comparable al 10% de 1972/1973 (las importaciones de 1974 fueron extraordinariamente altas debido al acopio de existencias en algunos países). El crecimiento del producto interno bruto se aceleraría hasta llegar a un 7% en 1980, mientras que el déficit de recursos se reduciría fuertemente (de hecho se transformaría en un pequeño superávit).

Aunque estas tasas de crecimiento son razonables, América Latina podría alcanzar un crecimiento mucho más vigoroso, especialmente en materia de exportaciones de manufacturas. El mayor crecimiento de éstas se hace posible si la oferta latinoamericana sigue captando gran parte de los mercados de la OCDE, y desplazando así las importaciones de los países industriales. Más aún, a medida que se aplican políticas abiertas hacia el exterior, resulta factible que las importaciones consigan niveles más altos que los proyectados, incluso si los países logran realizar sus proyectos de sustitución de importaciones. Al aplicar políticas de adaptación-más-crecimiento, América Latina podría alcanzar un nuevo equilibrio en el balance de pagos, con niveles más altos de exportación y de importación. Esto también permitiría un ritmo más rápido de crecimiento del producto interno bruto de los principales países, creando al mismo tiempo mayores oportunidades de empleo.

El escenario del crecimiento supone que las exportaciones totales aumentarán en un 9% o más por año entre 1978 y 1980, es decir, mucho más que entre 1971 y 1973, años durante los cuales el promedio fue de 5.6%. Este mejoramiento vendrá principalmente de la exportación de productos básicos, tanto agrícolas como mineros, en un medio en que mejoraba marginalmente la relación de precios del intercambio. El

/crecimiento de

crecimiento de las exportaciones de manufacturas no bastará para cubrir el aumento de las necesidades latinoamericanas de divisas; debe ser complementado por el desarrollo de exportaciones basadas en la capacidad de producción del país (en Perú y Colombia, por ejemplo) y también por las exportaciones agrícolas, especialmente de Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay.

Poder cumplir con estas tasas de crecimiento dependerá en gran parte de las condiciones de los mercados externos y de la capacidad de los países para seguir diversificando sus exportaciones de manufacturas. Se espera que la demanda de los países industriales (que captan alrededor de un 60% de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas) siga siendo razonablemente fuerte. Sin embargo, su crecimiento puede ser obstaculizado por los esfuerzos realizados para reducir una persistente inflación. La liberalización de los aranceles y de otras restricciones podría limitarse debido a la existencia de altas tasas de desempleo. Por otra parte, la falta de nuevas restricciones a la importación durante la recesión de 1974/1975 constituye un buen augurio, por parte de los países industriales, de que continuarán aplicando políticas liberales. Además, las importaciones totales de los países de la OCDE podrían aumentar en un 15% anual - esto según las actuales proyecciones de crecimiento de la OCDE y las estimaciones disponibles acerca de la elasticidad-ingreso de las importaciones.

Un nuevo estudio del Brookings Institute estima que, como resultado de las negociaciones comerciales de Tokio, podría producirse a comienzos de los años ochenta un aumento de las exportaciones de los países en desarrollo; dicho aumento alcanzaría entre un 3 y un 6% de las exportaciones totales de 1974. En el probable caso de que no se liberalicen las importaciones textiles, las nuevas medidas de liberalización producirían un efecto de sólo un 3% aproximado del total de las exportaciones de 1974; de todos modos, esto equivaldría a un 12% de las exportaciones de manufacturas, es decir, a casi un año del crecimiento proyectado, lo que no deja de ser considerable. Aunque los países en desarrollo han aumentado durante el último decenio, su participación en los mercados de importación de los países desarrollados, especialmente en materia de artículos de más rápido crecimiento, su participación en los mercados totales sigue siendo muy pequeña. Existe, pues, un amplio campo para que las importaciones provenientes de los países en desarrollo sustituyan a productos actualmente proporcionados por países desarrollados. Si América Latina pudiera desplazar las importaciones de otros países desarrollados, sus exportaciones no se verían afectadas por las restricciones a la importación existentes en los países industriales.

A fin de poder desplazar importaciones provenientes de países desarrollados y acelerar el crecimiento de las exportaciones de manufacturas, los países latinoamericanos deberán concentrar sus

/esfuerzos en

esfuerzos en el desarrollo de nuevas especialidades y de nuevos productos. Algunos de ellos, tales como la maquinaria no eléctrica y otros bienes de capital, tienen grandes potencialidades en el mercado; en tales rubros nuevos, los problemas de adaptación y de desplazamiento de la mano de obra en los mercados importadores podrían superarse con mayor facilidad que en el caso de artículos tales como automóviles, textiles y artículos de cuero. Será necesario fomentar la búsqueda de nuevos mercados y el desarrollo de nuevos productos por parte de los exportadores; por lo tanto las medidas incentivadoras deberán abarcar una amplia variedad de campos. La experiencia de los últimos ocho años, durante los cuales las principales naciones exportadoras desarrollaron muy rápidamente una gran gama de nuevos artículos, constituye un buen augurio para su capacidad de continuar por ese camino, por supuesto siempre que las políticas fomenten las labores de inversión y de comercialización pertinentes, así como la absorción de nuevas tecnologías provenientes del exterior.

Para volver a tener altas tasas de crecimiento de las exportaciones será necesario mantener las políticas abiertas hacia el exterior, en especial los tipos de cambio flexible y los incentivos de exportación relativamente simples y uniformes. Los incentivos de exportación tendrán que ubicarse dentro de un marco más amplio de políticas de desarrollo entre las cuales deberán contarse las destinadas a mejorar la productividad del trabajo y el empleo. En los últimos dos años, y en parte por las adaptaciones necesarias por causa de la recesión, algunos países han vuelto a intensificar la protección y el control de las importaciones, pero cabe esperar que se trate de un fenómeno de transición. Es sin embargo posible que el control del aumento de los precios internos - que en varios países es mucho mayor que la tasa internacional - vaya en contra de las políticas de tipo de cambio flexible que constituyen parte esencial de cualquier política de exportaciones en un ámbito inflacionario. Además, en comparación con la mayor parte de las exportaciones manufacturadas, los proyectos de desarrollo de las exportaciones basadas en la capacidad de producción del país dependen menos de los costos internos de los insumos y de la mano de obra, y para ellos puede parecer menos importante la flexibilidad del tipo de cambio. En Brasil, y también en otros países, el desarrollo de industrias de sustitución de importaciones (bienes de capital, fertilizantes) cuya producción se destinaba inicialmente al mercado interno puede también, en su etapa actual de desarrollo, ser menos dependiente de las políticas favorables a las exportaciones, y por lo tanto exigir una transacción respecto de dichas políticas. De aquí que los países deban medir las consecuencias que tendrían las diversas opciones de política en cuanto a la aceleración del crecimiento de las exportaciones y a la diversificación de la producción interna.

Si se compara con la situación favorable de comienzos del decenio de 1970, un esbozo del crecimiento posible de los países latinoamericanos durante los próximos cinco años muestra que se están haciendo más vulnerables a las contracciones de la demanda externa: ha aumentado su endeudamiento, el capital externo está disponible en condiciones menos favorables, sus reservas son menores, sus importaciones han disminuido en relación con el producto interno bruto, y por ello pueden resultar más difíciles de comprimir. Es evidente que mientras más vigoroso sea el repunte del crecimiento de las exportaciones, y mientras más éxito consigan las labores de diversificación de la producción interna, más fuerza tendrá América Latina para soportar el efecto adverso de las recesiones externas. Esto tendrá tanta mayor importancia cuanto que, en comparación con el final del decenio de 1960, los principales países latinoamericanos exportan actualmente una parte mucho mayor de sus bienes manufacturados a los mercados industriales. Las fuerzas que han llevado a América Latina hacia el sistema económico mundial seguirán manteniendo su vigencia. Las exportaciones a la región han tenido un aumento inferior al de las exportaciones a los países industriales, y la proporción de exportaciones hacia los países de la ALALC ha disminuido en forma apreciable, especialmente en aquellos artículos de más rápido crecimiento.

La vulnerabilidad ante las fluctuaciones externas destaca la importancia del mejoramiento de la disponibilidad y de las condiciones del financiamiento compensatorio, privado y público, internacional y regional. Un financiamiento compensatorio más adecuado haría a los países más capaces de desarrollar industrias de exportación en los rubros económicamente más convenientes. Además, y a fin de asegurar un crecimiento vigoroso y estable, las exportaciones deben orientarse hacia aquellos mercados de crecimiento más dinámico. Esto abarcaría también el mercado regional, por cuanto las economías latinoamericanas deben crecer, según se proyecta, a tasas un 40 o un 50% superiores a las de los países de la OCDE.

Debido a las diferencias en la ubicación y en los costos de transporte, el comercio regional seguirá necesariamente distribuyéndose en forma muy irregular a través de los diversos países. Sucederá otro tanto con las respectivas medidas de fomento. El fomento de las exportaciones dentro de la región debería abarcar tanto los productos agrícolas como los industriales. Los productos agrícolas podrían explotar las considerables diferencias en el patrimonio natural de países que incluso son vecinos. Destacar las exportaciones regionales de productos industriales significaría la creación de un mayor grado de complementariedad de la producción para la exportación, lo cual exigiría mayor cooperación regional en cuanto a la ubicación de la producción de bienes intermedios, maquinaria y equipo de transporte, especialmente entre los países de tamaño mediano. En

/este marco,

este marco, la coordinación de las inversiones e industrias claves dentro de la subregión andina adquiere particular importancia. En caso de que la inversión se realice sin excesiva protección intraregional, una coordinación de este tipo podría contribuir en forma importante al desarrollo de las exportaciones sobre todo a largo plazo.

LAS EXPORTACIONES EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL:
EL CASO DE AMERICA LATINA

Barend A. de Vries

Comentario de Raúl Prebisch

Quiero expresar, ante todo, mi reconocimiento por la invitación que se me hizo para participar en esta reunión. Tanto por la reunión en sí misma, que ha resultado de un extraordinario interés, como porque me brinda la oportunidad de comentar un documento excelente por cuyo contenido no vacilo en felicitar al Sr. de Vries. Es infrecuente que economistas de los centros se expliquen sobre asuntos latinoamericanos y de la periferia con la lucidez y el acierto con que el Sr. de Vries lo ha hecho.

Voy a concentrarme en los tres temas por él elegidos: las proyecciones del comercio exterior de América Latina, el comercio entre los países latinoamericanos y la vulnerabilidad exterior de nuestros países.

1. Acerca de las proyecciones es muy interesante notar que debido a las limitaciones que los centros industriales opondrán a las exportaciones de Latinoamérica durante los próximos años - por su situación inflacionaria, su escasa probabilidad de recuperar altas tasas de crecimiento, y al recrudecimiento de la política proteccionista que se agregan a las trabas tradicionales - el Sr. de Vries proyecta una tasa moderada de 8 a 10% de crecimiento anual de las exportaciones latinoamericanas. Es una cifra satisfactoria - hace algunos años hasta la habríamos considerado ilusoria - pero no suficiente para asegurar una tasa de crecimiento anual de América Latina mayor del 6 o 7%. Si se la compara históricamente con otras tasas podría considerársela elevada, pero no lo es desde el punto de vista de la necesidad de absorber una masa creciente de fuerza de trabajo a niveles crecientes de productividad.

Quisiera hacer aquí una interpolación para recoger algunas observaciones hechas ayer sobre lo que hemos dado en llamar la sociedad de consumo; sociedad de consumo incompatible con una economía dinámica con sentido social. Ahora bien, si no somos capaces de abatir la sociedad de consumo, en mayor o menor grado según los países y situaciones, no lograremos una tasa de crecimiento superior al 6 o 7% anual. Sin embargo, no quisiera internarme en este intrincado tema sino sólo señalar la significación de las cifras que nos brinda el trabajo del Sr. de Vries.

/Decía que

Decía que ha calculado el crecimiento anual de las exportaciones entre 8 y 10%, a pesar de lo cual pone el acento en la necesidad de reducir el coeficiente de importaciones de 11% del producto - en los años 74 y 75 - a 9% al final del decenio. Es admirable la naturalidad con que el Sr. de Vries acepta el concepto de sustitución de importaciones que hasta hace poco tiempo se juzgaba un tanto indecente. A la CEPAL le han alcanzado toda suerte de críticas, las que si bien van amenguando todavía existen, acerca de lo que inapropiadamente se ha llamado el 'modelo de sustitución de importaciones', aunque jamás he reconocido la existencia de ese modelo. Más adelante, volveré sobre este tema. Pero ahora sólo quiero subrayar que es interesante y muy significativo que se acepte la necesidad de reducir el coeficiente de importaciones, no obstante la tasa satisfactoria prevista de crecimiento de las exportaciones; eso significa volver a impulsar con vigor la política sustitutiva de importaciones a la vez que se estimula el crecimiento de las exportaciones.

Ha sido una característica de esta reunión que casi nadie haya percibido contradicción entre una cosa y la otra, admitiendo que ambas deben hacerse; sustituir importaciones y aumentar las exportaciones. Valga recordar la consideración, tan interesante, que hizo el Sr. de Vries cuando manifestó que el Brasil no habría podido entrar en una etapa de vigorosa exportación de manufacturas sin haber establecido previamente una sólida industria basada en la sustitución de importaciones.

Creo que las proyecciones propuestas por el Sr. de Vries destacan con objetividad los factores que están en juego, dada la elevada elasticidad de la demanda de importaciones en nuestros países. Existen dos formas fundamentales de satisfacer esta demanda de importaciones, o se logra que los centros aumenten también su coeficiente de importaciones, liberalizando su comercio con la periferia, o se sustituyen importaciones a la vez que se estimulan exportaciones en diversas formas. En la medida que no se logre la primera alternativa, no cabe otra solución que la segunda toda vez que se quiera alcanzar una tasa satisfactoria de desarrollo.

Hay una realidad objetiva insoslayable: la diferencia de elasticidades entre nuestra demanda de las importaciones provenientes de los centros y la demanda de los centros de nuestras exportaciones tradicionales. La combinación entre estímulos a la exportación y sustitución de importaciones es algo que la CEPAL ha sostenido desde hace muchos años, y si ahora lo repito es porque se lo ha olvidado a fin de poder reprocharnos aquel supuesto 'modelo' de sustitución de importaciones. Me permitiré leer algunos párrafos de un informe titulado Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional, y que la CEPAL presentó a los gobiernos en el año 1961. Hay allí una sección denominada "Las fallas fundamentales de la industrialización", donde se

dice: "la excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales". Y agrega: "la política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto se ha subsidiado - mediante aranceles u otras restricciones - la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente".

Bien. Creo que ésa es una teoría sana, pero la posibilidad de aplicarla depende no solamente de la sabiduría con que se proceda en la política económica de nuestros países, sino de la actitud de los centros, y a menudo tiende a olvidarse que los centros fueron y siguen siendo restrictivos. Como me decía Aníbal Pinto días pasados, los centros invitan a los países periféricos a sentarse a su mesa suntuosa, a disfrutar de las delicias de su prosperidad, pero cuando los periféricos llegan, quienes invitan se fijan en los zapatos o en la tela de las camisas de aquéllos, los ubican en otra mesa donde la comida es menos abundante, menos suculenta y, más aún, les ponen restricciones a los que ingenuamente habían creído que podían participar de las ventajas de aquella mesa suntuosa.

Es muy comprensible que los centros, dada la situación que enfrentan, no puedan tener la libertad de acción que nosotros quisiéramos. Soy el primero en comprender esos problemas, especialmente en materia de agricultura; y llamaré quizás la atención que siendo yo originario de un país agrícola reconozca que los centros justifican su política en algunas razones de peso, aunque no todas tengan el mismo peso. Pero lo que no puedo comprender es cómo hay gente todavía en nuestros países que considera que la mesa está abierta para todos, y que basta con reducir o eliminar los aranceles y preconizar el libre juego de las fuerzas económicas para que podamos resolver nuestros problemas fundamentales de crecimiento. Lo que a mí me preocupa es ese anacronismo teórico, ese recaer en fórmulas que la depresión mundial nos llevó a rechazar hace tantos años; ellas están floreciendo de nuevo y llevan a cometer errores tremendos en la política económica de nuestros países. Por eso creo que es muy saludable tener documentos como el del Sr. de Vries que permiten subrayar que la solución de nuestros problemas de comercio exterior no depende solamente de nuestra política, sino también de la política de los centros; lo cual en modo alguno nos exime de los esfuerzos para poner en práctica una buena política, sino que nos obliga a tomar en cuenta los obstáculos impuestos por la realidad de los centros.

/El Sr.

El Sr. de Vries mencionó a las transnacionales y por tanto parece oportuno recordar también los obstáculos encontrados en esta materia. Las transnacionales fueron atraídas por la política de sustitución de importaciones. Recuérdese que, por lo general, eran renuentes a exportar y todavía en algunos sectores siguen siéndolo. Los estímulos, los subsidios y otras medidas están transformando ese estado de cosas, pero no me siento completamente alentado por lo que ha ocurrido en los últimos años.

Como revelan los estudios por países presentados en este seminario, y también un estudio inédito de Cristóbal Lara que se está elaborando, es bastante alta la proporción que representan las manufacturas tradicionales en las exportaciones a los centros. Las corporaciones han tendido a exportar de un país latinoamericano a otro, lo cual está bien, pero ¿hasta qué punto podremos contar con las transnacionales para exportar a los centros? Y no me refiero ya al calzado ni a los tejidos, pues la periferia está perfectamente capacitada para hacerlo, sino a aquellos productos que las transnacionales pueden producir y exportar eficientemente. ¿Hasta qué punto podríamos esperar una vigorosa actividad de exportación por parte de las transnacionales en aquellos artículos que el Sr. de Vries menciona, tales como bienes de capital, maquinaria no eléctrica, etc.? Son productos de mayor tecnología, no diré de la tecnología más avanzada, donde posiblemente no estemos preparados, pero sí de esas tecnologías intermedias que América Latina está aprendiendo con bastante rapidez. Esta es mi incógnita: ¿qué harán las transnacionales para que se pueda alcanzar, y si es posible, superar a esas tasas de 8 a 10% de crecimiento de las exportaciones que se han proyectado?

2. En cuanto al comercio latinoamericano es muy alentador comprobar que, a pesar de los defectos de la ALALC y de otras agrupaciones, y quizás al margen de la política de éstas, ha crecido considerablemente la exportación de productos manufacturados entre los países latinoamericanos. He visto las cifras de México, Brasil y Argentina, y es impresionante lo realizado, sobre todo en el caso del Brasil, en materia de exportaciones a otros países latinoamericanos.

Pero no todo es motivo de complacencia pues si desde el punto de vista de esos tres países es notable el éxito logrado, también hay que señalar que no han seguido una política que permita a los países compradores de esas importaciones pagar en mercaderías. Estos tienen un déficit creciente, es decir, se está reproduciendo en las relaciones entre países latinoamericanos una situación similar a la que siempre hemos tenido con los centros y, especialmente, con los Estados Unidos: fuerte tendencia a importar y un déficit que persiste puesto que las exportaciones no fueron suficientes para pagar esas importaciones. Y esto debiera preocuparnos porque no me parece que un desarrollo sistemáticamente desequilibrado nos permita desenvolvernos sobre bases

/sólidas. A

sólidas. A mi juicio, los países que exportan esos bienes manufacturados tienen la responsabilidad de resolver progresivamente los problemas del déficit de aquéllos que los importan.

Cada vez estoy más convencido que frente a las perspectivas de los centros es de esencial importancia que desarrollemos el comercio entre países latinoamericanos. La expansión de este comercio no sustituiría al que se efectúa con los demás países sino que agregaría un intercambio adicional y permitiría resolver racionalmente algunos problemas. Por ejemplo, y como ya lo ha expresado el Sr. de Vries, podría lograrse un acuerdo para el desarrollo de ciertas industrias básicas por el cual distintos países pudiesen compartir la responsabilidad por productos, y de ese modo se ofrecería una oportunidad para participar en esas industrias de gran demanda a los países menos desarrollados y a los que están en situación de inferioridad para participar en esa corriente caudalosa del intercambio. Por cierto que en el Grupo Andino se habrían salvado grandes obstáculos si se hubiese hecho esa distribución industrial. Ojalá se pueda retomar esa política, acaso buscando fórmulas de integración del Grupo Andino y del MCCA, en un arreglo general sobre las bases de ALALC o sobre otras bases. Porque si se demuestra que la ALALC es insuficiente, ella puede modificarse por protocolos adicionales o transformarse. En suma, sin dejar de reconocer que ha marchado con lentitud el proceso de integración, especialmente en el caso de la ALALC, no puede desconocerse que fue un instrumento muy positivo. No fue todo lo eficaz que hubiéramos deseado pero podría serlo mucho más.

3. El último punto que deseo comentar es el de la vulnerabilidad. Ya se habló de ella; José Piñera (h) hizo una referencia muy interesante, que si mal no recuerdo está en el informe elaborado por él y R. French-Davis, acerca de que el criterio de economicidad en la política de promoción de exportaciones debería también tomar en cuenta el costo que para un país significa la fluctuación de las exportaciones.

Yo he sido funcionario de un país que tuvo fluctuaciones y en su momento también debí aconsejar medidas de emergencia para afrontarlas. Pero de todos modos estimo que nunca América Latina fue más vulnerable externamente que hoy. Y la vulnerabilidad exterior, desde el punto de vista económico y financiero, significa asimismo una considerable vulnerabilidad política. Y vulnerabilidad a los banqueros, sobre todo después de la revolución acerca de la cual Carlos Massad nos habla en un artículo que apareció en el segundo número de la Revista de la CEPAL. Porque ahora los países no dependen ya en sus operaciones financieras a corto plazo del Fondo Monetario, sino de un grupo de banqueros privados.

En la CEPAL nunca hemos admirado excesivamente al FMI, aun cuando ha cambiado bastante con respecto a veinte años atrás, pero me temo que como van las cosas en el mundo Enrique Iglesias se verá forzado a elogiar al FMI. Y yo no lo voy a criticar; antes bien, acaso me una

a sus elogios, al contrastar la orientación de éste con lo que están haciendo estos banqueros en la actualidad. Estos, por supuesto, son producto de las circunstancias, del actual caos monetario y financiero internacional.

Si he mencionado mi experiencia anterior es porque considero que ahora nuestros países están indefensos por los dos lados, económico y financiero. Desafortunadamente, la red de seguridad ideada por Enrique Iglesias no culminó hasta ahora en nada concreto. Asimismo, en este Seminario participa el Dr. Avramovic, principal arquitecto del programa internacional de estabilización de precios de los productos básicos, y no le veo un rostro optimista, salvo que yo interprete mal su fisonomía.

No se han hecho progresos. Lo desastroso en todo esto es que ante cada medida propuesta por los países en desarrollo se advierte una actitud negativa por parte de los centros. Yo quisiera ver planteadas otras opciones, si no se considera apropiada la solución propuesta para los productos básicos o por la red de seguridad. Son éstas soluciones racionales, formuladas por quienes conocen los problemas y están animados de un sentido de responsabilidad.

Lo peor de todo esto es que nuestros países perdieron un formidable instrumento para atenuar la vulnerabilidad; antes tenían un margen comprimible de importaciones, existían importaciones de artículos postergables o prescindibles que, en caso de dificultad exterior, se comprimían. Yo mismo reconozco haber sido el agente de comprasión inmoderado de muchas cosas, comenzando, en mal momento, con los vinos franceses y el whisky escocés. Pero había que salir de situaciones graves y se salió.

En fin, plena heterodoxia, pero considero mejor haber cometido ese tipo de desviaciones de la ortodoxia de aquellos tiempos que caer en la violación de una ortodoxia mucho más seria que la de restringir importaciones. Me refiero a la heterodoxia de recurrir a créditos a corto y mediano plazo, para pagar importaciones destinadas al consumo y no a la capitalización. Gran parte de la deuda que Latinoamérica ha acumulado durante los últimos años ha servido para pagar importaciones destinadas al consumo; y esto se hizo contrariando todas las viejas y prudentes normas que nos guiaron cuando recurrimos al capital extranjero.

Pues bien, no tenemos ya ese margen comprimible, y sobre eso llamamos la atención en el trabajo citado del año 1961. Advertimos a los gobiernos que íbamos por mal camino ya que estábamos sustituyendo todos los bienes de consumo duraderos y no duraderos, creando industrias y ocupación de fuerza de trabajo en la producción de esos bienes, a la par que descuidábamos los bienes intermedios que servirían para producirlos. De manera que cuando sobreviene una situación como la

/que están

que están atravesando hoy muchos países, no hay importaciones que puedan comprimirse, porque si se las comprime será a expensas de la ocupación. Me disculpo por decir "a expensas de la ocupación"; tal vez se trate de una preocupación injustificada, porque el otro día he leído en un diario cuyo nombre no quiero recordar, un editorial donde se decía que la desocupación es un problema de salarios: déjese que el salario caiga a su nivel natural y se absorberá toda la mano de obra disponible. Es ésta otra muestra de la invasión teórica que estamos padeciendo en los países latinoamericanos, que simplifica en tal forma nuestra realidad.

Creo que esta preocupación por la vulnerabilidad exterior es de fundamental importancia. No la vamos a resolver inmediatamente, pero creo que la lección que hoy se deriva de los acontecimientos debiera llevarnos a no olvidar el ciclo. La CEPAL ha olvidado el ciclo, y me estoy acusando como hombre de la CEPAL. Preocupados por la tasa de crecimiento y por los cambios estructurales hemos olvidado el ciclo y los países también lo han olvidado. En la época de prosperidad anterior a 1973, creímos que la economía seguiría creciendo sin grandes interrupciones, y no fue así. El ciclo es en fin de cuentas, la forma de crecer de la economía capitalista. A falta de medidas internacionales deberíamos reflexionar seriamente acerca de las medidas internas que podríamos adoptar para hacer frente a ese fenómeno.

II. Trabajos sobre las exportaciones de
países en desarrollo

LOS INCENTIVOS A LA EXPORTACION Y EL COMPORTAMIENTO DE LAS
EXPORTACIONES EN LOS PAISES EN DESARROLLO:
ANALISIS COMPARATIVO

Bela Balassa

Resumen del trabajo 1/

Este trabajo se propone proporcionar una evaluación comparativa de los incentivos a la exportación y sus efectos sobre las exportaciones y sobre el desempeño económico en once importantes países en desarrollo. El análisis se concentrará principalmente en la experiencia del periodo comprendido entre 1966 y 1973, durante el cual los esquemas de incentivos para la exportación de los países estaban, en general, en plena aplicación. Se escogió 1973 como año final debido a que los efectos de la crisis del petróleo se hicieron sentir en los años posteriores.

Los países considerados son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Israel, Yugoslavia, India, Corea, Singapur y Taiwan. Han sido clasificados en cuatro grupos, según la oportunidad y la amplitud de sus esfuerzos de fomento a la exportación. En 1973, estos países significaban un 68% de las exportaciones de bienes manufacturados realizadas por países en desarrollo.^{2/} Otro 16% provenía de Hong Kong, que comenzó a exportar manufacturas con anterioridad; ningún otro país en desarrollo representaba más de un 3% del total. Los países del primer grupo, compuesto por Corea, Singapur y Taiwan, aplicaron políticas orientadas hacia la exportación una vez completada la primera fase de sustitución de importaciones, la cual había exigido el reemplazo de la importación de bienes de consumo no duraderos y de sus principales insumos directos por bienes de producción nacional. Estos países crearon un régimen de libre comercio para las exportaciones, considerando, además, algunos subsidios adicionales.

El segundo grupo de países, integrado por Argentina, Brasil, Colombia y México, comenzó sus esfuerzos de fomento de la exportación una vez que la continua sustitución de importaciones dentro del marco de los mercados nacionales había afrontado dificultades cada vez mayores. Proporcionaron diversos subsidios a las exportaciones, pero evitaron, en general, la utilización de insumos importados en la producción de exportación en caso de existir sustitutos nacionales.

^{1/} Preparado por la División de Comercio y Desarrollo de la CEPAL.

^{2/} El grupo de países en desarrollo se ha definido de modo que incluye los países de América Latina, los de Africa (excepto Sudáfrica), los de Asia (excepto el Japón) y Yugoslavia.

A su vez, los países del tercer grupo (Israel y Yugoslavia) habían comenzado el fomento de las exportaciones desde antes, pero sus esfuerzos en este campo disminuyeron con posterioridad. Finalmente, la India y Chile, clasificados dentro del cuarto grupo, continuaron, durante el período considerado, con la aplicación de políticas destinadas a sustituir importaciones.

En este trabajo se presentan pruebas acerca de los efectos favorables de los incentivos para la exportación sobre el crecimiento de las exportaciones y el de la economía nacional. Se ha demostrado que, en el contexto de varios países, una mayor orientación hacia la exportación tiende a vincularse con un mayor crecimiento. Además, en cada país en particular, el crecimiento económico se aceleró, en general, una vez iniciada la aplicación de esquemas de fomento a la exportación.

Además, el crecimiento ha sido más rápido, según parece, en países que, como Corea, Singapur y Taiwan, se acercan más al sistema "ideal" de incentivos descrito en la tercera parte del trabajo. Los tres países crearon un régimen de libre comercio para las exportaciones, y aseguraron estabilidad en el tiempo para el sistema de incentivos. También otorgaron incentivos comparables a las exportaciones y a la sustitución de las importaciones en las manufacturas, mientras que la discriminación en contra de las actividades primarias fue escasa.

La aplicación del esquema de incentivos propuesto ha sido objetada sobre la base de que las exportaciones primarias de los países en desarrollo deben enfrentar limitaciones de mercado, en tanto que sus exportaciones manufacturadas deben enfrentar un alto grado de protección en los países importadores, especialmente los desarrollados. La experiencia demuestra que dichas objeciones se han exagerado mucho.

Fuera de las bebidas tropicales, la mayor parte de las exportaciones primarias de los países en desarrollo han mostrado, aparentemente, limitaciones más graves en cuanto a oferta que en cuanto a demanda. Así, hasta hace poco, los países en desarrollo perdían terreno frente a los desarrollados en lo que respecta al mercado mundial de cereales y de semillas oleaginosas.

Además, y a pesar de la aplicación de aranceles y de otras restricciones en los países desarrollados, las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo crecieron con mucha mayor rapidez que la prevista. Entre 1960 y 1966, estas exportaciones aumentaron en una tasa anual promedio de 12%; su incremento fue de un 25% anual entre 1966 y 1973, contra una tasa anual de aumento del 17% de las exportaciones manufacturadas de las naciones desarrolladas.

A su vez, las posibilidades de mayor expansión de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo se manifiestan en el hecho de que estos países representan menos de un 7% de las importaciones de bienes manufacturados a los países desarrollados, y menos de 1% de sus ventas internas de bienes manufacturados. Si el mercado interno de bienes manufacturados en los países desarrollados creciera en un 50% durante un decenio, y los países en desarrollo proporcionaran la décima parte de dicho incremento, podrían aumentar sus exportaciones de bienes manufacturados a países desarrollados de 16 000 millones de dólares en 1973 a más de 100 000 millones de dólares (a precios de 1973) diez años más tarde.

Un aumento de esta magnitud, sin embargo, exigiría un alto grado de diversificación en las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo. Tal diversificación se está produciendo en Corea, Singapur y Taiwan, mediante un mejoramiento de la calidad de sus exportaciones actuales y una mayor importancia relativa de la exportación de maquinaria y equipos. En otros países en desarrollo, como Brasil, las exportaciones de automóviles y de acero podrían significar una promesa. Finalmente, los países en desarrollo pueden aumentar su participación en la división internacional del proceso de producción mediante la manufactura de partes, componentes y accesorios de bienes duraderos.

En el caso de varios productos, los países en desarrollo podrían hacerse cargo de mercados antes atendidos por países que recientemente han llegado a la categoría de desarrollados, como el Japón, cuya ventaja comparativa se desplaza hacia productos más avanzados. Al mismo tiempo, la aceptabilidad de las importaciones de manufacturas provenientes de países en desarrollo es mayor si éstas entran a reemplazar las importaciones provenientes de países desarrollados en vez de desplazar la producción nacional.

Sin embargo, existen posibilidades de mayor expansión, incluso en la exportación de textiles y vestuario, grupo de productos que representa la mayor proporción de exportaciones de países en desarrollo a naciones desarrolladas, y que significa un 37% del total. En este sentido, debe observarse que los países en desarrollo representan menos del 25% de las importaciones de textiles y de vestuario en países desarrollados, y menos de un 4% de las ventas internas en ambos rubros.

Las limitaciones de mercado no son el peligro principal. Más grave es que los países en desarrollo, debido a los cambios adversos que produjo entre 1974 y 1975 la recesión mundial, vuelvan a recurrir a la sustitución de importaciones. Sin embargo, dicha grave recesión refleja una concurrencia de circunstancias - la cuadruplicación del precio del petróleo junto con las secuelas del gran auge de 1972 y 1973 - cuya repetición es muy improbable.

/Además de

Además de la mala asignación de recursos que trae consigo, la aplicación de una política orientada hacia dentro comprometería las oportunidades de participar en un nuevo crecimiento del comercio mundial. De hecho, aparentemente las políticas aplicadas han afectado negativamente la posibilidad de que cada país recupere el crecimiento de sus exportaciones una vez pasada la recesión. Así, las exportaciones de bienes manufacturados aumentaron en dos tercios entre el segundo trimestre de 1975 y el mismo trimestre de 1976 en Corea, país que mantuvo una política orientada hacia la exportación. En cambio, los aumentos en Brasil, Colombia y México, países que habían adoptado medidas de mayor discriminación contra las exportaciones, fueron considerablemente menores.

Fuera de exportar a los países desarrollados, Corea y Taiwan también han alcanzado éxito en los mercados de los países exportadores de petróleo, especialmente en el Medio Oriente, mercados estos de crecimiento muy rápido. Las importaciones totales de los países exportadores de petróleo se incrementaron de 20 000 millones de dólares en 1973 a 55 000 millones de dólares en 1975, lo que representa más de dos quintas partes de las importaciones de los países en desarrollo importadores de petróleo.

Dada la rápida y permanente expansión de las importaciones de los países exportadores de petróleo, los países en desarrollo importadores de petróleo podrían obtener grandes beneficios de su acercamiento a dichos mercados. A su vez, las perspectivas del comercio entre los países en desarrollo importadores de petróleo parecen pequeñas, por cuanto los países que han establecido una base industrial tiene una especialización similar en materia de productos, mientras que los países ubicados en niveles inferiores de industrialización tienden a proteger los productos de aquellas industrias en las cuales son mayores las posibilidades de exportación de los países en desarrollo más avanzados. En este sentido, pueden hacerse comparaciones con las posibilidades de exportación a los países desarrollados, en los cuales el incremento anual de la importación de bienes manufacturados entre 1972 y 1973, y una vez más entre 1973 y 1974, fue mayor que las importaciones manufacturadas del conjunto de todos los países en desarrollo importadores de petróleo.

Sin embargo, la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados adelantaría mucho si estos últimos disminuyeran las restricciones comerciales. Al mismo tiempo, la disminución de esas restricciones interesa también a los países desarrollados, en parte porque se benefician de la reasignación de recursos de acuerdo con las ventajas comparativas, y en parte porque el mayor crecimiento que proviene de la aplicación de políticas orientadas hacia la exportación aumenta, por parte de los países en desarrollo, la demanda de los productos de sus industrias tecnológicamente más avanzadas.

POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES EN PAISES
EN DESARROLLO

Ricardo Ffrench-Davis
José Piñera

Resumen de los autores

Una estrategia adecuada de promoción de las exportaciones no tradicionales puede contribuir a superar algunos de los problemas más graves de las economías en desarrollo, tales como las fluctuaciones excesivas en los ingresos de exportación, el eventual deterioro de la relación de precios del intercambio, la estrechez del mercado interno y su consiguiente efecto negativo sobre la eficiencia de la actividad industrial, y la escasez crónica de recursos externos.

A mediados del decenio anterior, algunos países latinoamericanos comenzaron a aplicar una estrategia de desarrollo hacia afuera mediante políticas para incentivar las exportaciones no tradicionales. A su vez, en algunos de ellos se apreció cierto cambio de mentalidad: los mercados externos fueron considerados una variable importante en el diseño de nuevos proyectos de inversión. Ello explica, aunque parcialmente, que los bienes industriales llegaran en 1974 a representar el 18% de las exportaciones totales de los países de la región, triplicando así la participación que tenían en 1950.

Tras el impulso inicial se han suscitado dudas sobre los costos de la aplicación específica de tales políticas y sobre el sentido de sus beneficios. Por otra parte, la experiencia ha demostrado a los países en desarrollo que las imperfecciones de los mercados internacionales de diversos productos dificultan el incremento de las exportaciones en condiciones beneficiosas para el país que las realiza. Estos antecedentes señalan que el fomento de exportaciones no debe apoyarse en la proliferación de todo tipo de incentivos sin atender a sus repercusiones sobre el resto de la economía, ni tampoco debe consistir únicamente en manipulación de la política cambiaria.

Una estrategia que contribuya a un desarrollo integral de la economía nacional exige un manejo más elaborado de la política de promoción de las exportaciones. En este marco deben situarse las políticas públicas en general y, por ende, las de fomento de las ventas al exterior. Dichas políticas deben fundarse en un examen de la función que cumplen las exportaciones en la economía nacional, de los objetivos a que se deben subordinar y de los instrumentos y mecanismos más eficientes para dichos propósitos.

/Las consecuencias

Las consecuencias de la promoción de exportaciones para el desarrollo nacional dependen de manera determinante, sin embargo, de los instrumentos que se utilicen y de la forma en que se empleen. Al igual que en otros campos de la política económica, existe una amplia gama de instrumentos y mecanismos de promoción entre los cuales escoger. La selección del conjunto de ellos que se utilizará, así como su grado de aplicación, estará determinada por los objetivos fijados, por la naturaleza de los mercados externos, por el grado de autonomía para recurrir a unos u otros de esos instrumentos, y por su repercusión sobre el resto de la economía nacional. El texto hace una descripción y examen de cada instrumento relacionándola, dentro de lo posible, con el tipo de problemas específicos que caracterizan a los países latinoamericanos y con las formas más frecuentemente adoptadas por las políticas de exportación en la región.

Según las entidades, que intervienen en su diseño y aplicación, los diversos instrumentos se pueden dividir en internos y externos. Entre los primeros se encuentran la política cambiaria, la de importación, la fiscal y la financiera, todas las cuales influyen en las condiciones de producción y consumo de los bienes exportables. Los segundos, que actúan sobre el marco externo en que se realizan las exportaciones, se refieren a las políticas de comercialización y a aquellas que, a través de la negociación bilateral o multilateral, intentan lograr un acceso más expedito de las exportaciones nacionales a los mercados foráneos. Entre éstas se cuentan los acuerdos de integración entre países en desarrollo.

Los instrumentos de política interna pueden ser empleados para compensar o sobrecompensar. En el primer caso, intentan contrarrestar la discriminación negativa de que son objeto las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo. Esta discriminación proviene de un excesivo énfasis en la sustitución de importaciones, destinada exclusivamente a un ámbito nacional, y también de las distorsiones producidas por políticas económicas deficientes y por los desequilibrios de los mercados de estos países. La primera categoría de políticas pretende conceder a dichas exportaciones un tratamiento que las sitúe en un pie de igualdad con el resto de los sectores de la economía; por ello se denominan, en el trabajo, políticas de compensación. Las políticas de sobrecompensación, en cambio, intentan establecer un tratamiento preferencial para las exportaciones no tradicionales, concediéndoles condiciones más favorables que las que rigen para el resto de los sectores de la economía.

Esta división de políticas no depende de los mecanismos que se usan en cada caso, sino del grado en que contrarrestan la discriminación inicial existente en contra de las exportaciones no tradicionales. Por consiguiente, un mismo instrumento, utilizado con mayor intensidad, convierte una política de compensación-igualadora en una política de sobrecompensación. Por otra parte, no basta con limitarse a graduar

/la intensidad

la intensidad con que se fomenta una determinada exportación. Similar importancia reviste la forma como se compense. En efecto, un mismo incentivo al valor bruto de la producción puede otorgarse de diversas maneras, las cuales tienen efectos diferentes sobre el nivel y estructura del valor agregado nacional que se genere.

Es indispensable que la política de promoción armonice con otras áreas de la política pública, como son las de desarrollo industrial y tecnológico, y las de empleo y distribución del ingreso. Con este propósito, es necesario tratar de compatibilizar políticas adecuadas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones. Con frecuencia se plantea una disyuntiva tajante entre ellas. En la realidad, sin embargo, sólo se plantea en determinadas circunstancias.

Una consecuencia del argumento desarrollado en el texto consiste en que es preciso discriminar en forma deliberada entre distintos rubros, puesto que, en la práctica, las divergencias entre los valores sociales y de mercado relacionados con las características de los procesos de producción no son uniformes en todas las actividades. En consecuencia, se trata de establecer compensaciones relacionadas con características tales como la absorción de mano de obra y la generación de economías externas; por ello, las compensaciones, en lugar de consistir en un incentivo global a todas las exportaciones, deberían depender de las características de los correspondientes procesos productivos, considerando costos y beneficios a precios sociales.

La recomendación general que se deriva del análisis es que el perfil de la protección arancelaria utilizada debe asemejarse al de los incentivos a las exportaciones. Se trata, en último término, de que la política comercial no discrimine la función del mercado de destino, salvo en consideración de la heterogeneidad de las imperfecciones de los mercados externos y de la escasez de recursos fiscales. No existe entonces la necesidad de una opción tajante entre exportaciones o sustitución de importaciones: se trata de alcanzar un nivel y una estructura óptima de los recursos que deben fluir hacia la producción destinada a cada uno de los mercados.

En el plano internacional, la aceptación del concepto de políticas de simple compensación debilitaría la argumentación de algunas naciones industrializadas, las cuales afirman que el hecho de que los países en desarrollo concedan subsidios a sus exportaciones justifica la aplicación de aranceles compensatorios en los mercados de destino. En consecuencia, el concepto de dumping debería ser revisado, reconociendo las discriminaciones contra la producción y comercialización de las exportaciones no tradicionales de los países

/en desarrollo.

en desarrollo. Con este criterio, las políticas que cuentan con subsidios compensadores no constituirían "competencia desleal", sino serían tan sólo un modo de neutralizar las repercusiones de otras políticas económicas y de las distorsiones de los mercados de los países en desarrollo. Las normas del GATT y la nueva ley de comercio exterior de los Estados Unidos contienen cláusulas según las cuales se aplicarían derechos compensatorios a las exportaciones subsidiadas, incluidas las provenientes de países en desarrollo. Debe reiterarse que en éstos existe un sesgo inicial en contra de las exportaciones mucho mayor que en las naciones industrializadas, por lo que se justificaría un cierto nivel de subsidio en caso de no poderse eliminar las fuentes de la discriminación. Uno de los objetivos de la política de negociación sería, pues, conseguir que se aceptara en la tribuna mundial apropiada, la distinción entre subsidios justificados e injustificados.

En un mundo con mercados imperfectos, en que el conocimiento respecto de las oportunidades efectivas o potenciales de colocación de nuevas exportaciones es escaso y costoso, la política de comercialización puede tener apreciable efecto sobre el volumen, la estabilidad y el precio de los productos de exportación.

La política de "comercialización" debe comprender mucho más que la organización del mercadeo de los productos de exportación. En numerosos casos resulta imprescindible una acción decidida, sistemática y permanente de los gobiernos de los países en desarrollo para mejorar su acceso a los mercados externos; ello puede exigir negociaciones con otros gobiernos, medidas relativas a las empresas transnacionales y participación en procesos de integración y en acciones conjuntas con otros países en desarrollo. Por la gran heterogeneidad que caracteriza a los mercados externos, la estrategia a este respecto deberá ser selectiva en términos de los productos y de los mercados geográficos en que se concentre el esfuerzo de negociación y comercialización.

Cabe terminar este resumen con una advertencia. En el pasado existió una tendencia en favor de la sustitución de importaciones, que culminó, por no considerar los costos del proceso, en una sobreprotección para algunos productos en desmedro de otros, y en la utilización poco idónea de los instrumentos y mecanismos de comercio exterior. Habría que señalar ahora los peligros de una sobreproducción de exportaciones. Se debe buscar el desenvolvimiento de éstas como parte integrante de una estrategia nacional de desarrollo, y no sólo procurar expandirlas. Es indispensable entonces definir objetivos y precisar la estructura, frecuencia, duración y nivel de los incentivos indirectos y mecanismos directos que se emplearán. Para ello sería necesario intentar una evaluación, cuantitativa o cualitativa, de los costos y beneficios que cada opción de políticas acarrea al desarrollo nacional.

Los criterios analizados constituyen una base para objetivizar, dentro de lo posible, los sistemas de protección a la actividad económica nacional. Por consiguiente, representan un esfuerzo para proveer un marco conceptual que considera características destacadas de los países en desarrollo. La aplicación estricta y sistemática de criterios racionales de protección y de promoción es indudablemente muy difícil. Exige entrenar personal, obtener antecedentes estadísticos sólidos y desagregados, y sobreponerse a fuertes intereses creados. Sin embargo, lo mejor suele ser enemigo de lo bueno. Por ello, considerando las dificultades que esto implica, no se trata de diseñar un sistema totalmente nuevo, sino de producir en los regímenes vigentes ciertos cambios que se enmarquen dentro de las grandes líneas expuestas. Lo más probable es que esto conduzca a un sistema que, aunque sea imperfecto, resulte preferible a las alternativas tradicionales que ofrecen las opciones extremas del libre comercio y del proteccionismo arbitrario.

III. Estudios de países latinoamericanos

LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS ARGENTINAS

Angel Monti

Resumen del autor

Argentina llegó a exportar en 1974, según lo registrado, casi 4 000 millones de dólares en bienes, de los cuales 1 300 millones corresponden a la exportación manufacturera (bienes manufacturados y semimanufacturados, según la clasificación de la UNCTAD). El 60% de estas exportaciones recibió estímulo fiscal; el 25%, estímulo financiero. La mitad de la exportación manufacturera corresponde a la industria metalmeccánica.

La complejidad de la tecnología utilizada aumenta constantemente, hasta llegar a exportar plantas "llave en mano". En el quinquenio comprendido entre 1969 y 1974, los veinticinco rubros de mayor complejidad tecnológica en la nomenclatura de exportación pasaron de un 10% a un 20% de la exportación manufacturera total.

Entre 1969 y 1973, la exportación manufacturera aumentó, de un 3.5% del producto interno bruto, a un 7% del mismo. Casi la mitad de las exportaciones, principalmente de origen no agropecuario, se destinan a la ALALC. Las manufacturas de origen agropecuario van de preferencia a los países de la CEE. Tales resultados pueden variar un tanto, sin embargo, puesto que existió subfacturación de exportaciones y cierta filtración en cantidad.

En la experiencia argentina en cuanto a exportación de manufacturas, ciertos atributos tienden a presentarse juntos, y en cierta medida asociados. Ellos son: mayor complejidad tecnológica; mayor elasticidad-ingreso de la demanda mundial; mayor base industrial no agropecuaria; mayor coeficiente exportación/producción en la actividad; mayor crecimiento del volumen exportado; mayor concentración por productos y por empresa, y presencia de la empresa extranjera.

Los resultados de la exportación contribuyeron a un balance de pagos de saldo positivo entre 1971 y 1974, con un crecimiento del producto interno bruto que excedió el 3% anual. Argentina parece pues haber alcanzado un punto en que genera más ahorro del que emplea en inversión, aun cuando existan problemas respecto de la concentración y dirección de dicho ahorro.

El ingreso por habitante del país, que supera los 2 000 dólares, demuestra capacidad combinatoria de los recursos; sin embargo, ésta se encuentra subutilizada. Una mejor utilización permitiría lograr niveles más altos de exportación de manufacturas, y exigiría, evidentemente, una selectividad más eficiente. Incluso si existe el criterio

/de procurar

de procurar la menor selectividad posible, existe siempre un mínimo necesario, que exigiría la conducción de la política económica por actividades.

La inflación acelerado de los últimos años creó incertidumbre en cuanto al nivel de precios y costos internos expresados en moneda internacional, que determinan la oferta virtual de exportación, puesto que la política de tipos de cambio fue variable. El índice de la capacidad de competencia (tipo de cambio sobre precios internos) entre 1930 y 1960 era alrededor del doble del registrado entre 1960 y 1975; entre 1969 y 1975, bajó a la mitad de este último. Hubo casos en que se evitó contratar exportaciones a largo plazo por esta causa; asimismo, se cancelaron algunos compromisos. La experiencia demuestra constantemente que el tipo de cambio debe ser flexible, realista y digno de confianza.

La variabilidad del índice de capacidad de competencia, junto con los altos beneficios obtenidos en el mercado interno, hicieron que fuera escasa la motivación estructural para exportar. A pesar de ello, la exportación mostró progresos considerables. La persistente restricción monetaria, que redujo sensiblemente el coeficiente de liquidez de la economía en su conjunto en términos de moneda bancaria, significó una desventaja relativa para la empresa mediana y pequeña, básicamente nacional. Otros factores que explican la subutilización de la capacidad exportadora de la economía argentina son el escaso gasto público en promoción y en mecanismos de información y comercialización; la misma variabilidad de la política económica general, y el hecho de que la política de sustitución no cuidó exportar lo mismo que se sustituía, tuvo un efecto adverso sobre los costos de exportación equivalente, en 1969, al 40% del valor agregado en la exportación real.

Hubo gran acumulación de tecnología, aunque sin la existencia de una política suficientemente selectiva. Dicha acumulación permitió exportar bienes de tecnología compleja, pero por otra parte aumentó el costo de dicha exportación, la hizo depender en cierta medida de las decisiones de empresas extranjeras (que fueron en los últimos lustros los principales portadores de tecnología exportable) y crearon en muchos casos restricciones debidas a contratos de licencia de patentes y marcas. Al admitir la inversión externa, Argentina no separó la afluencia de ahorro de la de tecnología; por ello, la fisonomía y las posibilidades de la exportación manufacturera habían sido en gran medida decididas antes, al nivel de la política industrial en actividades productoras de bienes exportables, y al nivel de la política tecnológica. Es interesante observar que el 85% de los contratos de licencia de marcas, así como el 50% de los contratos de licencia de patentes, prohíben exportar. El superar dichas restricciones constituye en sí mismo un logro. Puesto que el país no creó una política destinada a orientar la propiedad de las decisiones, dicho logro benefició en gran medida a la empresa extranjera.

Si se toma 1974 como año base y se proyecta el comportamiento de algunas variables globales hasta 1980, puede comprobarse que un crecimiento en volumen de la exportación manufacturera en un 16% anual - crecimiento equivalente al histórico - daría la posibilidad de mantener un crecimiento del 6% en el producto interno bruto total y de lograr un saldo positivo en la cuenta corriente del balance de pagos que equivaldría a un 10% de la deuda externa total vigente, con un efecto de sustitución igual a cero y siempre que el volumen físico de la exportación de bienes básicos aumente en un 3% anual. Si el efecto de sustitución fuera de un 40%,^{1/} bastaría un 12% de crecimiento anual de la exportación manufacturera, lo cual constituye una meta posible.

Sin embargo, el efecto de sustitución depende del estilo de desarrollo. Proyecciones realizadas para el caso argentino con un modelo de experimentación numérica señalan que, de continuar el estilo "consumista", se seguiría incurriendo en sustitución negativa; esto se produciría, entre otras cosas, debido a la imposibilidad de financiar el gasto total del consumo de bienes muy complejos y elaborados, y el consiguiente aumento de la inversión. En cambio, si se tendiera a disminuir la complejidad tecnológica de los productos, y a demandar más cultura en lugar de más cosas, el efecto de sustitución podría alcanzar niveles máximos.

Puede apreciarse, por lo tanto, que existe una cuestión de fondo. Si el país continúa manteniendo y aumentando el estilo consumista, deberá necesariamente aumentar al máximo sus exportaciones para compensar una sustitución negativa; en tal caso, la exportación manufacturera constituiría un instrumento de inserción en un sistema que, por supuesto, no depende de la Argentina. Y si, en cierta medida, vuelve atrás en su patrón de consumo, tendría menos necesidad de exportar, pero debería igualmente hacerlo en el caso de bienes aptos para atender las demandas en ciertos niveles de complejidad tecnológica. Junto con una decisión elemental acerca de tales estilos de producción, consumo y comercio, sería necesaria una estrategia de exportación manufacturera por países.

Considerando la exportación por actividades, los máximos efectos se obtienen de la actividad de las industrias de bienes de capital, de productos metalmecánicos y de productos eléctricos en general. Pero los saldos más altos de divisas (exportación menos insumos importados), empleo y valor agregado pertenecen a las industrias tradicionales. Por ello es necesario que el país tenga una política explícita que abarque también la estructura de la propiedad de las decisiones y el avance tecnológico. Hasta ahora, hubo una tendencia a alcanzar mayores

^{1/} Para este propósito se denomina efecto de sustitución al cociente entre el efecto de la sustitución en sí (con respecto a 1974) y el incremento de la demanda de importaciones antes de la sustitución (manteniendo constante el coeficiente de importaciones de 1974).

niveles de exportación con mayor contenido tecnológico y mayor efecto de difusión (en términos relativos, por supuesto) pero en desmedro de la estructura de la capacidad de decisión. Como resultado, las divisas sólo se midieron en términos de valor exportado menos valor de insumos importados. Sin embargo, su rendimiento habría sido menor si se hubieran considerado los efectos de remesas de factores y del costo imputable a bienes de capital importados (recuérdese que hubo tendencia a la sustitución negativa). Por consiguiente, es muy importante que la política futura sea más explícita, y mayor la selectividad de sus instrumentos.

Un problema relacionado con lo anterior es el nivel en el cual se optimiza. Cada actor, por supuesto, optimiza a distinto nivel: las empresas multinacionales a nivel mundial, la política económica a nivel nacional, etc. Y no hay evidencia de que los resultados de dicha operación tiendan a armonizar.

Se ha dicho que la dotación de factores ha cambiado considerablemente, debido a la incorporación a la manufactura no tradicional de una tecnología que permite que los productos argentinos se exporten en condiciones competitivas. El país no tiene restricciones importantes en cuanto a sus recursos naturales, a la capacidad técnica de sus hombres ni al ahorro. La expansión de su capacidad de exportación depende en gran parte de su capacidad de captura de una tecnología que no imponga restricciones a la exportación, de la eficacia de sus servicios de información, actualmente débiles, y del vigor con que se monten mecanismos adecuados de comercialización destinados a salvaguardar los intereses nacionales. Este proceso, cuya necesidad es evidente, debe realizarse dentro de un plazo adecuado.

En los mercados externos - dado que la mayor parte de las exportaciones se destinan a la ALALC - los sistemas generalizados de preferencias no hicieron sentir mayormente sus efectos. En cambio, hubo fuerte repercusión de la recesión mundial.

Los instrumentos empleados fueron los de una política de promoción que sirvió básicamente al exportador y consideró principalmente sus intereses. La alternativa consiste en una política de conducción, en que el gobierno represente y considere los intereses generales. Se institucionalizaron ciertos mecanismos. Frente a índices decrecientes de capacidad de competencia, se utilizaron reembolsos, cuyo papel fue, en cierta medida, selectivo, pero que esencialmente funcionaron como correctores del tipo de cambio. Dado el efecto adverso de la protección sobre los costos, así como el menor índice de capacidad de competencia, no se advierte la existencia de subsidios en el nivel medio de reembolsos empleados. En cuanto al financiamiento, Argentina se limitó generalmente a homologar las condiciones otorgadas por países competidores en la exportación manufacturera. Ambos conjuntos de instrumentos han cumplido importantes funciones de promoción, ya sea como estímulos o como simples condiciones básicas que permiten la exportación. También hubo formas de desgravación impositiva.

Un juicio global sobre la eficacia - considerada como relación entre el instrumento y su logro - es positivo en líneas generales, pero existe gran margen de mejoramiento, especialmente en lo que se refiere a instrumentos de información y comercialización, y en la aplicación selectiva y convergente, por actividades, de los distintos instrumentos. Actualmente éstos son aplicados por entes diferentes, aunque en cierta forma conectados.

La eficiencia, considerada como la relación entre beneficios y costos, directos e indirectos, de toda naturaleza, puede ser calificada cualitativamente considerando muchas más variables que las que se pueden medir. En función del balance de divisas equivalentes, considerando como costos los estímulos fiscales y financieros, la eficiencia parece aceptable pero susceptible de mejorar. Naturalmente, calificar dicha eficiencia sólo tiene sentido a partir de cierto nivel del índice de capacidad de competencia. Una mayor eficiencia es función de los factores que habrían de aumentar la eficacia y de otros antes mencionados, tales como la atención a intereses tecnológicos propios y a cierta estructura de la capacidad de decisión.

LA POLITICA DE DESARROLLO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS EN BRASIL

Héctor A. García

Resumen del autor

El dinámico crecimiento de las exportaciones de manufacturas brasileñas durante el decenio comprendido entre 1964 y 1974 coincidió con la aplicación de una política comercial externa deliberadamente orientada hacia ese resultado y con un comercio internacional marcadamente expansivo.

Al confrontar la evolución de las exportaciones con los lineamientos de la política comercial externa, se pone en evidencia que ésta logró gran éxito en relación con sus objetivos: esto es, el aumento y diversificación de las exportaciones totales, el aumento de las exportaciones de manufacturas, la diversificación de los mercados compradores y la conquista de nuevos mercados.

Mientras se mantuvieron elevados ritmos de crecimiento económico y de exportación, los estímulos a la exportación de manufacturas no parecen haber afectado negativamente los ingresos fiscales, y es probable que, indirectamente, hayan generado un beneficio fiscal neto. Además, la política consistió sobre todo en corregir deficiencias, pasadas y presentes, en la aplicación coherente de la política de desarrollo económico, y en subsanar insuficiencias de la infraestructura y del aparato institucional del Estado suprimiendo así los obstáculos para exportar manufacturas. Para colocar la producción industrial brasileña en condiciones de competencia internacional, el incentivo fiscal y financiero tuvo una importancia mucho menor que la de la mencionada supresión de obstáculos. El esfuerzo de promoción necesario para colocar manufacturas en los mercados de países desarrollados habría sido mucho menor si estos últimos no gravaran la importación de manufacturas - especialmente las provenientes de sectores industriales tradicionales - con derechos muy superiores a los de las materias primas.

La aplicación de la política promocional - que era coherente con otras políticas sectoriales y con la estrategia de desarrollo y estaba subordinada a sus objetivos propios - se hizo en forma generalizada a todo el sector industrial y sus productos. Las crecientes exportaciones de manufacturas reflejaron por ello una carencia de selectividad, por cuanto no hubo indicaciones acerca de alguna especialización exportadora. A su vez, el mercado interno continuó absorbiendo una proporción abrumadora de la producción industrial y sugiriendo una elevada capacidad dinámica de expansión. El importante papel del mercado interno en el crecimiento económico y sus perspectivas exigió renovados esfuerzos para actualizar y perfeccionar la aplicación de la política de exportaciones manufactureras a fin de aumentar el aporte de éstas a

/la formación

la formación de una mayor capacidad de importación indispensable para mantener ritmos satisfactorios de expansión económica. El creciente comercio exterior fue acompañado de una sostenida expansión económica, por lo cual el grado de apertura de la economía se mantuvo prácticamente invariable, y las exportaciones de manufacturas no representaron una proporción importante de la producción industrial; sin embargo, casi se han duplicado, y su volumen de negocios no resulta desdeñable para la empresa, para el nivel de la actividad económica y para el equilibrio de las cuentas externas.

La promoción de exportaciones de manufacturas se realizó en el marco de una política de desarrollo acelerado con endeudamiento externo. La formación de la mayor capacidad para importar necesaria para superar el estrangulamiento externo de una economía semindustrializada en desarrollo acelerado se apoyó en exportaciones dinámicas y en un empleo intensivo y cada vez mayor de recursos externos en forma de inversiones directas y especialmente de préstamos; estos recursos fueron captados mediante la creación de facilidades para su operación, lo que coincidió con una gran disponibilidad internacional de fondos financieros privados. El creciente endeudamiento externo también contribuyó a la constitución de reservas monetarias indispensables para el mantenimiento del creciente volumen de las relaciones comerciales y financieras con el exterior.

La modalidad de expansión económica resultante determinó que la mantención del crecimiento de la economía brasileña continuara dependiendo fuertemente de voluminosas y crecientes importaciones estratégicas para su sector industrial. Dadas las altas tasas de crecimiento económico, podría haberse esperado que el sector manufacturero brasileño hubiera alcanzado un mayor grado de integración, y que ello se reflejara en la composición de las importaciones, contribuyendo a reducir la vulnerabilidad externa. Sin embargo, un decenio parece todavía un período relativamente breve para la realización de modificaciones sustanciales en la estructura del comercio exterior de bienes, basadas a su vez en transformaciones profundas de la estructura de la producción; más aún si se tiene en cuenta que los estímulos a la formación de capital no parecen haber actuado con eficiencia para orientar las inversiones hacia los sectores esenciales. Tanto es así que, a pesar del extraordinario dinamismo de la exportación de manufacturas, los productos primarios continúan suministrando el grueso de los ingresos externos corrientes, mientras que las grandes importaciones de insumos industriales básicos y de bienes de capital muestran persistentes retrasos en el desarrollo de estos sectores productivos, y ponen de manifiesto la reapertura del proceso de sustitución de importaciones, supuestamente agotado. No se trata, naturalmente, de un proceso cíclico en que la política económica enfatiza periódicamente la sustitución de importaciones o la promoción de exportaciones de manufacturas para sostener niveles satisfactorios de crecimiento económico con cuentas externas razonablemente equilibradas. Precisamente, la composición de esas cuentas externas muestra que, además del empleo

/de recursos

de recursos externos y de la sustitución de importaciones de insumos industriales básicos y bienes de capital, las bases de su equilibrio consisten en la dinámica expansión de las exportaciones de bienes. Dicho dinamismo difícilmente puede esperarse de los productos primarios, lo que plantea al sector industrial nuevas exigencias como proveedor de ingresos externos corrientes.

Si el comercio internacional hubiera prolongado su expansión, la participación poco considerable de las manufacturas brasileñas así como su gran diversificación, podrían haber significado la falta de mayores problemas de acceso a los mercados de los países industrializados. Sin embargo, las restricciones de mercado se han multiplicado recientemente a consecuencia de la disminución del ritmo de crecimiento de los países industrializados, de sus políticas antinflacionarias y de la consiguiente desaceleración del comercio internacional. Por supuesto, estas nuevas condiciones externas son muy diferentes a aquéllas que hicieron posible el fuerte éxito de las exportaciones manufactureras brasileñas, y muy determinantes para la continuación de dicho éxito. Se observa también que las restricciones de acceso amenazan en primer término a las manufacturas de las llamadas industrias tradicionales, y que las empresas privadas locales se ven afectadas en mayor medida que las transnacionales, más concentradas en las industrias químicas y metalmeccánica.

Ha quedado abierto, entonces, otro período de transición en el desarrollo de la política económica orientada a transformar a Brasil en un país industrializado. El decenio anterior (1964-1974) se caracterizó por el éxito en la ruptura del círculo vicioso del proceso de sustitución de importaciones (supuestamente agotado) y por la apertura del sector industrial a la actividad exportadora. En el momento actual, las nuevas condiciones externas y de desarrollo industrial brasileño exigen una mayor relación entre la política de inversiones y de exportaciones, para realizar una transición hacia una modificación progresiva del esquema de instrumentos de la política promocional de exportaciones de manufacturas. Dadas las nuevas necesidades del desarrollo de las exportaciones de productos manufacturados, es probable que adquieran más importancia las acciones directas sobre el proceso de formación de capital, de modo que el sector industrial pueda insertarse competitivamente en las corrientes más dinámicas del comercio internacional. Naturalmente, no deberían esperarse modificaciones espectaculares, pues para mantener la positiva respuesta del sector exportador es necesario mantener la estabilidad de las expectativas empresariales acerca de la determinación de los precios de exportación.

El trabajo muestra las modalidades del desarrollo de las exportaciones y sus vinculaciones con la producción y el balance de pagos; describe los lineamientos generales de la política económica que encuadró el proceso exportador de manufacturas, y presenta y analiza la política de promoción de exportaciones. Mayores detalles acerca de dichos temas se encuentran en ocho anexos.

LA POLITICA COLOMBIANA DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

Ricardo Ffrench-Davis
José Piñera

Resumen de los autores

La economía colombiana ha sufrido en los últimos 25 años considerables cambios en el nivel y la estructura de sus exportaciones. En 1952 el café representaba el 83% del total de las exportaciones colombianas; en 1975, en cambio, el café constituye menos del 50% de las ventas de Colombia en el exterior. En este período las exportaciones de café aumentaron a una tasa anual de 0.5%. Sin embargo, el volumen físico de las exportaciones distintas del café y del petróleo creció a una tasa anual promedio de 15% entre 1952 y 1975. Esta tasa triplica el crecimiento promedio de la economía colombiana en este período de 23 años.

El trabajo presentado llega a las siguientes conclusiones principales:

En primer lugar, la categoría de exportaciones que debe ser promovida está en función de los objetivos de la estrategia de desarrollo de cada país y de los problemas que caracterizan a su economía. En Colombia, el problema fundamental que dio importancia a la promoción de exportaciones fue la marcadísima concentración de las exportaciones colombianas en un solo producto, el café. Este tiene dos características inconvenientes: primero, su precio sufre fuertes fluctuaciones en los mercados internacionales, lo que produce un efecto desestabilizador interno y significa fuertes costos para el proceso económico; segundo, la demanda mundial de café presenta una elasticidad-precio y elasticidad-ingreso muy bajas. La consiguiente inestabilidad, así como las características de la economía cafetera son tales que hacían imposible compensarla solamente con políticas financieras de mantención de reservas internacionales y acceso al mercado de capitales de corto plazo. Por ello, la diversificación de productos y mercados constituyó el objetivo principal de la política de promoción de exportaciones en Colombia.

En Colombia se han dividido las exportaciones en mayores y menores. Las mayores son básicamente las de café y petróleo, y el resto son las llamadas exportaciones menores, las cuales son objeto, en una primera instancia, de la política de promoción.

Es interesante destacar entonces que la política colombiana no sólo promovió la exportación de bienes de origen industrial, sino también la de bienes de origen agrícola y, en general, de materias primas distintas del café y del petróleo. En el fondo, la política postulaba que las características de muchas de estas exportaciones de bienes agrícolas - generación de empleo y alto valor agregado

nacional - las hacían acreedoras a pertenecer a la categoría de exportaciones favorecidas, juntamente con las de la actividad industrial, que a su vez genera economías externas a toda la economía. Debe destacarse que en Colombia las exportaciones agrícolas y de otras materias primas han tenido una alta tasa de crecimiento, incluso cuando su demanda mundial no ha crecido a tasas elevadas. Esto se explica porque Colombia, en virtud de sus ventajas de costos comparativos, ha logrado aumentar su participación en el mercado mundial, de modo que la demanda de sus productos ha podido mantener gran dinamismo.

El objetivo de incrementar el aporte del sector industrial al desarrollo también ha estado presente en la política de promoción colombiana. Se han diseñado mecanismos como el plan Vallejo, por ejemplo, con el objeto de utilizar la capacidad instalada ociosa en la industria y promover así las exportaciones de manufacturas.

La diversificación ha logrado atenuar la magnitud de las fluctuaciones de los reintegros de divisas al país; la variación anual media del valor unitario de las exportaciones menores en el período 1953-1973 es claramente inferior a la del café. Esto no es de extrañar, ya que siempre, por variables que pueden ser los precios de los nuevos productos, como los de algunas materias primas, por ejemplo, su consideración disminuye necesariamente la variabilidad del total de las exportaciones.

La segunda conclusión es que el sector exportador presenta una fuerte elasticidad. Por mucho tiempo se miraron con pesimismo las exportaciones, en la creencia de que la oferta de rubros exportables era bastante inelástica y que por tanto la promoción sólo iba a generar cuasi rentas al sector exportador. La experiencia colombiana contradice esta presunción. En efecto, el cambio en los precios relativos que favoreció el sector exportador, y las acciones directas del Estado, tuvieron un efecto notable sobre el ritmo de crecimiento de las exportaciones menores. Es así que en el decenio de 1960, en que el tipo de cambio efectivo tuvo su mayor incremento, se produjo el auge exportador colombiano: las exportaciones menores crecieron, en dólares constantes, a una tasa promedio anual del 18% durante estos 10 años.

Una tercera conclusión se refiere al importante papel de la política cambiaria en la promoción de exportaciones. En 1967 se adoptó una política de tipo de cambio programado, con minidevaluaciones frecuentes, que reflejan la variación entre la relación de precios internos y externos; dicha política representa el avance más destacado en este campo. La experiencia colombiana demuestra que el eje del sistema tiene que ser el nivel del tipo de cambio y que el resto de los incentivos fiscales, arancelarios y financieros deben determinar sólo la dispersión del grado de promoción. En Colombia operó desde 1967 un incentivo fiscal (el Certificado de Abono Tributario), instrumento que no establecía diferencias entre las exportaciones menores. En su punto máximo, dicho incentivo constituyó un monto equivalente a un 8%

/del total

del total de ingresos tributarios del gobierno; su costo fiscal es alto, si se considera que las exportaciones podrían haberse incrementado de todas maneras con una elevación real del tipo de cambio.

También se observó que las exportaciones eran muy sensibles a las fluctuaciones en el tipo de cambio, y que la inestabilidad cambiaria repercutía sobre la tasa de crecimiento de las exportaciones menores. De ello se desprende que el tipo de cambio real debe tener estabilidad, apuntando hacia un equilibrio de mediano plazo en el balance de pagos, sin seguir las fluctuaciones del corto plazo de ésta, especialmente aquellas originadas por los altibajos del precio del café.

Una cuarta conclusión señala que existe un nexo entre la protección al sector sustitutivo de importaciones y la promoción de exportaciones. Sin contar con los incentivos de la política de promoción, los rubros exportables presentaban tasas de protección efectiva muy negativas, lo que les hacía imposible competir en los mercados internacionales. Debido a ésta y otras distorsiones, es necesario que se utilicen políticas de compensación destinadas a suprimir la discriminación en contra del sector exportador y ponerlo en un pie de igualdad con el resto de los sectores de la economía.

Una quinta conclusión se refiere a la forma de compensación y a la necesidad de compatibilizar la política de sustitución de importaciones y la de promoción de exportaciones. La discriminación producida por la protección puede compensarse a través de un subsidio que devuelve al exportador privado aquella parte del costo de los insumos, ya sea importados o de producción nacional, que excede el precio internacional; si no se hace así, sino que se escoge la alternativa de liberar de derechos la importación de insumos para la exportación, se produce una inconsistencia entre las políticas de sustitución y de promoción. Así, el plan Vallejo, que consistía en devolver los derechos pagados cuando un exportador importaba insumos para la producción de bienes exportables, favorece a las exportaciones, pero especialmente a aquellas que utilizan más insumos importados; y, si existe una sobrevaluación de la moneda, prácticamente subsidia la importación de estos insumos en desmedro de la producción interna. Sería más conveniente que la decisión del exportador de comprar el insumo en el mercado interno o de importarlo esté de acuerdo con la política general de sustitución de importaciones, y que en ambos casos se le devuelva, con un incentivo fiscal directo, el mayor costo en que ha tenido que incurrir.

Una sexta conclusión se refiere a la selectividad de la política. Como en la realidad los grados de discriminación en contra de ciertos productos exportables no son uniformes, ya que hay diferencia entre los precios privados y los sociales, la política de compensación tiene que ser selectiva. La selectividad no debe consistir en escoger de antemano productos que deben exportarse; es imposible que las autoridades puedan visualizar la gama de productos que se pueden exportar,

/puesto que

puesto que dicha labor la cumple mejor el mercado. Debe además distinguirse entre una política selectiva que dé más incentivos a las actividades ineficientes, no sólo a precios de mercado, sino también a precios sociales, lo que conduce a una errónea asignación de recursos y a una competitividad artificial fundamentada en subsidios, y aquella selectividad basada en las discrepancias reales de precios sociales y de mercado entre sectores y productos. Deben incentivarse preferentemente aquellas actividades que generen mayor valor agregado nacional, empleo, tecnología, y otros efectos externos, en la medida que los valores de mercado no capten en su totalidad los beneficios sociales de ellos.

Igualmente, la política de comercialización externa debe necesariamente implicar una cierta selectividad. En Colombia, PROEXPO ha cumplido la labor de promover en el exterior la comercialización de productos colombianos. Como es imposible recoger información y negociar todo el universo de productos, se presenta la necesidad de seleccionar de antemano cuál será la información que presenta economías externas y de escala. Por ello es recomendable la acción directa de un organismo estatal que complemente (no sustituya) los esfuerzos de los exportadores por acceder a mercados externos. Los institutos de promoción deben ayudar a financiar los costos iniciales de penetración de mercados y crear una mentalidad exportadora en el país.

Ahora bien, en el caso colombiano la selectividad a veces tuvo errores. Así, por ejemplo, la política financiera con tasas de interés real negativa subsidiaba de preferencia aquellas actividades de uso más intensivo de capital de trabajo; el incentivo fiscal (CAT) al valor de las exportaciones no favorecía al valor agregado, y el plan Vallejo y las zonas francas discriminaban en favor de exportaciones intensivas en insumos importados.

Una séptima conclusión consiste en la importancia cada vez mayor de las políticas de comercialización, acceso y negociación. El éxito exportador crea fricciones que deben ser atenuadas mediante negociación. Sin embargo, debe destacarse que la existencia de algunos mercados de acceso imperfecto no significa renunciar a la exportación, sino adecuar los instrumentos de política para superar las posibles barreras. En el caso colombiano no han sido numerosos los productos con problemas de acceso a los mercados de países desarrollados. Los principales casos han sido los textiles, las flores y la carne. Aunque no puede desconocerse que las restricciones han coincidido con la peor recesión del mundo industrializado desde la crisis del 30, es necesario no escatimar esfuerzos para prevenir posibles problemas en este campo. El hecho de que los exportadores vean la posibilidad de inestabilidad en el acceso, aun cuando ésta pueda ser creada por medidas poco numerosas, pero de gran impacto psicológico, puede ser tan dañina para el futuro de la inversión en proyectos de exportación como la inestabilidad misma.

El Estado entonces debe negociar reglas del juego del comercio internacional claras, estables y no discriminatorias, y exigir a los países desarrollados que sean consecuentes con sus afirmaciones en favor de un comercio más libre y de una especialización internacional basada en las ventajas comparativas. También en este contexto hemos enfatizado que debe reconsiderarse la definición del concepto de subsidio de exportación para adecuarla a la realidad de los países en desarrollo, en los cuales, dentro de ciertos márgenes, estos incentivos sólo tienen la función de compensar otras discriminaciones y, por lo tanto, no constituyen una práctica de comercio desleal.

LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS EN MEXICO Y LA
POLITICA DE PROMOCION

Subsede de la CEPAL en México

Presentación de Daniel Bitrán

1. Comentarios sobre la política reciente

Un mes después de concluido el estudio en referencia (agosto de 1976) el Gobierno mexicano dictó una serie de importantes medidas - entre las que descuella la flotación del peso, que ha significado en la práctica una devaluación del 100% - que modifican, al menos en la primera instancia, aspectos fundamentales de la política de promoción de exportaciones.

Esta se caracterizó, precisamente, por la mantención del tipo de cambio durante más de 20 años, y por la aplicación de un conjunto de instrumentos y acciones entre las que destacan el reintegro tributario y arancelario, los subsidios crediticios, la liberalidad en la concesión de permisos para importar insumos y bienes de capital y la asistencia técnica al exportador en materia comercial. La incidencia de los mismos aumentó en el tiempo, a medida que la sobrevaluación del peso afectaba cada vez más las posibilidades competitivas externas de la producción manufacturera mexicana.

Sin embargo, precisamente a partir de 1970, año en que, debido a las crecientes presiones inflacionarias internas, empieza a distanciarse más el tipo de cambio del peso mexicano con respecto a su paridad real frente al dólar, el crecimiento de la exportación de manufacturas intensifica su ritmo por sí elevado (pasa de 20% anual entre 1965 y 1970 a 24% entre 1970 y 1974, pero se contrae en 1975 por los efectos de la depresión norteamericana). A mi juicio este hecho es revelador de una política que permitió compensar con creces la desventaja cambiaria, a través de una creciente liberalidad en la concesión de estímulos, pero también mediante un redoblamiento de los esfuerzos de promoción a través del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) creado en 1970.

Parece ser, sin embargo, que la impresionante magnitud del déficit de la cuenta corriente del balance de pagos (más de 3 700 millones de dólares en 1975, valor que superó en un quinto al valor de la exportación de mercancías) llevó al Gobierno a aplicar las medidas de agosto de 1976 incluso sin esperar el cambio de autoridades, que tendría lugar en el mes de diciembre del mismo año.

El déficit cada vez mayor del balance en cuenta corriente, a pesar del aumento persistente de las ventas externas, se explica por los siguientes factores: a) la creciente propensión a importar de la economía mexicana, ligada al estilo de desarrollo industrial de los

/últimos años,

últimos años, que es sin duda el factor más importante; b) una política sustitutiva que trató con liberalidad la importación de insumos, maquinarias y equipos con el fin de abarcar campos cada vez más complejos del universo industrial y de subsanar las importantes deficiencias de la estructura industrial en cuanto al abastecimiento de ciertos insumos básicos y a un relativo atraso en el desarrollo del sector de bienes de capital; y c) una política de promoción de exportaciones que establecía, asimismo, amplias facilidades para la incorporación de componentes y bienes de capital provenientes del exterior.

Además, la incidencia creciente de los pagos de factores externos, a lo que se agregó en los seis primeros meses del presente año una acentuación de la fuga de capitales que alcanzó cifras muy altas (determinada por la inminencia que los inversionistas atribuían a una próxima devaluación), influyó en el mismo sentido. Finalmente, la apreciable contracción en la afluencia turística también afectó el balance en cuenta corriente. El turismo representa para el país un ingreso neto de 500 millones de dólares (casi el 20% del valor de las exportaciones). Su actividad fue afectada por el encarecimiento relativo - en términos de dólares - de los precios de hoteles y demás gastos de los visitantes extranjeros en México, pero también por factores extraeconómicos relacionados con la posición adoptada por el gobierno en foros internacionales en torno al sionismo.

La flotación del peso fue explicada a la opinión pública mexicana como una medida orientada fundamentalmente a restituir la competitividad de las exportaciones. A pesar de ello, sin embargo, debe observarse que en el primer semestre del año la exportación de manufacturas había recuperado su ritmo de crecimiento tras la contracción de 1975, y se había podido estabilizar las importaciones, con lo que el déficit comercial se había reducido en 1 000 millones de dólares. A juzgar por los resultados de una exposición de productos mexicanos en San Antonio, Texas, inmediatamente después de la devaluación, y según expresión de los funcionarios del IMCE, al nuevo tipo de cambio México podría vender casi cualquier cosa en el mercado norteamericano.

Sin embargo, a breve plazo, la medida fue desvirtuada (en cuanto a su propósito manifiesto) por la acción de los siguientes factores:

- efectos de la aceleración del proceso inflacionario debido al alza de más de 60% del precio de las importaciones que - no obstante la reducción de los aranceles decretada para las materias primas y bienes de capital - condujo a un reajuste generalizado de 23% en los sueldos y salarios;
- supresión inmediata de todos los CEDIS (certificados de devolución tributaria), cuya aplicación representaba, según estimaciones, una rebaja del 11 al 15% del costo de los exportadores, y

/- aplicación

- aplicación de un impuesto nuevo sobre las exportaciones (tasa 8%) con una sobretasa destinada a contrarrestar el beneficio cambiario.

Un simple cálculo aritmético llevaría a concluir que, debido a los factores mencionados, se esfumó casi de partida el aliciente a la exportación que significaba la elevación de 12.50 a 20 el tipo de cambio del peso con respecto al dólar (60%). La conciencia de este hecho, así como la ostensible presión de los sectores empresariales, deben haber tenido una influencia determinante en el nuevo nivel de alrededor de 26 pesos por dólar en que se situó el tipo de cambio durante la última semana de octubre, una vez que las autoridades decidieron nuevamente la flotación del peso.

Junto al nuevo nivel del peso, el gobierno anunció la cancelación del impuesto a las exportaciones, recientemente establecido, y la restitución de los CEDIS, pero sobre una base discrecional, en función de las características de costo y competitividad de cada producto exportable. Con estas últimas medidas se vuelve, de cierta manera, a la situación anterior, aunque ahora el tipo de cambio resulta más realista; deberá entonces alentar claramente las exportaciones y el turismo.

La mantención de la anhelada competitividad externa dependerá, en gran medida, de la capacidad para controlar las presiones inflacionarias internas, acentuadas por los efectos de las sucesivas devaluaciones.

2. Comportamiento de la exportación de manufacturas dentro de la economía

El ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas (excluida la actividad de las maquiladoras) ha sido bastante dinámico; alcanzó entre un 20 y un 25% anual en el decenio reciente. En 1975 disminuyó en un 30% y en 1976 (antes de la devaluación) se esperaba una recuperación de 22%.

Las manufacturas representaron en 1974 el 51% de la exportación de bienes. En 1960 la proporción era del 12%, y de 21% en 1965. Dicha cifra es de 27% si se aplica el concepto de manufacturas propiamente tales de UNCTAD. Los valores correspondientes son 1 400 o 720 millones de dólares, respectivamente. Como la industria creció a razón de 8% entre 1960 y 1975, la parte correspondiente a exportaciones de manufacturas en el producto interno bruto industrial pasó de 3.9 (1960) a 4.5 (1970) y a 10.0 en 1974.^{1/} Su estructura fue la

^{1/} Esta proporción se reduce a 6.5% si en lugar de tomar el valor bruto de las exportaciones se realiza sobre la base de valor agregado.

siguiente: 47% de industrias intermedias, 31% de industrias metal-mecánicas y 22% de industrias tradicionales en 1974 (en 1965 la cuota de las industrias tradicionales era 18%, pero la de las intermedias era de 74% y la de las metalmecánicas 7%). Esta estructura es mucho más "avanzada" que la del producto interno bruto industrial, en el que las industrias metalmecánicas representaron un 20% en 1975.

El notorio avance de las exportaciones metalmecánicas - tasa anual de 38% en 1965 - se explica por diversos factores: a) el propio desarrollo industrial, que incorporó aceleradamente este rubro al parque industrial en el último decenio; b) el proceso de integración económica; c) el surgimiento de vinculaciones con otros países a través de las empresas transnacionales, y d) la mayor dinámica de esas manufacturas en el mercado internacional. Además México emprendió con retardo la producción metalmecánica, si se compara con Argentina y Brasil, y ello ocurrió durante el período en que la política de exportación entró en una fase decisiva. Quizá por estas razones, esta industria presenta niveles de eficiencia no muy diferentes de los de los países industrializados adquirentes. En este sentido debe señalarse también que estos rubros gozan de un nivel de protección bajo, en comparación con los existentes en Argentina y Brasil.

Se aprecia una creciente diversificación del lugar de destino de las exportaciones de manufacturas de México, pero Estados Unidos sigue siendo el principal adquirente entre 1965-1974, con un 47% de las exportaciones de manufacturas propiamente dichas. Europa eleva su cuota del 13 al 19%; América Latina la reduce de 26 a 19%, debido a la caída relativa del MCCA, puesto que la ALALC se mantiene en 15%.

Los principales adquirentes de la rama metalmecánica mexicana fueron en 1974 Estados Unidos, con 53%; ALALC, con 23% - más de la mitad correspondiente al Grupo Andino - y el MCE, con 9%. De las compras realizadas por la ALALC a México, 71% son metalmecánicas.

Entre las ventas a los Estados Unidos sobresalen las metal-mecánicas (50%) - a consecuencia de cierta integración interindustrial entre ambos países y a la acción de las empresas transnacionales - y los textiles. En todo caso, de dicho país proviene la demanda mayor y más diversificada para las exportaciones mexicanas; constituye un mercado natural de México por su cercanía, tamaño y complementación a través de empresas transnacionales. Por ejemplo, de 87 partidas cuyas ventas a cualquier país superaban en 1974 los 400 000 dólares, Estados Unidos compraba 73. Las ventas a ALALC son también bastante diversificadas. Entre ellas, como es lógico, es mucho menor la importancia de los productos tradicionales. En las ventas a Europa sobresalen las de industrias intermedias y tradicionales y participan muy poco las de las metalmecánicas, salvo con Alemania Federal (Automotriz Volkswagen). Los productos mexicanos que se venden a un mayor número de países son textiles, hormonas, vidrio e industria automotriz, en el mismo orden.

3. Exportación de manufacturas y sustitución de importaciones

En el último decenio, la industrialización ha estado bajo la influencia de una política de promoción de exportaciones que incluye amplias facilidades, bajos aranceles para la internación de insumos y liberalidad para la importación de bienes de capital, y de un proceso de sustitución que aborda campos de mayor complejidad con un componente importado mayor, dentro de una política industrial que no presta debida atención a los encadenamientos tecnológicos de los procesos productivos. El "modelo" descrito ha dado como resultado requerimientos cada vez mayores de importación, que sobrepasan ampliamente tanto el aumento de las exportaciones como las exigencias del proceso de sustitución en sus etapas anteriores. A pesar del rápido crecimiento de las exportaciones, el balance negativo del comercio de manufacturas pasa, pues, de 90 a 3 800 millones de dólares entre 1960 y 1974. A consecuencia de lo anterior, las importaciones de manufacturas, que representaban en 1960 el 41% del producto interno bruto industrial y se habían reducido a un 27% en 1970, vuelven a aumentar a un 34% en 1974.

En esa tendencia influyen marcadamente, asimismo, ciertos estrangulamientos en la infraestructura básica (transportes), en insumos estratégicos (acero y petroquímica) y en determinadas materias primas (fertilizantes, fibras químicas, productos metálicos, cobre electrolítico, aluminio). Sobre todo, resulta determinante el atraso en la producción de bienes de capital: en 1974 la importación de maquinarias y equipos representaba un valor tres veces mayor que la producción mexicana de esos bienes. Por otra parte, el desarrollo del sector metalmeccánico exige una proporción mucho mayor de maquinaria y equipo que el sector tradicional. En la medida en que ha sido este sector el que más ha crecido en el último decenio (aun cuando continúa rezagado), su repercusión sobre el volumen de importaciones ha sido muy fuerte.

Las exportaciones metalmeccánicas de México pasaron de 84 a 305 millones de dólares entre 1970 y 1974, pero las importaciones aumentaron de 1 300 a 2 400 millones, lo que explica el 70% de déficit en el balance comercial.

El 34% de las exportaciones de manufacturas (350 millones de dólares) fue realizado por empresas transnacionales (1973). Pero las importaciones de éstas generaron un déficit de 600 millones de dólares, que constituye una tercera parte del déficit nacional, por cuanto su producción se destina básicamente al mercado interno. El coeficiente de exportación de estas empresas dentro de su producción total fue en 1970 inferior al 3%, es decir, no muy diferente al del promedio de las empresas nacionales (2.5%).

4. Comercio de México con la ALALC

El comercio de México con ALALC - incluso el de manufacturas - ha crecido más que el destinado al resto del mundo. En 1974 la ALALC absorbió el 15% de las ventas mexicanas de estos productos. Esta dinámica proviene casi exclusivamente del comercio con Brasil. Con Argentina y Brasil resaltan las vinculaciones interindustriales (una tercera parte de las compras respectivas son partes y piezas para maquinaria, radios, televisores y automóviles). El 80% de las ventas de México a esos países corresponde a productos en que son importantes las economías de escala: además de los rubros ya mencionados, hay que señalar los de industrias químicas y metálicas.

Las concesiones y los acuerdos de complementación abarcan la gran mayoría de los productos que en los últimos diez años elevaron el intercambio entre México y la ALALC. Las exportaciones que más han crecido corresponden a industrias donde predominan las empresas transnacionales (productos químicos y farmacéuticos, maquinaria y equipo, maquinaria y material eléctrico y equipo y material de transporte). En conjunto, entre 1965 y 1974 aumentaron de un 40% a un 55% de las exportaciones de manufacturas. En estos rubros la participación de las empresas transnacionales fluctúa entre un 50 y un 70% de la producción.

5. Rasgos distintivos de la experiencia mexicana

Como en el estudio que comento se hace una detallada alusión a los instrumentos que componen la política mexicana de exportación de manufacturas, en esta ocasión me limitaré solamente a hacer referencia a algunos rasgos que distinguen la experiencia mexicana de la presentada en esta reunión con relación a otros países latinoamericanos.

Uno de ellos es la perseverancia del objetivo de sustitución en la política industrial, hecho que se pone en evidencia al analizar la intensidad de los incentivos que otorgan diversas esferas del gobierno al desarrollo industrial sustitutivo. Más recientemente, debido a la conciencia acerca del atraso relativo del proceso en cuanto a la producción de bienes de capital, Nacional Financiera, S.A. está llevando a cabo un ambicioso programa para el desarrollo de un conjunto de proyectos cuya viabilidad técnica y económica ha sido demostrada.

Un segundo rasgo deriva de la proximidad de México al principal mercado mundial de manufacturas. En efecto, la existencia de más de 3 000 kilómetros de frontera común configura un vastísimo espectro de interrelaciones empresariales, tecnológicas, turísticas y de subcontratación, que influyen marcadamente sobre el tipo de desarrollo exportador que se dirige hacia el segundo "mercado natural" de la industria mexicana. Fundamentalmente por la acción de las empresas norteamericanas instaladas en México, asociadas o no con intereses locales, se observa, inclusive, que la pauta de las exportaciones mexicanas a ese país es más "avanzada" que lo que cabría esperar del propio nivel de desarrollo económico e industrial alcanzado por el país.

/Se menciona

Se menciona finalmente como hecho distintivo la existencia de una importante actividad maquiladora radicada en México, cuya producción se destina al mercado norteamericano, y cuyo valor agregado se aproxima bastante en la actualidad al valor agregado por toda la actividad de exportación de manufacturas a la que nos hemos referido antes. Por la especial incidencia de esta actividad en el tema que nos ocupa me referiré a continuación específicamente a ella.

6. La actividad maquiladora

Esta actividad se basa en la importación temporal de insumos y componentes, los cuales, una vez integrados al producto final, son reexportados, casi exclusivamente al mercado norteamericano. La evaluación del aporte de esta actividad se hace en términos de valor agregado, ampliando el concepto para incluir insumos nacionales.

En 1964 se abolió el programa norteamericano de braceros, lo que dejó desocupados a 200 000 mexicanos. Este hecho, junto con la continua migración de zonas rurales hacia ciudades fronterizas (Tijuana, Mexicali, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez) llevó al gobierno a concebir, en 1965, un programa de industrialización de la frontera norte. En 1972 éste se hizo extensivo a todo el país. Su operación se basa asimismo en determinadas disposiciones del código arancelario norteamericano, mediante las cuales las empresas norteamericanas pueden reimportar sin impuestos ciertos artículos armados en sus plantas ubicadas en el extranjero.

Este programa presenta claras ventajas para las empresas norteamericanas: estabilidad política, proximidad geográfica y considerable ahorro en costos de transportes. Estas circunstancias compensan el mayor nivel relativo de los salarios de México con relación a otros países en desarrollo donde se dan facilidades para esta actividad; de todas maneras hay una gran diferencia de salarios entre México y Estados Unidos: entre 4 y 5 dólares diarios en el primero, contra 25 en el segundo en el año 1975. Esta diferencia es importantísima, porque el costo de la mano de obra representa entre 50 y 90% de todos los insumos empleados en este tipo de actividad. La instalación de estas industrias en México produjo un incremento apreciable de las utilidades de las empresas norteamericanas. En el caso de los circuitos eléctricos integrales, ello inclusive redundó en una perceptible reducción del precio mundial de estos productos.

A pesar del estancamiento de 1975, el valor agregado en dólares de la maquiladora ha crecido a razón de 42% anual entre 1970 y 1975, hasta llegar a 450 millones de dólares.

La relación entre el valor agregado de maquila y la exportación total de mercancías que realiza el país pasó de 6 a 16% entre 1970 y 1975; respecto de la exportación de manufacturas, aumentó de un 32 a un 39%. (Es probable que esta última relación ascendería al 100% si las exportaciones de manufacturas se consideraran también en términos de su valor agregado.)

El número de plantas maquiladoras pasó de 120 a 455 entre 1970 y 1975, y la ocupación generada aumentó de 20 000 a 80 000 plazas. Se estima que la productividad del obrero mexicano es mayor que la registrada en Estados Unidos en ocupaciones afines.

Su valor agregado por ramas es el siguiente: artículos eléctricos y electrónicos, 65%; calzado y vestuario, 15%. El resto está compuesto por diversos otros productos.

El valor agregado por la exportación de empresas maquiladoras eléctricas y electrónicas (218 millones de dólares) es 5 veces mayor que el valor de la exportación de este tipo de bienes realizados por empresas no maquiladoras.

El decenio de operación de las maquiladoras coincidió con un claro período de despegue de la industria manufacturera nacional. Este importante hecho, unido a consideraciones respecto a la falta de irradiación de los efectos de dicha actividad y a su inestable aporte ocupacional, está haciendo reflexionar a las autoridades mexicanas en el sentido de avanzar hacia nuevas disposiciones de política que reordenen el funcionamiento de la misma. Uno de los objetivos básicos de esta nueva concepción consiste en sustituir gradualmente la actual maquiladora por industrias que incorporen mayores cuotas de insumos nacionales, lo que es posible dado el progreso de la industria nacional.

LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS EN MEXICO Y LA
POLITICA DE PROMOCION 1/

Subsede de la CEPAL en México

Comentario de Bela Balassa

En este estudio se hace una descripción muy útil de los cambios que ha experimentado recientemente el sistema de incentivos y la estructura de las exportaciones de manufacturas en México. Sin embargo, éste carece de contenido analítico puesto que en él no figuran estimaciones sobre el valor de los incentivos para la exportación ni se investigan sus efectos sobre el comportamiento de las exportaciones. Asimismo, las recomendaciones formuladas en el trabajo merecen algunas dudas. Se hará un examen de cada una de las cuestiones aludidas.

1. Incentivos a la exportación

México tropezó con crecientes dificultades en el decenio de 1960 para mantener el proceso de sustitución de importaciones dentro de los límites del mercado interno, y esas dificultades llevaron a las autoridades de México a introducir un vasto sistema de incentivos en marzo de 1971.2/

Para examinar los efectos que podría tener este sistema en las exportaciones de manufacturas de México es necesario disponer de estimaciones numéricas sobre la magnitud de los incentivos otorgados. Quien escribe estas líneas ha elaborado esas estimaciones y están contenidas en un informe que en calidad de asesor preparó para el gobierno de México.3/ Dicho informe es mencionado en el estudio elaborado por la CEPAL (en la página 150), pero no se citan las estimaciones numéricas que en él figuran.

Antes de 1971 existían pocos incentivos para las exportaciones de manufacturas; éstos ascendían a menos del 2% del valor de exportación. En cambio las rebajas tributarias previstas en el sistema CEDI

1/ CEPAL/MEX/76/10/Rev.1.

2/ Cf. Bela Balassa, "La política comercial de México: análisis y proposiciones", Comercio Exterior, noviembre 1970, pp. 922-30. Wionczek, Miguel (ed.), La sociedad mexicana: presente y futuro, México, Editorial ERA, julio 1971, en su segunda edición publicada en 1974, pp. 33-55, y en La economía mexicana I. Análisis por sectores y distribución (Leopoldo Solís, ed.) México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 416-38.

3/ Bela Balassa, Foreign Trade and Industrial Policy in Mexico, (ONUDI/TC.310), mayo de 1974.

introducido en marzo de 1971 ascendían al 8.5% del valor de las exportaciones de manufacturas. Otros incentivos expresados en relación con el valor exportado incluyen el subsidio equivalente al crédito de exportación preferencial (1.5%) y la importación de algunos insumos exentos de derechos (2.0%), que sumados al anterior dan un total de 12% (Balassa, pp. 4 y 5).

En relación con los efectos de los incentivos para la exportación sobre el comportamiento de las mismas, dice el estudio de la CEPAL que de acuerdo con los cálculos realizados en el estudio citado de la ONUDI, se ha estimado un considerable "impacto potencial de los subsidios virtuales (CEDIS) en vigor a partir de 1971".^{1/} Al mismo tiempo se afirma que no parece del todo conveniente "una influencia determinante de estos incentivos" si se considera otra afirmación contenida en el mismo estudio de que "el sesgo en contra de las exportaciones frente a las ventas al mercado interno sigue siendo sustancial".^{1/}

Esta afirmación es engañosa puesto que no habiéndose modificado las restricciones a la importación, los incentivos a la exportación otorgados reducen el sesgo en contra de las exportaciones. Por lo tanto, es necesario averiguar qué efecto tienen los mayores incentivos sobre el comportamiento de las exportaciones. Según lo expresado en el informe ya citado del asesor, los efectos pueden evaluarse de varias maneras.

2. Incentivos y comportamiento de las exportaciones ^{2/}

En primer lugar podrían usarse las estimaciones elaboradas por Gerardo Bueno sobre la elasticidad de la oferta de exportaciones de México.^{3/} Si se establece la relación entre esta elasticidad - estimada en 3 - con el aumento de 10% de los incentivos a la exportación calculado como proporción del valor de las exportaciones, la introducción del sistema de incentivos a la exportación en marzo de 1971 explicaría casi la tercera parte de las exportaciones de bienes manufacturados.

^{1/} CEPAL, La exportación de manufacturas en México y la política de promoción (CEPAL/MEX/76/10) p. 161.

^{2/} El análisis y las informaciones siguientes se refieren exclusivamente a las exportaciones de manufacturas "nacionales" y se excluyen las llamadas exportaciones de la industria maquiladora de las zonas fronterizas, que se considerarán más adelante. Por definición, las manufacturas exportadas corresponden a las incluidas en las secciones 5 a 8 de la CUCI, excluidos los metales no ferrosos en bruto.

^{3/} Gerardo Bueno, "México", en Bela Balassa and Associates, The Structure of Protection in Developing Countries, Baltimore, Md., John Hopkins University Press, 1971, p. 158.

Podemos suponer también que la tendencia registrada por las exportaciones de manufacturas entre 1965 y 1970 no habría variado (es decir, hubiera experimentado un incremento anual promedio de 11.5%) si no se hubiera introducido el sistema de estímulo a la exportación. Se observa que en ese caso, las exportaciones reales que alcanzaron un valor de 500 millones de dólares en 1972 y de 740 millones de dólares en 1973 (excluidos los alimentos elaborados) exceden por un margen considerable el valor de 380 millones de dólares y de 440 millones respectivamente, que se había estimado sobre la base de la tendencia. La diferencia entre los valores reales y los proyectados seguiría siendo apreciable incluso si se hicieran los ajustes necesarios para considerar el rápido incremento de los precios que se produjo en 1973.

Los efectos del sistema de incentivos introducido se reflejan asimismo en el aumento de la participación de México en las exportaciones mundiales de bienes manufacturados, excluido el comercio intrazonal de la CEE. En efecto, esta participación que fluctuó entre 0.20 y 0.21% en el período 1965-1970, subió a 0.23% en 1971, 0.25% en 1972 y 0.28% en 1973. La mayor participación de México en el mercado mundial representa así un incremento de las exportaciones de manufacturas de casi dos quintos, en comparación con la que tenía antes de que introdujera el sistema de incentivos.^{1/} Esta tendencia se mantuvo en 1974, año en que las exportaciones de manufacturas aumentaron 50%, excediendo el incremento del comercio mundial de manufacturas por un margen apreciable.

Las informaciones disponibles indican así que el sistema de incentivos a la exportación contribuyó en gran medida a la expansión del de las exportaciones de manufacturas de México. Sin embargo, en el informe preparado por el asesor se señalaba que el deterioro de la posición competitiva de México, atribuible a que su tasa de inflación era superior a la de los países con los cuales comercia, y especialmente a la de los Estados Unidos, podría tener repercusiones desfavorables sobre sus exportaciones.^{2/} La posición competitiva de México se ha deteriorado apreciablemente desde 1971; sus precios al por mayor subieron 63% entre los tres primeros trimestres de 1973 y de 1976, en comparación con 41% en los Estados Unidos. Este hecho quizá explique la baja de las exportaciones de manufacturas de México en 1975 mientras continuaba creciendo el comercio mundial de manufacturas si bien a una tasa inferior, y subían 23% las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo

1/ Balassa, op. cit., pp. 5 y 6.

2/ Ibid., p. 8.

3. Recomendaciones en materia de política

Según se sugirió en el informe preparado por el asesor,^{1/} para detener el deterioro de la posición competitiva de México, habría que aumentar los subsidios a las exportaciones en forma general o devaluar el peso mexicano. En cambio el estudio preparado por la CEPAL dice que debe aumentar la selectividad de los incentivos y programarse las exportaciones de manufacturas como "parte de la planificación industrial global" ^{2/} a fin de dinamizar las exportaciones. Estas recomendaciones pueden ser objeto de serias objeciones.

En lo que se refiere a la planificación industrial, la experiencia indica que los países que no la han aplicado han tenido resultados económicos mucho mejores que los que lo han hecho. Entre los primeros se incluyen Taiwan, Corea, Israel y asimismo Brasil, en tanto que la India es representativa de los segundos. El primer grupo de países alcanzó tasas rápidas de desarrollo económico basándose en gran medida en la iniciativa privada pero en la India los controles a la inversión, producción e importación aplicados en el proceso de planificación han coartado no sólo el crecimiento del sector privado sino el de toda la economía nacional.

Resulta especialmente inadecuado planificar y programar las exportaciones de manufacturas. Primero, las empresas privadas están en mejores condiciones de descubrir las oportunidades de exportación que la burocracia gubernamental; segundo, no pueden dividirse las responsabilidades en relación con las exportaciones por cuanto las firmas tienen que asumir los riesgos que significa exportar pero también recibir la recompensa.

Para que México pudiera mejorar el comportamiento de las exportaciones en lugar de planificar debería reducirse el sesgo en contra de las exportaciones en el sistema de incentivos de México. Al mismo tiempo, en lugar de aumentar la selectividad habría que otorgar incentivos generales a las exportaciones. Eso equivale a aplicar el "principio del mercado" que asegura la expansión eficiente de las exportaciones en respuesta al incentivo ofrecido.

En cambio, los esfuerzos tendientes hacia "una mayor selectividad considerando las distintas condiciones en lo que respecta a precios competitivos, demanda interna, oferta disponible, etc.",^{3/} pueden tener consecuencias desfavorables. Por una parte, impondrían una carga aparato gubernamental superior a su capacidad, e inducirían a las partes interesadas a recurrir al soborno y a la falsificación; por otra parte, la selectividad estimula las exportaciones caras y desalienta las

^{1/} Balassa, op. cit.

^{2/} CEPAL, op. cit., pp. 148-150.

^{3/} CEPAL/MEX/76/10/Rev.1, p.180.

baratas, por cuanto ofrece mayores incentivos a aquéllas que a éstas. Al mismo tiempo, el hecho de que los exportadores cuyos costos son bajos obtengan utilidades elevadas no debería causar inquietud por cuanto éstas estimulan la expansión pues encauzan los recursos hacia las industrias respecto de las cuales México goza de ventajas competitivas.

4. Exportaciones de la industria maquiladora

Se han examinado las exportaciones de manufacturas "nacionales" y se han excluido las de la industria maquiladora que suponen la reexportación de los materiales importados en forma elaborada especialmente a los Estados Unidos. El estudio de la CEPAL dedica un capítulo a estas exportaciones pero habría que considerar también su importancia relativa dentro de las exportaciones de México y sus posibilidades futuras.

A fines del decenio de 1960 se estableció la libre exportación de los productos de la industria maquiladora, y con posterioridad a la aplicación de dicha medida estas exportaciones crecieron rápidamente; llegaron a representar el 73% de las exportaciones de manufacturas nacionales en 1970 y a superarlas en 1974. Asimismo, las cifras preliminares indican que las exportaciones de los productos de la industria maquiladora prácticamente no variaron entre 1974 y 1975 en tanto que las de exportaciones de fabricación nacional se redujeron en 14%.

Al mismo tiempo, el valor agregado contenido en las exportaciones de productos de la industria maquiladora (es decir, las entradas netas de divisas) aumentó sostenidamente de 37% en 1970 a 44% en 1972 y 46% en 1975. Teniendo en cuenta el uso de materiales exportables y las ineficiencias de las actividades de elaboración, la participación que le correspondió de las entradas netas de divisas a las exportaciones nacionales no debe haber sido muy superior, si lo fue.

El valor agregado contenido en las exportaciones de productos de la industria maquiladora podría acrecentarse mediante la integración de la industria proveedora, es decir aumentando la producción nacional de partes y componentes. A este respecto cabe señalar que continuaría aplicándoseles el tratamiento arancelario preferencial concedido en virtud de las partidas 806.30 y 807.00 del arancel de los Estados Unidos siempre que el lugar de origen de algunos de sus componentes continuara siendo dicho país.

Para integrar aún más la industria maquiladora en la economía nacional y para aumentar el volumen de sus exportaciones convendría además establecer complejos industriales orientados hacia la exportación.^{1/}

^{1/} Esa idea fue propuesta por primera vez en Manuel Uribe, "Estrategia de infraestructura para el desarrollo del sector externo", Pensamiento Político, diciembre de 1973, pp. 473 a 486.

Aparte de acrecentar las exportaciones, la creación de esos complejos contribuiría asimismo a incrementar la eficiencia y la descentralización de industrias.^{1/}

5. Conclusiones

Se ha demostrado que la introducción del sistema de incentivos a la exportación a comienzos de 1971 contribuyó a la rápida expansión de las exportaciones de productos manufacturados por empresas nacionales mexicanas. Con todo, posteriormente, como los precios de dichas exportaciones subieron más rápidamente que los de los países con los cuales México comercia, la posición competitiva de México se deterioró y por ende disminuyeron sus exportaciones de manufacturas en 1975 en tanto que aumentaban las de otros países.

Se adoptaron medidas correctivas con la devaluación de septiembre y octubre de 1976 que deberían haberse complementado sin embargo con medidas monetarias y fiscales adecuadas. Al mismo tiempo, no debería intentarse programar las actividades del sector exportador, ni las de la industria manufacturera en general, como tampoco introducir la selectividad en el sistema de incentivos a la exportación, pues estas medidas probablemente tendrían efectos desfavorables.

Se ha tomado nota de la rápida expansión de las exportaciones de productos de la industria maquiladora objeto de libre comercio. Para acelerar la tendencia a incrementar el contenido nacional, sería conveniente aumentar la producción de partes y componentes de esas exportaciones. Se contribuiría así a estimular las exportaciones, y asimismo la eficiencia de la industrialización en un marco descentralizado mediante la creación de complejos industriales orientados a las exportaciones.

^{1/} Bela Balassa, op. cit., pp. 14 y 15.

IV. Estudios de países no latinoamericanos

EL DESARROLLO INDUSTRIAL ORIENTADO PARA LA EXPORTACION:
LA EXPERIENCIA DE COREA

Larry E. Westphal

Resumen del autor

Hasta cerca de 1955 la actividad económica de Corea del Sur se caracterizó por procesos de adaptación: en primer lugar a la partición entre Corea del Norte y Corea del Sur, y luego a los trastornos ocasionados por la guerra de Corea. En 1955, la industria manufacturera representaba sólo un 8% del PNB, casi la mitad del PNB provenía de los sectores primarios. Debido a los descalabros y secuelas de la guerra de Corea, las exportaciones constituían sólo 1.4% del PNB; las exportaciones de manufacturas eran prácticamente nulas.

La sustitución de importaciones caracterizó la estrategia industrial de Corea durante el segundo lustro del decenio de 1950. La protección funcionaba mediante un complicado sistema de múltiples tipos de cambio, fuertes restricciones cuantitativas a las importaciones y aranceles aduaneros. Sin embargo, la discriminación contra las exportaciones no era tan grande como podría suponerse, ya que los ingresos de exportación eran convertibles en un mercado libre y obtenían una prima considerable; había también subvenciones directas en efectivo a los exportadores. En parte como resultado de estos incentivos, pero también gracias al retorno a la situación anterior a la guerra de Corea, las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 16% entre 1955 y 1960. En términos reales, en 1960 las exportaciones fueron aproximadamente un 16% más que en 1950, justo antes de la guerra de Corea.

Estimulado por la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duraderos, el crecimiento del producto industrial fue bastante rápido (12% anual) durante el segundo lustro del decenio de 1950. Sin embargo, a comienzos del decenio siguiente comenzaron a disminuir con rapidez las oportunidades de una sustitución de importaciones "fácil" y, por ende, el crecimiento industrial comenzó a debilitarse. A la vez, la inestabilidad política y social provocó varios cambios de gobierno. Desde 1961, año en que se estableció transitoriamente un tipo de cambio unitario, hubo diversas tentativas de reformar políticas y de liberalizar la economía; éstas culminaron entre 1964 y 1965 con la realización de varias reformas. Entre éstas había reformas fiscales y monetarias que tendían a incrementar tanto el ahorro público como el privado, mediante el aumento de los ingresos fiscales por concepto de impuestos directos, por una parte, y la elevación de la tasa real de interés en los bancos comerciales a aproximadamente 10%, por otra. Esto provocó un aumento del ahorro interno: en 1965 constituía menos del 8% del PNB, mientras que en el período 1970 a 1975 alcanzó un promedio de más del 17% del mismo.

/Quienes formulaban

Quienes formulaban las políticas llegaron al firme convencimiento de que el rápido desarrollo económico dependía de una estrategia de industrialización orientada hacia la exportación. Dicha opinión se fundaba en el tamaño relativamente reducido del mercado interno (lo que significaba que la expansión de la sustitución de importaciones hacia nuevas líneas de producción, en caso de realizarse de inmediato, entrañaba una ineficiencia cada vez mayor) y en la pésima base de recursos naturales de Corea. En este sentido, se produjo en 1964 un cambio importante de política, que consistió en establecer, con carácter permanente, un tipo de cambio uniforme. Con anterioridad, en 1959, se había iniciado la aplicación paulatina de un completo conjunto de incentivos explícitos para la exportación. En 1966, los exportadores ya operaban en un virtual régimen de libre comercio, gozando de exenciones en materia de impuestos indirectos y aranceles, de libre acceso a los insumos importados, de costos reducidos para insumos de uso generalizado, y de regímenes preferenciales en cuanto a tasas de interés e impuestos directos. Por ejemplo, las estimaciones para 1968 indican que el valor agregado al volumen dado de exportaciones era casi idéntico al vigente en un régimen de libre comercio, con tasas de interés y preferencias impositivas que casi compensaban la modesta sobrevaluación (aproximadamente 9%) de la moneda interna. A su vez, el efecto global de las políticas de incentivos consistía en favorecer ligeramente la exportación frente a la producción para la venta en el mercado interno.

Para contrarrestar una inflación con tasas superiores a las existentes en los mercados de exportación de Corea, han sido necesarias frecuentes devaluaciones, además de cambios de las tasas de incentivos a las exportaciones entre dichas devaluaciones, medidas ambas destinadas a mantener el tipo de cambio real para las exportaciones a un nivel relativamente estable desde 1961. Además, las tasas para las exportaciones y las tasas para las importaciones se han mantenido casi idénticas, mientras que las restricciones cuantitativas a las importaciones han ido disminuyendo paulatinamente. Asimismo, hay diversos hechos que señalan que los tipos de cambio efectivos para las exportaciones e importaciones eran bastante próximos a la tasa óptima del libre comercio, que maximiza el crecimiento. También ha sido importante la uniformidad relativa de los incentivos a la exportación en su efecto total sobre el valor agregado en las industrias; esto ha conducido a la expansión de las exportaciones más o menos de acuerdo con la ventaja comparativa de Corea y ha evitado un estímulo indebido a las exportaciones ineficientes. Asimismo, la protección en el mercado interno ha sido bastante baja en comparación con los niveles internacionales, y ha ofrecido pocas oportunidades de inversión rentables en actividades ineficientes de sustitución de importaciones.

Las políticas de fomento de las exportaciones aplicadas durante el primer lustro del decenio de 1960 provocaron, sin duda, cierto incremento de la tendencia global a exportar; sin embargo, su logro principal fue implantar un sistema simplificado y más estable que

/reemplazó un

reemplazó un esquema complicado, con gran número de casos particulares, basado en múltiples tipos de cambio y en subvenciones directas en efectivo, que exigía frecuentes ajustes. De hecho, las exportaciones habían aumentado con rapidez entre 1960 y 1965, a una tasa compuesta anual de 24%. Por ello, corresponde atribuir a las reformas de las políticas de exportación el haber puesto los cimientos de un crecimiento rápido y sostenido, una vez creada una base más amplia. Como consecuencia, se produjo una aceleración del crecimiento de las exportaciones durante varios años, la que ha continuado siendo rápida a pesar de una base en constante expansión. Así, la tasa de crecimiento compuesta anual de las exportaciones entre 1965 y 1975, expresada en precios constantes, fue de 31%.

Las exportaciones de manufacturas, que representaban sólo un 14% de las exportaciones de productos en 1960, se elevaron en 1975 a un 82% del total. Además, las exportaciones de manufacturas se diversifican cada vez más, de modo que en 1975 Corea era un gran exportador de maquinaria y artefactos eléctricos, material de transporte, diversas manufacturas de metal y de minerales no metálicos y calzado, además de textiles, vestuario y madera terciada que habían encabezado el crecimiento inicial de las exportaciones. A su vez, ha disminuido la concentración de exportaciones según lugar de destino: en 1975, Japón y los Estados Unidos constituían el mercado para el 56% de las exportaciones coreanas, en tanto que sólo Japón había recibido un 63% del total en 1960. Existen pocos indicios de que la relación especial de Corea con Japón y Estados Unidos haya sido la causante de este espectacular desempeño. En particular, la inversión extranjera directa ha desempeñado un papel mínimo en el crecimiento industrial de Corea: así, en 1970 la inversión directa constituía menos del 5% del capital del sector manufacturero.

Gracias sobre todo al crecimiento de las exportaciones de manufacturas, la industrialización de Corea se ha hecho con inusitada rapidez. Desde 1960, el producto manufacturero ha crecido a una tasa anual de 19%, en tanto que el valor agregado manufacturero ha aumentado en un 17% anual. Como el PNB real crece a 9% anual, la participación de las manufacturas en el PNB se ha elevado de 11% en 1960 a 32% en 1975. Durante este período, el ingreso real por habitante aumentó en 6.6% anual, de modo que en 1975 la población de Corea, que supera los 34 millones de habitantes, disfrutaba de un ingreso por habitante que excedía los 400 dólares.

El crecimiento de las exportaciones de manufacturas durante los quince últimos años ha contribuido de diversas maneras al desarrollo industrial de Corea. La expansión de las exportaciones, incluyendo la utilización de insumos intermedios de producción interna, ha sido la causa de más de 25% del crecimiento de la producción manufacturera y de una proporción incluso mayor del crecimiento del empleo manufacturero. A su vez, el sector manufacturero ha representado directamente cerca de un 40% del crecimiento del PNB y un 38% del crecimiento del empleo. Sin embargo, estas cifras subestiman el aporte del

/crecimiento de

crecimiento de las exportaciones, por cuanto no reflejan el efecto multiplicador debido al mayor consumo e inversión emanados de los ingresos adicionales obtenidos, ni el incremento de la eficiencia económica que se produce cuando el costo de las exportaciones en términos de recursos es menor que el valor de las divisas obtenidas.

Todos los indicios disponibles apuntan hacia una mayor utilización de los factores y una mayor eficiencia en la asignación de recursos, derivadas ambas del crecimiento de las exportaciones. Un indicador, por tosco que sea, lo constituye el descenso de la tasa de desempleo manifiesto, que era de 8.3% en 1962, a su nivel actual de 4.1%. Otro es el aumento de la tasa agregada de utilización de la capacidad dentro del sector manufacturero, que según una serie de estimaciones aumentó en más de 7% anual entre 1962 y 1971. A su vez, si se postula que la ventaja comparativa de Corea estriba en actividades de uso intensivo de mano de obra y no en actividades de uso intensivo del capital, existen varios estudios que demuestran que el crecimiento industrial de Corea ha explotado dicha ventaja comparativa: durante el último decenio, cuyos datos se han analizado con un máximo de prolijidad, las exportaciones de manufacturas hacían un uso más intensivo de la mano de obra que las importaciones de manufacturas; con el tiempo, dicha tendencia se acentuó, incluso cuando los cambios de la composición de la producción hicieron que la producción manufacturera para el mercado interno utilizara en forma algo más intensiva el capital. En general, la relación trabajo-capital en el sector manufacturero aumentó efectivamente entre 1960 y 1973; al mismo tiempo, casi se duplicó la productividad total de los factores.

En el caso coreano, la asignación de recursos según las pautas de la ventaja comparativa ha significado no sólo que las exportaciones de uso intensivo de mano de obra pagan las importaciones que exigen uso intensivo del capital, sino también que, gracias a la escasa dotación de recursos naturales, se ha incrementado la participación del comercio en la actividad económica total. En consecuencia, la sustitución de importaciones ha contribuido muy poco, en líneas generales, al crecimiento del sector manufacturero; sin embargo, su importancia ha sido grande en determinados sectores y en diferentes épocas. Entre los sectores en que dicha sustitución, fomentada a menudo por el gobierno, ha desempeñado una función importante a contar de 1960, figuran: el cemento, los fertilizantes, los productos químicos, los metales y últimamente las maquinarias. Por ende, no puede decirse que la estructura industrial de Corea se caracterice por una excesiva concentración en los sectores de manufacturas ligeras; los sectores de la industria pesada son relativamente amplios y se expanden con rapidez. Lo importante es que la sustitución selectiva de importaciones ha permitido la concentración de recursos de inversión escasos en uno o pocos sectores a la vez, y con ello ha facilitado una mayor explotación de las economías de escala y de las vinculaciones entre actividades muy afines.

/En resumen,

En resumen, el desarrollo global de Corea desde las reformas de política en 1964 y 1965 ha sido realmente notable. El papel de la política monetaria (sobre todo en cuanto a la tasa de interés) y de la política fiscal en el aumento del ahorro público y privado ha constituido un factor clave. Pero las exportaciones han demostrado también que son un poderoso instrumento de crecimiento y, gracias al uso intensivo de la mano de obra, han contribuido mucho a la rápida expansión del empleo productivo, el que a su vez ha sido sin duda un factor importante para mantener una distribución relativamente equitativa del ingreso. Las más importantes lecciones que brinda la experiencia de Corea consisten en que las exportaciones responden a los incentivos, y en que la eficiencia en la asignación de recursos puede garantizarse si se opera en las cercanías de un régimen de libre comercio.

Los cambios de las políticas de incentivos a las exportaciones durante el primer lustro del decenio de 1960 aseguraron utilidades estables para las exportaciones y fueron concomitantes con la decisión del gobierno de adoptar una estrategia de expansión de las exportaciones. Simultáneamente, el gobierno comenzó a prestar asistencia en materia de comercialización y estableció metas anuales de exportación desglosadas con mucho detalle por producto, mercado y exportador nacional. Empero, sería ingenuo inferir de esto último que había metas fijadas independientemente por el gobierno que determinaban los niveles reales de exportación mediante un sistema imperativo, dichas metas eran establecidas conjuntamente por el gobierno y las empresas exportadoras y eran a menudo superadas. Más bien, las metas constituían un complemento de los incentivos a los exportadores, sin cuyo concurso no habría sido posible un crecimiento rápido de las exportaciones. Tal vez la función más importante desempeñada por el sistema de fijar metas de exportación consistió en divulgar la importancia que concedía el gobierno a las exportaciones: los incentivos a las exportaciones se anunciaban en forma destacada y el acceso a ellos era inmediato. Pero subsiste el interrogante de si las exportaciones hubieran crecido con tanta rapidez sin el impulso adicional dado por el sistema de fijación de metas.

Las reformas de política que incidían sobre los precios, sin duda necesarias, no deben interpretarse sencillamente como la condición suficiente que condujo al notable desempeño de Corea, sobre todo en lo que respecta al nivel de la tasa de crecimiento o a la distribución relativamente equitativa de los frutos del crecimiento. Corea ha recibido capitales extranjeros relativamente cuantiosos durante los 20 últimos años, y sólo en los cinco a diez últimos años podría considerarse este fenómeno como respuesta a su desempeño económico. Asimismo, los acontecimientos anteriores a 1955 llevaron a una distribución relativamente igualitaria de los bienes y a una estructura social y política que carecía de clases aristocráticas u oligárquicas. De igual forma, los gastos considerables e inusitados en educación, financiados en su

/mayoría en

mayoría en forma privada, no sólo permitieron la formación de una fuerza de trabajo muy capacitada, sino también hicieron posible la participación de la masa de la fuerza de trabajo en oficios de productividad cada vez mayor. No obstante, pese a que las pruebas son hipotéticas y no definitivas, es casi seguro que las políticas gubernamentales en materia de precios han contribuido en gran parte al notable desarrollo de Corea, y en particular, al rápido crecimiento de sus exportaciones.

EL DESARROLLO INDUSTRIAL ORIENTADO PARA LA EXPORTACION:
LA EXPERIENCIA DE COREA

Larry E. Westphal

Comentario de Frederick E. Berger

El caso de Corea, según se analiza en el trabajo de Larry Westphal, no resulta muy cómodo ni para los partidarios ortodoxos del libre comercio ni para los pesimistas de la elasticidad.

Por una parte, en la economía coreana parece existir una fuerte influencia de la intervención estatal mediante protección de la sustitución de importaciones y amplios subsidios y preferencias para las actividades exportadoras. El profesor Westphal opina que esta presencia microeconómica del Estado ha sido muy efectiva para posibilitar el crecimiento de las exportaciones, y que el efecto neto de todos los incentivos consiste en favorecer un patrón de asignación de recursos relativamente eficiente, si se juzga a la fría luz de los precios mundiales.

Por otra parte, y tomando en cuenta los hechos, no parece justificarse el pesimismo acerca de la elasticidad del abastecimiento interno de productos coreanos ni acerca de la demanda externa de los mismos. En los tres lustros comprendidos entre 1960 y 1975, la exportación total aumentó a un ritmo relativamente sostenido de alrededor de 40% anual.^{x/} En cambio, las tasas de crecimiento sostenido más altas de América Latina están en alrededor de un 25% para Brasil, un 15 o 16% para Colombia, y un 12 o 15% para México.

Por supuesto, podría resultar más adecuada la comparación entre categorías específicas tales como productos manufacturados, por cuanto los países exportadores latinoamericanos, a diferencia de Corea, comenzaron en general de niveles relativamente altos de exportación de materias primas, lo cual distorsiona la comparación de los totales. En todo caso, y aun cuando pudiera haber cierto pesimismo en el marco latinoamericano, éste sería difícil de sostener en el caso coreano; más aún si se considera que Corea tiene una deficiente base de recursos naturales.

^{x/} En términos nominales. Véanse los cuadros 3 y 4.

En mis comentarios de esta tarde pasaré de estas primeras impresiones al intento de extraer algunas de las consecuencias del estudio de Westphal para una política comercial en América Latina. Al hacerlo, será importante evaluar la importancia que tiene para América Latina la experiencia coreana, pero será también útil, para los efectos de la exposición, plantear el análisis en el marco de los partidarios del libre comercio versus los pesimistas de la elasticidad, lo que se encuentra a cierta distancia de consideraciones institucionales, culturales o de otro tipo de importancia casuística. Entre mis comentarios habrá algunas observaciones acerca del criterio de Westphal y sus posibles puntos débiles.

El éxito de Corea, según Westphal, no puede atribuirse a ningún tipo de relaciones especiales con el Japón ni con los Estados Unidos, contra lo que expresa una errónea opinión común. Argumenta que, incluso en el mercado japonés y el estadounidense, Corea no fue objeto de ninguna preferencia que no fuera acordada igualmente a otros países en desarrollo, salvo en lo que se refiere a la situación vietnamita ocurrida entre 1967 y 1973, lapso en el cual las compras militares aliadas constituyeron solamente un 3.4% del total de las exportaciones coreanas.

En segundo lugar, ciertamente no parece que las exportaciones se hayan desarrollado desde un enclave con pocas vinculaciones con el resto de la economía. Por el contrario, Westphal proporciona pruebas de que las exportaciones se han diversificado ampliamente, tanto en lo relativo a su composición por productos como en su penetración en diversos mercados; que han tenido un importante efecto favorable en la distribución del ingreso y en el empleo; y que han llevado a una industrialización más rápida y más amplia que la normal en países en similar etapa de desarrollo general.

En tercer lugar, las empresas transnacionales y la inversión extranjera directa han desempeñado una función muy secundaria en el auge exportador de Corea, de modo que ni siquiera parece haber existido un acceso especial a los mercados foráneos mediante las empresas transnacionales, como sucede en algunos casos latinoamericanos.

El profesor Westphal señala que el caso coreano puede no ser pertinente en relación con el latinoamericano, por cuanto en Corea existe un gobierno muy fuerte, dispuesto a realizar frecuentes devaluaciones, a controlar los sindicatos de trabajadores, a mantener niveles de salarios internos competitivos, grandes tasas de ahorro público e incentivos estables, y además capaz de llevar todo ello a la práctica. Me pregunto en qué medida esta descripción hace perder pertinencia al caso coreano, si se considera el marco global latinoamericano contemporáneo.

El señor Westphal parece opinar también que el alto nivel de afluencia de capital foráneo existente en el caso coreano puede ser uno de "los factores especiales que probablemente no se repiten en otros países". Esto me desconcierta. En primer lugar, la asistencia oficial bilateral para el desarrollo existente durante los años cincuenta y los comienzos de los años sesenta - que probablemente tuvo un fuerte carácter de concesión - no debe haber sido muy distinta de la que existió en el caso latinoamericano. Lo que sin duda no es típico es la permanente afluencia de inversiones de capital foráneo durante el período comprendido entre 1960 y 1975. Esto no parece ser un rasgo particular del caso coreano, sino más bien una consecuencia fundamental de un desempeño exportador dinámico y sostenido. De hecho, Corea parece confirmar la idea de que una efectiva movilización de recursos externos en el ámbito financiero del mundo contemporáneo depende decisivamente del crecimiento y la diversificación de las exportaciones. En todo caso, sospecho que no estaría de acuerdo en decir que la afluencia de capital posterior a los inicios del decenio de 1960 en Corea constituyó un rasgo exógeno o propio solamente del caso coreano, y que sería improbable su repetición en otros casos.

En este sentido, sólo debemos considerar la experiencia financiera externa de México, el cual hace ya varios años fue el primer país latinoamericano que después de 1930 colocó públicamente bonos de largo plazo en los mercados internacionales de capitales, y la del Brasil, que ha movilizado volúmenes sin precedentes de recursos financieros externos durante aproximadamente los últimos diez años. En ambos casos, la afluencia de capital está claramente vinculada a un buen desempeño de las exportaciones. En un aspecto financiero conexo de la expansión comercial, sería interesante relacionar algunas de las observaciones del señor Westphal con el fortalecimiento de los mercados de capitales internos que ocurrió en Corea durante el período comprendido entre 1960 y 1975.

Sin duda es cierto que la experiencia de cada país tiene algunos rasgos difíciles de reproducir en otro lugar; Corea no constituye una excepción. Westphal señala que Corea comenzó su industrialización con varias "condiciones iniciales" de carácter favorable. La ocupación colonial japonesa había destruido la aristocracia terrateniente; el gobierno estadounidense de ocupación había iniciado una importante reforma agraria; los trastornos producidos por dos guerras, y el consiguiente retiro de la dominación foránea, significaban la posibilidad de liberar las energías para una vuelta a la "normalidad". Más aún, ha llevado a una de las tasas de alfabetización más altas del mundo, y a una gran formación de capital humano.

En resumen, parece no haber un fuerte argumento a priori para afirmar que el caso coreano es tan especial que no resulta pertinente su relación con América Latina. Las condiciones iniciales pueden haber liberado a Corea de la carga de una distribución desigual de la riqueza y del ingreso, lo cual puede ser o no un argumento favorable a las

/políticas destinadas

políticas destinadas a redistribuir la riqueza y a equiparar las posibilidades de lograr ingresos en otros lugares. La principal ventaja del abundante capital humano en Corea, en la medida en que explica el éxito de los esfuerzos comerciales y de industrialización, corrobora un resultado bien conocido: la inversión en seres humanos, en América Latina, tiene un gran rendimiento social. Más aún, para los efectos de la comparación, la ventaja en capital humano de Corea debe medirse comparándola con la excepcional pobreza de recursos naturales que caracteriza a dicho país, si se la mide en relación con la mayor parte de los países latinoamericanos.

Consecuencias para la política comercial latinoamericana

Consideremos con mayor amplitud las consecuencias que tiene el caso coreano para los problemas de la política latinoamericana de comercio y de desarrollo. Creo que lo fundamental del ejemplo coreano consiste en que la actitud intervencionista activa del Estado se ha ordenado hacia incentivos moderados muy próximos a los precios relativos de productos y de factores que se producirían en un ámbito de comercio libre. Para utilizar la terminología del profesor Michaelly, sucede como si el gobierno hubiera estado "simulando" un mercado libre.

En fundamental oposición al criterio de "simulación" adoptado por Corea e Israel, la intervención gubernamental en América Latina ha tenido la tendencia a desviarse grandemente de los precios relativos del mercado libre. La historia de la política comercial de algunos países latinoamericanos constituye un record de esfuerzos reformistas de toma y daca, que van desde los extremos de una liberalización total a olas de fuerte represión al sector externo. Esta frustrante experiencia ha tendido a polarizar la opinión profesional y la opinión pública acerca de la eficacia y la eficiencia de la intervención estatal por oposición a algo que se aproxima muchísimo al laissez-faire. Un grupo tiende a creer que la historia demuestra la falta de efectividad de los mercados y de los instrumentos de política generalizados; el otro opina que los gobiernos son esencialmente irracionales en su intervención sobre los mercados. El estudio del caso coreano puede ser fecundo para ambos grupos, por cuanto sugiere que no existe necesariamente una dicotomía entre ambos extremos manifiesta.

En el caso de Corea, el profesor Westphal concluye que "las exportaciones responden a los incentivos, y se puede asegurar la eficiencia operando muy cerca de un régimen de libertad de comercio". La clave para lograrlo parece consistir en que los niveles globales de protección y de subsidio sean muy bajos. Westphal observa que, durante el año piloto de 1968, el conjunto de todos los incentivos daba una tasa de subsidio efectivo de las exportaciones ascendente a un 12%. La tasa arancelaria nominal promedio de todos los productos era de un 49%, pero sólo de un 13% si se desinfla el arancel. La tasa efectiva de protección a la producción global de manufacturas era aproximadamente cero (-0.9%, precisamente) y todo ello implicaba un subsidio para los productores primarios, particularmente los agropecuarios.

Esto debe compararse con un caso latinoamericano típico, en el cual los aranceles son altos y variables, las exportaciones y los sectores primarios reciben protección negativa, y la tasa efectiva de protección para las manufacturas puede alcanzar un 200 o 300%, o aun más.

La estructura de las políticas coreanas lleva a los resultados pronosticados por la teoría comercial convencional. Las exportaciones son intensivas en aquellos recursos abundantes en la economía, lo que lleva a un rápido crecimiento del empleo, y con ello a una distribución del ingreso relativamente pareja. Más aún, el crecimiento estable y la diversificación de las exportaciones proporciona una decisiva flexibilidad (elasticidad, si se quiere) y mayor capacidad de servicio de la deuda, de modo que el ahorro externo puede ser movilizado y utilizado con eficiencia. No existe evidencia alguna de estrangulación del sector foráneo ni de inelasticidad de la demanda extranjera. Lamentablemente, Westphal no presenta datos sobre la evolución de la relación de precios del intercambio ni sobre el balance de pagos; sin embargo, leyendo entre líneas puede advertirse que las tendencias del balance de pagos deben haber sido muy favorables, si se considera tanto el fenomenal crecimiento de las exportaciones como la afluencia de capital extranjero.

Consideremos nuevamente el caso contrastante de algunas experiencias típicas en América Latina. Los precios relativos son sumamente diferentes de los precios mundiales, y generalmente favorecen procesos de uso intensivo del capital, y no procesos de uso intensivo de mano de obra. El resultado es el desempleo "estructural", en el cual el problema radica en la estructura de la política y no en la estructura del comportamiento, de los mercados ni de la tecnología. La utilización ineficiente de los factores lleva a la falta de competitividad en los mercados extranjeros y a la necesidad de crear una protección aún mayor de las ventas en los escasos mercados internos. Lleva también a la subutilización crónica de la capacidad instalada, como consecuencia de las fuertes tasas de protección del capital en mercados internos que no permiten economías de escala. Y, en el medio de todo esto, debe darse a las empresas transnacionales una situación favorable, a fin de compensarlas por las distorsiones internas. Existe también toda la gama de problemas macroeconómicos y de balance de pagos provenientes de regímenes comerciales que se apartan considerablemente de los precios mundiales. Las exportaciones disminuyen y se produce la dependencia de algunas pocas exportaciones primarias cuyas ventajas comparativas son suficientes como para superar todas las desventajas de la política. Pero dichas exportaciones sufren de inestabilidad en los precios, y durante largos períodos también del deterioro en la relación de precios del intercambio. A medida que crece la dependencia en las importaciones, las exportaciones siguen inestables y estancadas.

/El resultado

El resultado final es otro problema estructural más, el de la inestabilidad del balance de pagos y creciente falta de recursos externos. Sin embargo, la raíz del malestar se encuentra, una vez más, en la estructura de las políticas, y no en la estructura esencial de las economías nacionales o de la economía mundial.

El síndrome de estrangulación del sector externo lleva a problemas de servicio de la deuda; o, por decirlo de otro modo, a la falta de solvencia en los mercados financieros internacionales. Dicha experiencia parece corroborar también el pesimismo de elasticidad, en particular respecto de la efectividad de los instrumentos generalizados de política por oposición a los controles administrativos directos y los mayores aranceles para las importaciones. Sin embargo, no debería ser sorprendente que, habiéndose asignado los recursos en forma deficiente durante un período de varios años, no se pueda despertar por la mañana con la esperanza de alcanzar eficiencia comercial y fuerte elasticidad de respuesta respecto de tasas de intercambio unificadas, una política fiscal generalizada y el control no discriminatorio del dinero y del crédito.

En la transición hacia un sector externo reformado, es posible intentar la compensación de todas las distorsiones existentes, sean éstas verdaderos efectos externos o deficiencias de mercados, o bien - lo que es igualmente probable - efectos de las políticas. Pero lo que parece evidente dada la experiencia coreana es que mientras menores sean las distorsiones producidas por las políticas de protección efectiva y de controles administrativos, menos costosa y más eficiente será una política de compensaciones. Las fuertes tasas de protección y el uso extendido de controles directos aleja tanto de los precios relativos del comercio mundial que la compensación resulta técnicamente difícil, y financieramente muy costosa. Más aún, según lo sugieren Balassa y Sharpston, mientras más indirectas sean las distorsiones que deben compensarse, mayor es la probabilidad de represalias por parte de los países con los cuales se mantiene comercio.

Planificación y precios en la promoción latinoamericana de las exportaciones: argumentos favorables para un esquema de intervención óptima

Como conclusión, parece que una estrategia efectiva de largo plazo para la promoción de exportaciones puede, en el caso de América Latina, depender de una previa reducción y racionalización de los aranceles de importación y de los controles directos. Sin embargo, la experiencia coreana pone de manifiesto que en dichas circunstancias el Estado puede cumplir una función útil y eficiente en la búsqueda y el afianzamiento de las exportaciones durante las primeras fases de apertura y de reforma del sector externo.

A medida que América Latina supera la "etapa fácil" de promoción de exportaciones basada en la compensación de las distorsiones de los precios de los productos, Corea puede ofrecer algunas otras lecciones de largo plazo acerca de las distorsiones básicas de los precios de factores y de los mercados.

Hemos oído, en esta conferencia y en otras partes, una larga lista de quejas en contra de los altos costos y de la ineficiencia de algunos de los nuevos esquemas latinoamericanos de fomento a la exportación. Algunos han llegado a sugerir que estos esfuerzos pueden ser tan dispendiosos socialmente como la irrestricta sustitución de importaciones de los años anteriores.

David Morawetz se lamenta de que el fomento de las exportaciones a veces fracasa rotundamente en su intento de lograr inversiones que utilicen en forma más intensiva la mano de obra, de modo que terminamos teniendo enclaves de exportación que dejan sin tocar las masas desempleadas o subempleadas. Danny Sydlowsky se queja de que la capacidad instalada está drásticamente subutilizada. Al analizar la experiencia brasileña, oímos lamentaciones acerca de la complejidad cada vez mayor de los esquemas de incentivación, la falta de coherencia y las dificultades de manejo del sistema. De hecho, se nos dijo que el mismo gobierno brasileño desea reordenar y racionalizar los incentivos. Además, los brasileños, los colombianos y otros se enfrentan al problema de costos excesivos y de represalias de países extranjeros.

Estas son, en cierta forma, las comprensibles consecuencias de proteger las ventas y no los factores de producción. Finalmente, todos los argumentos tradicionales en favor de la protección pueden reducirse a supuestas imperfecciones en el mercado de factores. Así, "la ventaja comparativa dinámica" como argumento en favor de la protección es verdaderamente otra forma de hablar del fracaso del mercado de capitales, y la necesidad de proteger las ventas de productos de uso intensivo de mano de obra es una forma indirecta, y técnicamente compleja, de otorgar subsidios al uso del trabajo.

Los argumentos en contra de la intervención óptima en presencia de distorsiones internas normalmente tienen que ver con la falta de factibilidad política y con los altos costos fiscales de los subsidios directos a los factores. Sin embargo, en la medida en que los gobiernos se enfrentan a los múltiples problemas de la intervención microeconómica en los mercados de productos, pueden tomar cada vez con más simpatía un ataque más directo a las causas básicas del fracaso comercial, es decir la distorsión de los precios de los factores y a veces la represión - inducida por políticas - de los mercados de factores.

Si los gobiernos tienen la suficiente fuerza como para crear ahorro público, controlar el nivel de salarios reales y ajustar continuamente los tipos de cambio, ¿no tienen acaso fuerza suficiente como para llevar a la práctica políticas fiscales neutras, reformas

/del trabajo

del trabajo y del mercado de capitales y subsidios directos de los factores, en caso necesario? Esto no sólo sería óptimo en sentido teórico, sino que tendría también una serie de ventajas prácticas. Por ejemplo, podrían producirse ciertos ahorros al reducir la presencia microeconómica del Estado, y sería posible evitar el peligro de represalias por parte de aquellos países con los cuales se tiene comercio.

Tal vez los mecanismos más efectivos para promover la exportación en América Latina serían una reforma de la seguridad social, que reemplazara un impuesto sobre el uso del trabajo por un impuesto sobre los ingresos de la firma; o un impuesto al valor agregado, en vez de impuestos sobre la cifra de negocios; o una eliminación de impuestos, implícitos o manifiestos, sobre el ahorro interno en forma de acumulación de activos monetarios y financieros.

Junto con tales reformas del mercado de factores, sería posible comenzar a dismantelar la red de controles y de subsidios de productos e impuestos, y a simplificar la administración de las políticas comerciales y de balance de pagos.

Deseo terminar felicitando al Dr. Westphal por su completo estudio de la compleja experiencia coreana. Creo que mis comentarios dejan en claro que lo considero como sumamente pertinente, y como una gran ayuda para la formulación de una política comercial en América Latina.

EXPORTACIONES EN LA INDIA

Martin Wolf

Resumen del autor

La economía de la India parece no depender en forma importante de las exportaciones, por cuanto las exportaciones brutas normalmente no han constituido más de un 5% del producto interno bruto. Más aún, y aunque durante el último decenio el crecimiento de las exportaciones ha sido mayor que el del producto interno bruto, el aporte de éstas al crecimiento del producto ha sido pequeño. Sin embargo, no debe subestimarse la importancia de las exportaciones. El patrón de sustitución de las importaciones ha determinado que la mayor parte de éstas sean artículos fundamentales tales como alimentos, petróleo, fertilizantes, materias primas industriales y bienes de capital cuyos sustitutos no se producen en la India. El lento crecimiento de las exportaciones, así como su bajo nivel, han traído consigo una sucesión de crisis del balance de pagos y una crónica escasez de divisas, lo que ha llevado a la limitación de las importaciones esenciales y, en consecuencia, al menor crecimiento y a la creación de dificultades aún mayores para las exportaciones. En el futuro, las exportaciones pueden desempeñar también un papel dinamizante en una economía limitada por un crecimiento agrícola bajo y caprichoso y por el agotamiento virtual de las oportunidades de sustitución de importaciones.

El crecimiento de las exportaciones en la India, en términos reales, ha aumentado lentamente desde la independencia, y alcanzó durante los años setenta una tasa de alrededor de un 6%. Entre 1955/1956 y 1967/1968, su característica más sobresaliente fue el incremento del trueque con países de Europa Oriental; desde 1967/1968, en cambio, el crecimiento del trueque y el de los ingresos en divisas convertibles ha sido casi parejo, y la parte de las exportaciones destinada a Europa Oriental se ha estabilizado en alrededor de un 20%. En años muy recientes, ha existido un crecimiento espectacular de las exportaciones a países del Medio Oriente miembros de la OPEP. Las exportaciones a todos los países de la OPEP han aumentado desde un 6% del total en 1973 a un 20% en 1975.

El deficiente desempeño global de las exportaciones de la India puede explicarse parcialmente por el predominio inicial de rubros que luego alcanzaron un estado estacionario, como ser las manufacturas del yute, los textiles de algodón y el té. El posterior mejoramiento de dicho desempeño refleja la ponderación cada vez mayor de rubros más dinámicos, tales como productos técnicos. Sin embargo, la participación de la India en el comercio mundial ha disminuido constantemente, y lo mismo puede decirse de todos sus principales rubros de exportación.

/Los principales

Los principales problemas que afectan a las exportaciones de la India son consecuencias de la estrategia de comercio y de industrialización del país. Esta ha favorecido grandemente la sustitución de importaciones, y en consecuencia ha perjudicado las exportaciones. Aunque no se dispone de información suficiente y fidedigna acerca de las utilidades potenciales de la producción de bienes para el mercado interno en comparación con la producción de los mismos para la exportación - la mayor parte de los análisis se hacen a un nivel demasiado agregado - es fácil encontrar muchos ejemplos de industrias perjudicadas en mercados extranjeros por el alto costo y la baja calidad de las materias primas producidas en el país. Hay importantes ejemplos en los casos de vestuario, de artículos electrónicos y de otros artículos técnicos. En el pasado, también han sido igualmente limitantes las restricciones de hecho y de derecho que se han impuesto a la expansión de firmas de éxito en el ámbito interno, para las cuales la incertidumbre que en la situación india significan las utilidades de exportación ha hecho disminuir el atractivo de una expansión orientada en gran parte en ese sentido. Los impuestos a la exportación pueden haber sido también un factor importante de limitación de las exportaciones de los principales productos.

A fin de aumentar el nivel de las exportaciones, el Gobierno ha utilizado diversos incentivos. Algunos están destinados a aumentar el atractivo de las exportaciones; otros se proponen principalmente facilitar las exportaciones mitigando los efectos negativos de los controles cuantitativos de las importaciones. La medida más general adoptada para fomentar las exportaciones fue la devaluación de la rupia, efectuada en junio de 1966. Sin embargo, y debido a las reducciones compensatorias en los subsidios de exportación y a la creación de impuestos, la devaluación neta fue mucho menor que la bruta, y la devaluación con respecto a las exportaciones fue considerablemente menor que la que afectó a las importaciones. Después del verano de 1971, se ha producido una importante devaluación de la tasa nominal de cambio debido a su vinculación con la libra esterlina, vinculación que sólo terminó en septiembre de 1975.

El más importante de los incentivos específicos es la asistencia en dinero, que se creó en 1966. Sin embargo, sus bases no han sido nunca completamente claras. Oficialmente se afirma que compensa aquellos impuestos y derechos no comprendidos en el sistema de reintegro de derechos aduaneros. En otros momentos, se ha dicho que contrarresta la diferencia entre el costo marginal nacional de corto plazo de la producción y el valor fob obtenido. En la medida en que este último criterio constituye en realidad su base, dicho incentivo probablemente se concentrará en aquellas industrias que gozan de menores ventajas comparativas; existen algunas pruebas de la efectividad de esta afirmación. La asistencia en dinero ha mostrado tendencia a concentrarse en productos técnicos y en productos químicos, los cuales ciertamente no son los únicos rubros de gran potencialidad. Otro problema igualmente significativo es que dicha asistencia generalmente se ha

/considerado como

considerado como de corto plazo, lo cual apunta a una falta de reconocimiento del perjuicio a las exportaciones implícito en el sistema de políticas de la India. En conformidad con el criterio expuesto, la asistencia en dinero ha sido anunciada por períodos que abarcan menos de un año, lo cual ha hecho extremadamente difícil la planificación de las exportaciones.

Las licencias para reposición de las importaciones que se otorgan a los exportadores han constituido el más importante mecanismo destinado a evitar los efectos de una política de importaciones restrictiva. También funcionan como un incentivo, por cuanto las importaciones han obtenido generalmente una prima de escasez, y dicha licencia es oficialmente transferible. Una vez más, ha existido cierta confusión respecto de su propósito, puesto que el principal objetivo ha sido proporcionar las importaciones necesarias para la producción de exportación y, en consecuencia, la licencia es restringida en cuanto a lo que puede importarse y a quién debe transferirse. Sin embargo, también se reconoce su valor como incentivo. A pesar de ello, y debido a las restricciones y también a la incertidumbre respecto de la prima, dicho valor varía en forma arbitraria entre industrias y a través del tiempo. Además, y por supuesto tiende a ser mayor para las actividades que utilizan mayor cantidad de importaciones.

Entre otros medios de ayudar a las exportaciones está el reintegro de derechos aduaneros, el suministro de algunas materias primas (productos químicos, generalmente) a precios internacionales, las condiciones favorables para el crédito de exportación, y numerosos otros de menor importancia. La cuantificación completa del efecto de todos ellos presenta inmensas dificultades. Sin embargo, los datos disponibles parecen indicar que existe escasa relación con la eficiencia económica, y una fuerte tendencia a concentrar la asistencia global en industrias que hacen uso intensivo del capital, como las de productos técnicos y productos químicos.

Para contrarrestar el atractivo del mercado nacional, el Gobierno ha tomado la medida de imponer obligaciones de exportación, tanto generales como específicas. Sin embargo, las firmas al parecer no se muestran muy dispuestas a aceptar fuertes obligaciones de exportación en aquellos casos en que las utilidades no son ni elevadas ni seguras.

Hasta hace poco, las demoras burocráticas vinculadas a las licencias y a los incentivos constituyeron un considerable problema para los exportadores. Dentro de una economía controlada, tales problemas son inevitables, pero durante los últimos dos años se han logrado mejoras muy importantes mediante instrumentos tales como licencias concedidas automáticamente y pago previo de los incentivos, antes de revisar detalladamente los documentos. El resultado ha sido una administración mucho más efectiva del sistema de promoción de exportaciones.

/En suma,

En suma, la campaña de fomento de las exportaciones en la India, especialmente en cuanto se refiere a las manufacturas, se ha visto obstaculizada por: 1) insuficientes utilidades, resultado en gran parte de la estrategia de sustitución de las importaciones; 2) falta de acceso a insumos importados, consecuencia del régimen de control de importaciones; 3) mala calidad de gran parte de la producción, resultado de un medio cuya competencia es inadecuada; y 4) inestabilidad del marco de las políticas y vulnerabilidad ante la adopción de decisiones para resolver casos especiales.

Durante los últimos tres años, el Gobierno ha aumentado grandemente la importancia otorgada a las exportaciones. Aunque no ha abandonado los rasgos básicos de su sistema de políticas, ha hecho numerosas concesiones. Se han disminuido las restricciones de utilización de la capacidad instalada y de expansión; se ha otorgado ayuda en dinero a un mayor número de productos y se ha garantizado ésta durante períodos más prolongados; se ha tornado notablemente más fácil obtener bienes de capital y materias primas importadas, aun cuando el producto exista en el país; las licencias para reposición de importaciones han aumentado su número; se han hecho más flexibles y han alcanzado a mayor cantidad de industrias; y se ha seguido una política cambiaria que permite una depreciación real considerable de la rupia. Junto con las mejoras administrativas ya mencionadas, el resultado parece ser un cambio favorable en el marco de políticas.

Sobre la base de estos diversos cambios en políticas y en procedimientos, parece probable que en el mediano plazo se produzca un incremento de las exportaciones. En el largo plazo, las perspectivas de la India dependen en gran parte de rubros tales como productos técnicos, vestuario, joyas, artesanías, productos del mar y productos finales del cuero. A fin de alcanzar su plena potencialidad deberá superar diversos obstáculos, entre ellos las restricciones de los mercados extranjeros y los problemas internos de organización. Sin embargo, el factor más importante será sin duda el marco de políticas de la misma India. El requisito fundamental para obtener resultados mucho mejores que los anteriores es la existencia, permanencia y mejoramiento de incentivos adecuados, más de acuerdo con la ventaja comparativa, y otorgados sobre una base estable y segura.

POLITICAS DE FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES EN ISRAEL

Michael Michaely

Resumen del trabajo 1/

Israel siempre ha tenido un gran excedente de importaciones. En los primeros años de su vida como nación, las exportaciones, en relación con las importaciones, eran extremadamente bajas: en 1949 y 1950, las exportaciones de bienes y servicios sólo constituían el equivalente de un 15% de las importaciones. Esta proporción aumentó gradualmente, en particular durante los años cincuenta, con muchas fluctuaciones dentro de una tendencia ascendente. A fines del decenio de 1950 y comienzos del siguiente, las exportaciones constituían aproximadamente un equivalente del 50% de las importaciones; y dicha cifra fluctuaba alrededor del 60% a fines de los años sesenta. Sin embargo, esta proporción creció a la par con el aumento del total de las importaciones; y el tamaño absoluto del excedente de las importaciones siguió por lo tanto incrementándose, aunque no de manera uniforme. El excedente anual de importaciones (tanto de bienes como de servicios) alcanzó a alrededor de 300 millones de dólares a fines de los años cuarenta y comienzos del decenio de 1950, y, con ciertas fluctuaciones, se mantuvo en este nivel hasta 1960. Por otra parte, en los años sesenta el excedente de importaciones aumentó en forma considerable, especialmente debido al aumento de las importaciones de artículos militares que siguió a la Guerra de los Seis Días de 1967: a mediados del decenio el excedente de importaciones fluctuaba en torno de los 500 millones de dólares, y a comienzos de los años setenta alcanzaba alrededor de 1 200 millones de dólares. En los últimos años, el excedente de importaciones aumentó de nuevo en forma considerable, como resultado a la vez del incremento de la demanda de importaciones militares que siguió a la guerra de octubre de 1973, del aumento de los precios mundiales y del consiguiente deterioro de la relación de precios del intercambio del país (especialmente debido al aumento del precio del petróleo). En 1975, el excedente de importaciones llegaba aproximadamente a 4 000 millones de dólares.

La proporción entre el valor agregado de las exportaciones y el valor agregado total de la economía, su producto nacional bruto, constituye una indicación general de cuál es la parte de los recursos productivos del país dedicada a producir para la exportación. Esta proporción, expresada en precios de 1955, fue en un comienzo despreciable: en la primera mitad de los años cincuenta fluctuó en torno a un 5%. Desde entonces se aprecia claramente una tendencia al incremento. A comienzos de los años sesenta la proporción era de alrededor de un 10%, y a principios del decenio de 1970 se aproximaba a un 15%.

1/ Preparado por la División de Comercio y Desarrollo de la CEPAL.

Por lo tanto, con el tiempo, las exportaciones llegaron a constituir una parte considerable de la economía nacional, aun cuando, incluso en años recientes, su participación ha sido menor que en otras economías pequeñas.

El crecimiento de las exportaciones fue acompañado de un considerable cambio en su estructura. A comienzos de los años cincuenta, casi la mitad de las exportaciones totales de bienes consistían en frutas cítricas (principalmente naranjas). Este rubro tenía efectivamente una participación predominante en el total de las exportaciones si se lo consideraba en función del valor agregado (la proporción de valor agregado en el valor total de las frutas cítricas es particularmente elevada: entre un 70 y 75%). Del resto de las exportaciones, en su mayor parte industriales, alrededor de la mitad eran diamantes tallados, cuyo valor agregado constituye sólo alrededor de un 20% de su valor total. Así, todas las otras industrias aportaban solamente alrededor de una cuarta parte de las exportaciones totales de bienes (y algo menos en términos de valor agregado). Las exportaciones de servicios eran ínfimas en esa época. Desde entonces, aparecen algunas tendencias bastante marcadas en el desarrollo de las exportaciones. La participación de las frutas cítricas disminuyó fuertemente, y en años recientes sólo constituyó alrededor de un 12% del valor bruto de las exportaciones de bienes, o alrededor de una quinta parte del valor agregado. La parte correspondiente a los diamantes tallados se ha mantenido sin variaciones, en términos generales, y alcanza a alrededor de una cuarta parte del valor bruto de exportaciones de bienes, pero a menos de un 10% del valor agregado. En los últimos años, dos terceras partes de las exportaciones (tanto en términos de valores brutos como de valor agregado), contra sólo una cuarta parte a comienzos de los años cincuenta, han consistido en diversos bienes industriales y algunos productos agrícolas además de las frutas cítricas. Entre los primeros, los principales son los productos textiles, los productos químicos y los productos de metal.

Salvo en los años iniciales, la política israelí de comercio y de pagos ha evolucionado progresivamente desde la restricción y hacia la liberalización.

Como medio de variar el tipo de cambio efectivo para las exportaciones (y también para las importaciones), las alteraciones en el tipo oficial de cambio han sido siempre un importante elemento del sistema.

Los esquemas de promoción de exportaciones pueden clasificarse como sigue: primero, aquellos que de una u otra forma se vinculan al volumen de las exportaciones y que pueden, al menos en principio, ser cuantificados por el exportador (y también por otras personas); y segundo, aquellos relacionados en forma más vaga con la actividad exportadora, y que pueden contribuir a la expansión de las exportaciones, pero en una medida indeterminada. En el trabajo se analizan

/principalmente los

principalmente los esquemas más definidos de la primera categoría, y sólo se hacen observaciones sumarias acerca del resto. La categoría de instrumentos de expansión de las importaciones puede a su vez dividirse en cuatro grupos: subsidios a la producción; subsidios a los insumos; subsidios para las exportaciones mediante programas de derecho a importar; y "fondos combinados" ("branch funds"), que contienen elementos de dichas tres medidas.

En este análisis, la "política de exportación" se representará mediante un único indicador, el del tipo de cambio efectivo para las exportaciones. Por ello, su tema central será determinar en qué medida las alteraciones en dicho tipo de cambio efectivo influyeron sobre el desempeño de las importaciones.

La cuestión puede subdividirse en dos aspectos. Primero, se puede preguntar en qué medida las alteraciones del tipo efectivo de cambio condujeron a cambios paralelos en precio relativo de las exportaciones. Dichos cambios sólo pueden fomentar la exportación a expensas de otros sectores de la economía en la medida en que las alteraciones del tipo de cambio lleven a un aumento relativo del precio de las exportaciones, en comparación con los precios internos de la economía. Segundo, y suponiendo que se produzca efectivamente un cambio en el precio relativo de las exportaciones, cabe preguntarse en qué medida dicho cambio influye realmente en el desempeño de las exportaciones.

Resulta interesante investigar en qué medida el desempeño económico del país - en parte al menos debido a las políticas de fomento de la exportación y al régimen general de divisas - ha tenido un sesgo hacia la exportación en vez de hacia la sustitución de importaciones. En el caso de Israel, cuya economía comenzó a funcionar con un gran excedente de importaciones, un medio muy apropiado de contestar a esta pregunta consiste en determinar qué proporción de la reducción del excedente de importaciones se logró mediante la disminución de las mismas, y qué proporción mediante el aumento de las exportaciones. Esto constituiría una indicación del sesgo del proceso de crecimiento del país, en sentido favorable al comercio exterior, o bien contrario al mismo.

YUGOSLAVIA: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS Y
POLITICAS DE EXPORTACION

V. Dubey

Resumen del trabajo 1/

Yugoslavia ha logrado combinar un rápido crecimiento económico con cambios fundamentales en el orden estructural, institucional y social durante los dos últimos decenios. El producto nacional bruto real ha experimentado un crecimiento promedio anual de un 6%, mientras que el valor agregado del sector manufacturero y minero, a precios constantes, ha aumentado en un 10% anual.

La experiencia yugoslava de crecimiento no puede apreciarse o comprenderse en toda su dimensión si no se la concibe dentro del marco del desarrollo del singular sistema económico yugoslavo, caracterizado por la autogestión de los trabajadores y la descentralización cada vez mayor del proceso decisorio. Lamentablemente, no cabe analizar aquí esta fascinante evolución de un sistema comunista ortodoxo de administración centralizada; sólo corresponde advertir su importancia.

Todo análisis de la experiencia en materia de exportación y fomento de las exportaciones en Yugoslavia debería examinar la estrategia de desarrollo, las políticas generales de comercio y balance de pagos, y sobre todo, la relación entre importaciones y exportaciones. Dicha labor tampoco corresponde a este trabajo, cuyo tema principal es la exportación de manufacturas. Sólo se hacen, en caso necesario, observaciones acerca de los aspectos más amplios y los más vinculados al tema en cuestión.

El comercio de mercancías de Yugoslavia ha crecido con rapidez durante los dos últimos decenios; la tasa de crecimiento a valores corrientes aumentó rápidamente durante los últimos años de gran inflación internacional. El crecimiento de las importaciones ha sobrepasado el de las exportaciones, y el valor de las exportaciones respecto del de las importaciones ha disminuido notoriamente con posterioridad a 1965. Esta creciente disparidad del comercio de mercancías se ha contrarrestado en parte con las remesas de los trabajadores y los ingresos del turismo (que crecían con rapidez hasta la última recesión mundial, y ascendían a 2 200 millones de dólares en 1974). Entre 1954 y 1965, el crecimiento de las exportaciones y las importaciones obedeció en gran parte al aumento de los volúmenes. Durante el último decenio el aumento del volumen de exportaciones ha sido ostensiblemente menor.

1/ Preparado por la División de Comercio y Desarrollo de la CEPAL.

El rápido crecimiento del comercio exterior revela que Yugoslavia es una economía relativamente abierta. El comercio de mercancías constituía alrededor de 35% del producto nacional bruto en 1965, un 33% en 1970 y un 45% en 1974. Existe una fuerte dependencia respecto del comercio, dado el tamaño del país y su ingreso por habitante.

El rápido crecimiento de las exportaciones de mercancías ha ido acompañado por cambios en la composición por productos, los cuales responden al desarrollo de la economía. Ha disminuido la importancia de los bienes agrícolas y se ha duplicado con creces la proporción relativa de las manufacturas (CUCI, rubros 5-8) en las exportaciones totales. Dentro de las manufacturas destaca sobre todo el aumento de la partida de maquinarias y equipos (CUCI, rubro 7).

La orientación de la industria hacia la exportación coexiste con fuertes importaciones para la producción industrial, sobre todo la de las industrias exportadoras. Todas las industrias de exportación, salvo las manufacturas de madera, tenían un contenido importado superior al 20% en 1970. En el caso de varias industrias, el contenido importado de la producción ha estado elevándose. En consecuencia, la contribución neta de divisas de exportaciones de dichas industrias es muchísimo menor que el valor de sus exportaciones.^{1/}

Es difícil clasificar la estrategia yugoslava de desarrollo dentro de la dicotomía sustitución de importaciones-promoción de la exportación. La sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones no parecen haber sido concebidas como alternativas, sino como procedimientos aplicables en diferentes sectores y en épocas diversas. Así, en el período inicial de la postguerra, de desarrollo orientado hacia adentro, las industrias estaban protegidas, pero sus exportaciones eran subvencionadas. Al mismo tiempo, los productores de materias primas y de bienes agrícolas no gozaban de protección y sus exportaciones estaban sujetas a gravámenes. En la etapa siguiente, en la cual el crecimiento se orientó hacia afuera hubo inversiones en sustitución de importaciones y, simultáneamente, esfuerzos de promoción de exportaciones.

Yugoslavia ha alcanzado durante bastante tiempo, cierto éxito en lo que a crecimiento económico y a cambios estructurales se refiere. Ha seguido una estrategia de desarrollo pragmática, pero con marcada orientación hacia el exterior. También en líneas generales, y con inversiones transitorias de la tendencia, ha aplicado una política

^{1/} En el caso de todas las industrias de exportación, salvo la construcción naval, el valor de las exportaciones es sobrepasado por el contenido importado directo o indirecto de la producción. El efecto neto del sector sobre el balance de pagos es negativo. Este es uno de los motivos que explican las recientes presiones en favor de una mayor sustitución de importaciones en la producción de materias primas y bienes intermedios.

de mayor liberalización de las importaciones y de menor protección de las mismas, con el fin de desarrollar una base industrial más competitiva. Pese a que también se ha fijado el objetivo de reorientar el comercio hacia las zonas de moneda convertible y hacia los países en desarrollo, ha tenido poco éxito en dichos mercados. Especialmente, durante los dos últimos años ha habido un ostensible retorno a la pauta tradicional; el grueso de las exportaciones ha sido destinado a los países del COMECON. Yugoslavia ha empleado, y emplea todavía, la mayoría de las técnicas tradicionales de promoción de las exportaciones. Es difícil cuantificar el equivalente de subvenciones a la exportación constituido por dichas medidas. Al parecer, la cuota de retención y la disponibilidad preferencial de crédito para la producción de exportación constituyen los principales mecanismos de promoción. No obstante, para determinar el futuro del crecimiento de las exportaciones serían aún más importantes la continuación de la aceleración del crecimiento de los países desarrollados y el éxito de las negociaciones comerciales multilaterales destinadas a incrementar el acceso a dichos mercados, incluyendo la disminución de las restricciones no arancelarias.

YUGOSLAVIA: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS Y-
POLITICAS DE EXPORTACION

V. Dubey

Comentario de Ernesto Tironi

Para comenzar, deseo felicitar a los organizadores de esta conferencia por incluir el caso de Yugoslavia en el temario. Diversas lecciones de interés para América Latina se desprenden de la experiencia yugoslava, y uno de los méritos del trabajo del señor Dubey es que permite deducir dichas lecciones con facilidad.

En un plano general, el caso yugoslavo se destaca como un exitoso esfuerzo por mejorar la eficiencia económica a través de la apertura al exterior, pero dentro de un esquema institucional democrático donde los actores del proceso han sido las grandes mayorías de la población, los trabajadores actuando a través de distintos canales, y no sólo un grupo restringido, normalmente la élite capitalista dueña de grandes empresas. Lo anterior contrasta marcadamente con los casos que más a menudo se citan como éxitos en la aplicación de estrategias de desarrollo hacia afuera: Brasil, Corea del Sur, Taiwan, etc. Por otra parte, la experiencia yugoslava demuestra que apertura al exterior no es sinónimo de despreocupación por el desarrollo interno ni implica políticas reaccionarias. En América Latina, dicho ejemplo parece ser útil para el Perú.

Entrando en puntos más relacionados con aspectos propiamente económicos, y no de economía política, creo que uno de los aspectos más interesantes del trabajo del señor Dubey es su esfuerzo por presentar el desempeño de Yugoslavia en cuanto a promoción de exportaciones comparándolo con el de otros países similares, en este caso con los de la OCDE. En ese sentido sugiere, además, varios métodos interesantes para evaluar en forma realista el desempeño de los países, considerando especialmente la composición de la exportación por productos y por mercados de destino de los mismos.

Al respecto, un punto interesante en la experiencia yugoslava es que el éxito de su política de promoción es bastante más considerable del que muestran las meras tasas de crecimiento de las exportaciones, puesto que el incremento se produce a partir de una base mayor. El año 1954 Yugoslavia ya tenía una economía bastante abierta hacia el exterior, con exportaciones de manufacturas relativamente considerables (alrededor del 40% de las exportaciones totales). Naturalmente es mucho más difícil hacer avances mayores cuando se está en una etapa superior de desarrollo del comercio. Ese no fue el caso de países como Corea del Sur o Brasil, que comienzan la expansión de sus exportaciones de manufacturas desde una base muy pequeña. En consecuencia, el éxito relativo de Yugoslavia es mayor cuando se le mide correctamente en relación a su punto de partida inicial.

/Del trabajo

Del trabajo en cuestión, yo destacaría cinco lecciones específicas de interés para América Latina. Primero, la no aceptación de la dicotomía entre la sustitución de importaciones y promoción de exportaciones. Yugoslavia, a lo largo de todo su desarrollo en los dos o tres últimos decenios, muestra que esos dos procesos pueden producirse sucesivamente a un mismo producto a través del tiempo, o bien pueden producirse simultáneamente dentro de un mismo sector productivo, considerándolo en forma más desagregada.

La segunda lección interesante es, sin dudas, el reconocimiento de la interrelación entre la política cambiaria y la arancelaria. El ejemplo más elocuente de ello se dio en la reforma del año 1965, en la que se realiza la devaluación monetaria junto con una reducción de los aranceles. Como en casi todos los países, sin embargo, fue difícil consolidar la idea de continuar haciendo devaluaciones pequeñas pero programadas para ajustar al menos lo correspondiente a la inflación interna.

El tercer aspecto notable de la experiencia yugoslava se refiere a formas prácticas de hacer una compensación por la discriminación negativa de que son objeto las exportaciones con insumos importados. Los yugoslavos usan un sistema de devolución de impuestos sobre el valor de las exportaciones; dicha devolución se determina por sectores en función del uso de insumos importados, tanto directos como indirectos, y de los aranceles que rigen para éstos. El sistema es extremadamente simple; tiene sólo cuatro o cinco categorías de devolución de impuestos, que van desde 0 hasta 4% como máximo. El sistema anterior implica conciliar la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones. Y en efecto, se puede observar que el componente de importaciones de las exportaciones manufacturadas yugoslavas es mucho más bajo que en otros países de fuerte expansión exportadora (alrededor del 30% en promedio, comparado con casi 50% en el caso coreano, por ejemplo).

Un cuarto mecanismo interesante es el de conceder a las empresas exportadoras el derecho de quedarse con un porcentaje de las divisas que perciben por sus ventas al exterior, con el fin de destinarlas a sus importaciones. Hay por lo menos una razón por la cual éste puede ser un mecanismo interesante de explorar más a fondo, y es que probablemente desincentiva la subfacturación de exportaciones. Este es un problema importante en los países de América Latina, especialmente en momentos de transformaciones estructurales profundas. En la medida que las empresas tengan derecho a quedarse con un porcentaje de sus divisas, tendrán menor interés en registrar montos menores de los que efectivamente perciben.

/Por último,

Por último, es interesante destacar que en el caso yugoslavo la expansión de las exportaciones industriales ha sido hecha principalmente por empresas nacionales o mixtas (empresas extranjeras asociadas con las nacionales). Esto contrasta también con la experiencia del Brasil, Corea del Sur e incluso Colombia.

Para concluir, Yugoslavia parece haber logrado realizar un proceso exitoso de apertura hacia el exterior, y, lo que es más importante, sin grandes costos sociales, sobre todo en sus comienzos. La información disponible no muestra una disminución del poder adquisitivo de los trabajadores, como ha ocurrido, por ejemplo, en Brasil.

Parecen existir pocas dudas de que el importante éxito anterior se debe a que el proceso yugoslavo de apertura al exterior ha sido programado y orientado por el Estado mediante políticas simples y efectivas, en vez de esperar ingenuamente que el mercado solucione todo. Esta es la lección global más significativa que deja para América Latina la experiencia yugoslava.

SEMINARIO SOBRE POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

Auspiciado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Santiago de Chile, 5 al 7 de noviembre de 1976

PARTICIPANTES

Avramovic, Dragoslav *
Balassa, Bela *
Balboa, Manuel **
Bardeci, Oscar **
Benalcázar, Jorge - Economista, Argentina
Berger, Frederick E. - Economista, OEA
Bianchi, Andrés **
Bitrán, Daniel **
De Vries, Barend *
Dubey, Vinod *
Faroppa, Luis - Contador Público, Uruguay
Ffrench-Davis, Ricardo **
Garay, Luis Jorge - Economista, Colombia
García, Héctor A. **
González, Norberto **
Hachette, Dominique - Economista, Chile
Hosono, Akio **
Iglesias, Enrique V. **
Macario, Santiago **
Malagón, Fabio - Banco de la República, Colombia
Massad, Carlos **
Michaely, Michael - Universidad Hebrea, Jerusalén
Monti, Angel **
Morawetz, David *
Pinto, Aníbal **
Piñera E., José **
Power, Alejandro **
Prebisch, Raúl - Director de la "Revista" de la CEPAL
Renner, Wolfgang - Comisión de las Comunidades Europeas
Sansaeu, Horacio - Director de Organismos Internacionales, Argentina
Schneider, Tomaz - Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil
Schydrowsky, Daniel - Universidad de Boston, Estados Unidos
Tironi, Ernesto - CIEPLAN, Chile
Villacis, Fabio - Instituto de Comercio Exterior, Venezuela
Westphal, Larry *
Wolf, Martin *

* Banco Mundial.
** Secretaría de la CEPAL.

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

SUMARIO GENERAL

Primera Parte

RESUMENES Y COMENTARIOS

I. TRABAJOS SOBRE EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS

"Las exportaciones manufactureras en América Latina: Experiencias y Problemas", por Angel Monti: resumen del autor y comentario de Norberto González

"Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina", por Barend A. de Vries: resumen del autor y comentario de Raúl Prebisch

II. TRABAJOS SOBRE LAS EXPORTACIONES DE PAISES EN DESARROLLO

"Los incentivos a la exportación y el desempeño de las exportaciones en los países en desarrollo: análisis comparativo", por Bela Balassa: resumen preparado por la CEPAL

"Políticas de promoción de exportaciones en países en desarrollo", por Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera: resumen de los autores

III. ESTUDIOS SOBRE PAISES LATINOAMERICANOS

"Las exportaciones manufactureras argentinas", por Angel Monti: resumen del autor

"La política de desarrollo de las exportaciones de manufacturas en Brasil", por Héctor A. García: resumen del autor

"La política colombiana de promoción de exportaciones", por Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera: resumen de los autores

"La exportación de manufacturas en México y la política de promoción", por la Subsección de la CEPAL en México: presentación de Daniel Bitrán y comentario de Bela Balassa

IV. ESTUDIOS SOBRE PAISES NO LATINOAMERICANOS

"El desarrollo industrial para la exportación: la experiencia de Corea", por Larry E. Westphal: resumen del autor y comentario de Frederick E. Berger

"Exportaciones en la India" por Martin Wolf: resumen del autor

"Políticas de fomento de las exportaciones en Israel", por Michael Michaely: resumen preparado por la CEPAL

"Yugoslavia: exportaciones de bienes y políticas de exportación", por Vinod Dubey: resumen preparado por la CEPAL y comentario de Ernesto Tironi

Segunda Parte

POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES EN AMERICA LATINA

"Las exportaciones manufactureras en América Latina: experiencias y problemas", por Angel Monti

"Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina", por Barend A. de Vries

Tercera Parte

POLITICAS DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES EN PAISES EN DESARROLLO

"Los incentivos a la exportación y el desempeño de las exportaciones en los países en desarrollo: análisis comparativo", por Bela Balassa

"Políticas de promoción de exportaciones en países en desarrollo", por Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera

Cuarta Parte

ESTUDIOS SOBRE PAISES LATINOAMERICANOS

"Las exportaciones manufactureras argentinas", por Angel Monti

"La política de desarrollo de las exportaciones de manufacturas en Brasil", por Héctor A. García

"La política colombiana de promoción de exportaciones", por Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera

"La exportación de manufacturas en México y la política de promoción", por la Subsede de la CEPAL en México

Quinta Parte

ESTUDIOS SOBRE PAISES NO LATINOAMERICANOS

"El desarrollo industrial para la exportación: la experiencia de Corea", por Larry E. Westphal

"Exportaciones en la India", por Martin Wolf

"Políticas de fomento de las exportaciones en Israel", por Michael Michaely

"Yugoslavia: exportaciones de bienes y políticas de exportación", por Vinod Dubey

Anexo 1

METODOLOGIAS PARA LA SELECCION DE PRIORIDADES DE EXPORTACION

Nota introductoria

"Argentina: la exportación de productos industriales y su relación con la integración latinoamericana", por Federico Herschel

"Aplicación de las tablas de insumo-producto para cuantificar algunos derivados de un aumento unitario del valor de las exportaciones", por el Banco Central de la República Argentina (Ernesto Monteverde)

"Sobre la evolución del contenido de importaciones intermedias en la demanda final y las exportaciones argentinas: un ejercicio en insumo-producto", por Juan V. Sourrouille y Bernardo Kosacoff