

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/CEPAL/Conf.59/L.5
25 de octubre de 1976

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

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



LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE AMERICA LATINA:
EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS

por

Angel Monti g/

g/ El autor es Asesor Regional en Promoción de Exportaciones adscrito a la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Las opiniones expresadas en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización a que pertenece.

76-10-2200

Naciones Unidas
Comisión Económica
para América Latina

Programa de Desarrollo
de las Exportaciones

Proyecto RLA/73/053

Documento de trabajo
para comentarios
y observaciones

Octubre de 1976



LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE
AMERICA LATINA: EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS

Angel Monti

10 NOV 1976

Este documento aún no ha sido discutido internamente y por lo tanto no representa los puntos de vista de la CEPAL.

INDICE

	página
Capítulo I. Propósitos de este capítulo	1
Capítulo II. Comportamiento de las exportaciones manufactu- reras de América Latina y experiencias globales que sugiere	3
Capítulo III. Experiencias y problemas más salientes, relati- vos a las instituciones y los instrumentos de la política de exportación manufacturera	44
Capítulo IV. Agenda preliminar de puntos de discusión para una política de exportación manufacturera	56

CAPITULO I

PROPOSITOS DE ESTE ESTUDIO



El presente trabajo tiene por objeto reunir las experiencias de los estudios de los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México, y ampliarlas en lo posible a la luz de las consideraciones que hacen a la experiencia de América Latina en su conjunto, en el problema del desarrollo de las exportaciones de manufacturas.

Se ha procurado formalizar una presentación sintética, apoyada en los estudios de casos de países. Dichos estudios fueron encarados sobre la base de un temario común. Empero, la naturaleza de los problemas y la información disponible en cada país fueron desemejantes; de forma tal que no necesariamente los distintos temas fueron analizados por igual en todos los trabajos.

Cuando los resultados son expresados en términos globales, debe interpretarse que se refleja lo más dominante, frecuente o destacado en la experiencia comparada de América Latina, y en el entendimiento de que ello conlleva los sesgos comunes de cualquier generalización.

Los estudios de base han constituido investigaciones abiertas a la identificación de las relaciones de causalidad que explican el curso de las exportaciones manufactureras de los países considerados.

La experiencia de conjunto permite, además, plantear con claridad una serie de problemas para el futuro.

El Capítulo II recoge el comportamiento de la exportación manufacturera de América Latina y las experiencias derivadas a nivel global. El Capítulo III recoge las experiencias a nivel de instrumentos.

Desde ambos, y teniendo también en vista la experiencia generalizada del desarrollo latinoamericano y los problemas del comercio internacional, se

formula en el Capítulo IV una "Agenda preliminar de puntos de discusión para una política de exportación manufacturera". En esencia, este capítulo levanta algunos problemas conceptuales referidos no sólo a tal política específica, sino a ciertos factores más generales que hacen a la integración y la cooperación regional, así como al comercio y al desarrollo internacional.

CAPITULO II

COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE AMERICA LATINA

Y EXPERIENCIAS GLOBALES QUE SUGIERE

1. El valor de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas llegó en 1974 a US\$ 7.365 millones. Era de US\$ 950 millones en 1965; por lo tanto, creció casi ocho veces en dicho período.

Esta expansión ha sido significativa. Su valor fue equivalente a más del 80% del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de la región. Sin su concurso, o bien la utilización de ahorro externo se hubiera casi duplicado con respecto a lo que fue, o bien el producto no hubiera podido crecer casi el 6% anual, o hubiera habido pérdidas en ambas variables. América Latina, pues, aceleró su exportación manufacturera cuando ya se hizo evidente que no podía reposar más en la exportación tradicional.

Pero tal expansión, siendo grande, no resultó suficiente. El saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos del conjunto de los cuatro países considerados fue estructural y crecientemente negativo 1/, según los registros.

La exportación latinoamericana de manufacturas significó el 1,3% de las mundiales en 1974 2/; y sus principales compradores industriales han sido los Estados Unidos, la CEE y Japón 3/.

2. Su ritmo de crecimiento en volumen físico fue del orden de 18% anual acumulativo en el último decenio hasta 1974, bastante superior al orden de casi el

1/ Anexo I - Cuadros 1 a 3.

2/ Anexo I - Cuadro 4. Era de 0,4% en 1960.

3/ Anexo I - Cuadro 5.

6% en que creció el PBI total en el período 1/. Ello significa que las exportaciones manufactureras desempeñaron un papel activo y positivo en la expansión de la economía latinoamericana en su conjunto.

3. En años recientes, las exportaciones de productos manufacturados y semi-manufacturados representan prácticamente la cuarta parte de la exportación total. Dentro de ellas, las exportaciones de manufacturas propiamente dichas constituyen el 60%, y esta proporción va creciendo en tendencia.

La alícuota de comercio de manufacturas en el ámbito de los esquemas de integración constituye un tercio de la exportación total de manufacturas de Latinoamérica; pero en tendencia esta proporción viene descendiendo, como consecuencia de que ciertos países abrieron su comercio hacia afuera de la región.

1/ En 1965/74 creció el 6,2%. En 1975, un 2,6%. Ello hace un crecimiento del 5,8% anual para la década. (Véase Estudio Económico de América Latina - Años 1973 y 1975.) Las cifras de 1975 son preliminares.

Cuadro II - 1
 AMERICA LATINA: INDICADORES RELEVANTES DE LA EXPORTACION MANUFACTURERA GLOBAL a/

Concepto	Unidad	1961	1965	1970	1974 [*] <u>b/</u>
1. Valor de las exportaciones manufactureras	millones de U\$S corrientes	620	950	2175	7365
2. Tasas quinquenales de incremento del valor	% a.a.	...	11	18	36
3. Tasas quinquenales de incremento del volumen físico	% a.a.	...	10	17	18
4. Proporción estimativa del incremento quinquenal en el valor, representada por efecto del crecimiento en volumen físico	%	...	100	92	54
5. Proporción del valor de las exportaciones manufactureras en el valor de la exportación total	%	7	9	15	17
6. Proporción del volumen físico de las exportaciones manufactureras en el de las exportaciones totales (a precios de 1970)	%	7	8	15	29
7. Proporción de manufacturas propiamente dichas en la exportación total de productos manufacturados	%	...	45	57	61
8. La misma proporción en el ámbito de los esquemas de integración	%	...	44	55	59
9. Proporción del comercio de manufacturas en el ámbito de los esquemas de integración, sobre el total	%	25	37	39	31
10. Proporción del comercio intra-ALALC en el total de exportaciones manufactureras de los países de ALALC	%				
a. Total		20	...	31	27
b. de ellos: Argentina		17	31	33	43
Brasil		32	46	34	25
Colombia		25	29	33	25 <u>c/</u>
México		5	16	16	12

Fuente: CEPAL "Las exportaciones de manufacturas de América Latina: Informaciones estadísticas y algunas consideraciones generales".

a/ El término "manufacturas" comprende los productos semimanufacturados y manufacturados según UNCTAD (excluidos el petróleo parcialmente refinado, los derivados del petróleo y los metales noferrosos).

b/ Algunos conceptos hacen referencia a períodos quinquenales. En tales casos, los datos que figuran en esta columna deben entenderse cuatrienales (1970/74).

c/ 1973

* Preliminares

4. El papel de las exportaciones manufactureras en este proceso puede ser juzgado desde varias ópticas.

a) Conceptualmente, es conocido en la experiencia latinoamericana que a largo plazo la tasa de crecimiento del PBI es variable básicamente dependiente de la tasa de crecimiento de las exportaciones, dadas sendas cotas de máxima al efecto-sustitución y al endeudamiento externo asumible.

i) Conviene detenerse algo más en estos aspectos. Se requiere que el PBI tenga un crecimiento no sólo "acelerado" sino "suficiente". Lo simplemente acelerado explica una variable por otra. Suficiente para cubrir requerimientos económicos, sociales, tecnológicos e incluso políticos (empleo, distribución, nivel de poder y de prestigio en el sistema internacional, cierto crecimiento tecnológico, etc). Según el nivel de suficiencia, se genera una cota de mínima a la expansión requerida del PBI; y esta cota será tanto más alta cuanto mayor sea la ambición en la nómina de solicitudes que el PBI debe satisfacer.

El ahorro externo utilizable está acotado, obviamente por arriba. La exportación de productos básicos también, a la luz de lo que viene sucediendo -con excepción de petróleo y otros recursos no renovables-; y con la salvedad, para los alimentos, de que si llegaran a tener capacidad de pagos los países de extra-zona con déficit alimentario, podría haber un salto importante en su demanda.

Dados sendos niveles de PBI que por lo menos se necesita, de ahorro externo que a lo más se puede usar y de productos básicos que a lo más se puede exportar, quedan la sustitución y la exportación de manufacturas como variables ligadas a nivel global. Su relación reside en que la cota de máxima sustitución posible marca la cota de mínima exportación manufacturera necesaria; y recíprocamente la cota de máxima exportación manufacturera posible marca el punto de mínima sustitución necesaria 1/.

1/ Este punto es desarrollado detenidamente en el Estudio de las Exportaciones Manufactureras de Argentina.

Varios criterios se desprenden de ello. Por un lado, siendo producción/ sustitución/exportación variables ligadas 1/, protección/promoción resultandos con conjuntos instrumentales vinculados; con lo cual la estrategia de exportación manufacturera de Latinoamérica comenzó hace mucho tiempo, cuando se inició el proceso de sustitución activa, y quedó condicionada por ella. Además, para lo futuro -dado que la sustitución no está agotada sino complejizada- habrá que incorporar explícitamente la exportación a todo programa de sustitución.

ii) La sustitución 2/ viene siendo negativa en la década del 70 en la experiencia de los países estudiados y el contenido importado de la exportación manufacturera ha venido subiendo.

Para lo futuro habrá un incremento de la demanda de importaciones antes de la sustitución y se dará cierto efecto-sustitución que habrá de absorberla en parte. Ambas variables dependerán del estilo de desarrollo de los países.

Si América Latina sigue un modelo "consumista" -lo cual conlleva consumo sofisticado, con renovación intensa de bienes de capital y de tecnología a la medida de tal sofisticación- podría incurrir en una sustitución crecientemente negativa.

Si, en otro extremo, gastara más en bienes básicos para la población de menor ingreso y sus tramos de ingreso medio y alto gastaran en cultura y no en sofisticación, aprovechando a pleno el capital y la tecnología existentes, haciendo mantenimiento al máximo y mejorando la tecnología de organización, se concibe la posibilidad de una sustitución positiva con alto efecto-sustitución.

El primer modelo exigiría como mínimo un alto logro de exportación manufacturera; en el segundo, la cota de mínima de tal exportación sería más viable.

1/ A nivel macro en este análisis y obviamente, además, a nivel de actividades.

2/ Cuando se mantiene el coeficiente de importaciones habría sustitución neutra; una baja conlleva sustitución positiva y una suba sustitución negativa.

5. En una aproximación global 1/, para el conjunto de los cuatro países estudiados, a los precios en dólares de 1974, y presumiendo que el PBI crezca el 6% anual, se estimaron los requerimientos de expansión de las exportaciones manufactureras hacia 1980, en función de las hipótesis siguientes:

- El saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, como medida del ahorro externo utilizable, con sendas cotas de mínima igual a cero (no se usa más ahorro externo hacia 1980) y de máxima igual a US\$ 5.000 millones (se comienza a pagar deuda externa).
- La tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones de productos básicos creciendo a niveles alternativos de 6%, 10% y 20% anual. La cota de mínima representa aproximadamente el ritmo histórico del volumen de las exportaciones totales de las "economías de mercado en desarrollo" a nivel mundial en los últimos tiempos. Sólo en el período expansivo de 1969/74 tales economías expandieron sus exportaciones totales en algo más del 8% anual.
- El efecto-sustitución con una cota de mínima del 20% y una de máxima del 40% del incremento en el valor de las importaciones totales antes de la sustitución. Ambos valores son conjeturales, pues en 1969/74 vino subiendo el coeficiente de importaciones 2/.

1/ La CEPAL está realizando proyecciones para las décadas próximas con modelos más afinados, tarea ésta que no está concluida. El modelo que aquí se desarrolla es un sustituto imperfecto y sus resultados deben ser tomados como primera aproximación para obtener pautas de valores, y no resultados de valor puntual.

2/ La dimensión grande de la suba está influida por efecto-precios. Tomando sólo la componente de volumen, una parte de la suba del coeficiente es imputable a que se cambió la estructura de las importaciones por actividades económicas de destino; y el resto a efecto-sustitución negativo.

Cuadro II - 2

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVO DE EXPORTACIONES MANUFACTURERAS QUE SERIE NECESARIO ALCANZAR ENTRE 1974 y 1980, PARA UN 6 % DE CRECIMIENTO DEL PBI Y OTRAS HIPOTESIS INDICADAS

Tasa de crecimiento de las exportaciones de productos básicos	Efecto sustitución	Saldo del balance de pagos en cuenta corriente (U\$S)	
		0	+ 5.000
(%)	(%)		
	20	28	33
6	40	26	31
	20	23	29
10	40	20	27
	20	neg.	3
20	40	neg.	neg.

a) Hacia 1980, se estima que si el comercio de los productos básicos, mejorando su comportamiento histórico, se expandiera un 10% anual desde 1974, la balanza de pagos en cuenta corriente se equilibraría en el conjunto de los cuatro países sobre la base de un 40% de efecto-sustitución asociado a un 20% de expansión anual de la exportación manufacturera; y si sólo se lograra un 20% de efecto-sustitución en volumen físico, se requeriría un 23% de crecimiento anual de la exportación de manufacturas en el período 1974/80. Frente al 18% de crecimiento en volumen físico en quinquenios recientes, un alza de 20% ó 23% no aparece desmedida, aunque las perspectivas externas sugieran que pueda ser problemática.

Por el contrario, la continuación del ritmo histórico de expansión de la exportación de productos básicos, en el orden del 6% -considerando el receso de 1975 y concibiendo que otros recesos de demanda mundial pueden darse en el futuro- con débil efecto-sustitución y con la ambición de pagar deuda externa a un ritmo de U\$S 5.000 millones anuales llevaría a tasas insólitas de crecimiento de la exportación manufacturera, superiores al 30% anual, en volumen físico.

b) Además, un incremento explosivo de la exportación de manufacturas requiere "quién" lo logre. Y ello presentaría el problema de velocidad de constitución del empresariado nacional industrial/exportador con más crudeza de lo que se ha venido presentando hasta ahora; pues cualquier retardo en el proceso de vigorización de tal empresariado dejaría un vacío que sería crecientemente ocupado -más aún- por las empresas transnacionales 1/.

La posibilidad de sustitución y de exportación de manufactura -siendo éstas variables ligadas- depende, pues, en medida importante, del estilo de desarrollo de Latinoamérica. Esta es una conclusión esencial.

1/ O no ocupado, con lo cual o bien no se lograría el producto necesario, o habría más endeudamiento, o ambas cosas conjuntamente.

c) Varias ideas son sugeridas por estos resultados, puestos en el marco de referencia del análisis general que se viene haciendo de Latinoamérica en las últimas décadas, y recalándose que se razona por ahora en volumen físico.

i) Aparece como dominante la necesidad de seguir exportando a alto ritmo productos básicos, incluso como mecanismo parcial de financiamiento del proceso de sustitución, requerido a su vez para exportar ulteriormente más manufactura.

ii) Se ve también que la cooperación entre los países para llevar la sustitución a nivel regional, no parece que pueda ya ser dejada de lado por mucho más tiempo, si se quiere efectivamente preservar una tasa de crecimiento del producto que, aun en el nivel del 6%, no es suficiente por lo menos para generar empleo en la medida necesaria.

iii) Tal sustitución a nivel regional se complementa, a su vez, con el hecho de que las tasas fuertes de expansión requieren más proporción de comercio intrazonal. Y esto sugiere que deben desarrollarse caminos para la industrialización y el comercio programados en el ámbito de ALALC y en los ámbitos subregionales de integración. En cualquier caso, habrá que cooperar para montar un sistema de comercio regional con ciertos componentes programados, aunque no se quiera la integración como operativo superior.

iv) Adicionalmente, y vinculado también al problema de financiamiento que luego será considerado en más detalle, los resultados sugieren repensar que se trata no sólo de maximizar la exportación de manufacturas, sino el valor actual de la esperanza matemática del ingreso de divisas por ellos generados. Y esto exige acotar por arriba los plazos de financiamiento de las exportaciones y minimizar riesgos, habida cuenta de que una expansión de las exportaciones que requieren financiamiento hecha a tasa muy superior a la del PBI influirá muy fuerte y rápidamente en el balance monetario interno de los países.

v) Se requiere también "preparar" a las economías para exportar a tan alto ritmo sin vulnerar el balance de poder de decisión en el sector externo, más de lo que ya está afectado.

vi) Tal nivel de expansión significa una inserción en ámbitos económicos dados, con lo cual el destino de las exportaciones pasa a ser una variable de la máxima relevancia política y social en el proceso. Esto contribuye a la proposición de que debe reevaluarse el papel de la integración y la cooperación latinoamericanas dentro de tal perspectiva, ya sin tardanza.

vii) Paralelamente y vinculado a lo anterior, sugiere también que es útil que los países en conjunto repiensen una estrategia de financiamiento externo y de comercio con extrazona, que dé más poder de negociación a cada uno, sobre la base de unir esfuerzos para lograr ciertas definiciones básicas.

viii) Y, en suma, todo ello significa que los países que aún no lo han hecho, deben decidir su "estilo" de desarrollo a largo plazo también sin tardanza y minimizar vacilaciones en este campo pues, de lo contrario, sus compromisos externos lo decidirán por ellos.

El estilo es un patrón de transformación que, aplicado al "estado inicial" o actual de los países, les lleva a cierto "estado ulterior". Por ello, los países tendrían necesariamente que tomar una decisión previa acerca de los atributos de la sociedad a la cual aspiran, es decir, a un "modelo" para luego, o en un proceso iterativo, decidir el estilo que constituye su estrategia de transformación; es decir, de desarrollo social integrado.

La integración de "modelo" y "estilo" constituye un "proyecto", en la nomenclatura que viene siendo usada últimamente. No es banal que la restricción externa sugiera la necesidad de sendos proyectos nacionales y, tal vez, de un Proyecto Latinoamericano 1/; habida cuenta de que en el pasado reciente los factores exógenos dominantes han influido y en cierta medida impreso los estilos de desarrollo de muchos países.

1/ La formulación de un Proyecto Latinoamericano, interdisciplinario, resultante de la integración de modelo y estilo -en varias opciones combinadas- fue propuesta en una exposición en ACDE - Buenos Aires, en agosto de 1974. (Véase "Proyecto Nacional y función del empresario", Revista Empresa, No. 36, Ed. ACDE-UNIAPAC, Argentina.)

Sabemos que el estilo llamado usualmente "consumista" se hace infianciable a plazo largo, y que los países latinoamericanos importaron tal estilo inadecuado a sus posibilidades. Los resultados sugieren que es imposible pensar que tal estilo pueda ser financiado con exportación de productos básicos y con exportación manufacturera adicional. Las limitaciones exógenas obligan, pues, a definir el proyecto propio.

Es que, a largo plazo, el subdesarrollo estructuralmente deudor no es dueño de su propio estilo.

El conjunto de los cuatro países estudiados parece que ya no podría demorar demasiado en intentar estilos compatibles con su capacidad de financiamiento al nivel de la economía en su conjunto; en función de modelos de "estado ulterior" de la sociedad, en que lo nacional tendría que unirse a la cooperación regional en términos mucho más activos que al presente 1/.

6. Hasta ahora el razonamiento se hizo considerando constante cierta relación de intercambio; pero debe también atenderse a su variación.

En 1975 con respecto a 1974, América Latina en su conjunto perdió U\$S 3.000 millones por efecto de la baja en los precios de exportación, más U\$S 3.800 millones por efecto del alza en los precios de importación; lo que hace un total de U\$S 6.800 millones 2/. El incremento de las exportaciones de manufacturas en ese año habría enjugado casi un tercio de este efecto. Si la estructura de la relación de precios de intercambio de 1975/76 resulta perdurable -lo cual es asumible por los precios de petróleo y otros recursos no reproducibles y porque los países industriales seguirán exportando su propia inflación- este efecto-precios correría hacia arriba por su sólo efecto la cota mínima a la exportación de manufacturas que se anotó en el punto anterior, el cual había sido calculado a precios de 1974.

1/ Para trabajar con magnitudes más precisas deberá esperarse a la conclusión de los procesamientos que la CEPAL está realizando, como antes se anotó.

2/ Es ésta una forma de calcular el efecto de la relación de intercambio alternativa a la tradicional que surge de las cuentas nacionales.

Razón ésta de peso para que Latinoamérica procure sus propios óptimos considerando debidamente el curso futuro del volumen físico de la demanda y de los precios relativos de los bienes que elegirá para exportar 1/. Desde cierto punto de vista, ésto también significa acomodar cada vez mejor su oferta a la demanda mundial -incluida muy particularmente la demanda regional. Y, en lo que hace al mercado regional, todo ello sugiere considerar que el estilo de desarrollo de cada país en la región no sería totalmente independiente del estilo que asuman los demás.

7. Se da, pues, una relación de circularidad. Por un lado, la exportación manufacturera pasa a ser una exógena importante de la cual depende la tasa de crecimiento del PBI -una vez dada la exportación de productos básicos; por otro, la magnitud y naturaleza de tal exportación dependen del estilo de desarrollo.

Y paralelamente, las posibilidades de tal exportación dependen de la forma de inserción de Latinoamérica en el comercio mundial, y de la forma como encare su propio comercio intrarregional -sobre lo cual se volverá luego.

8. Además, en cuanto es restricción, la exportación tiende a ser dominante en sentido estricto. En efecto, ya no parece ni muy procedente ni fácil que América Latina siga endeudándose al ritmo histórico de años recientes; mientras la exigencia sociopolítica del crecimiento se hace imperiosa. Esta singular convergencia -realmente histórica- que endurece tanto la cota de máxima al ahorro externo como la cota de mínima al producto, y que se da junta-

1/ Habían crecido en tendencia, los precios de las exportaciones; y como consecuencia de ello en 1970/74 el incremento en el valor exportado con respecto al del quinquenio anterior fue explicado casi en un 50% por efecto-precios. Ello constituye una advertencia, en el sentido de que deberían extremarse los esfuerzos para incrementar la significación del volumen físico de la exportación manufacturera, particularmente si por un lado siguiera la inflación en los países industriales; y por otro los precios relativos de los productos básicos -excluido petróleo- continuaran relativamente reducidos. En el cuarto trimestre de 1975, los precios promedio de los productos básicos excluido petróleo estaban un 20% por sobre los de 1973, pero un 24% por debajo de los de 1974. (CEPAL: "Los mercados internacionales de productos básicos en 1975"; abril 1976, mimeo.)

mente con el endurecimiento de las posibilidades de exportación de bienes básicos, contribuye a hacer de la exportación de manufacturas una restricción dominante. Tanto más importante es, pues, que sea suficientemente flexible al alza, pues el logro de mínima que se le pide es una meta que se debe alcanzar sin opciones, y tanto más rígidamente cuanto más adverso sea el efecto de la relación de intercambio.

9. Los estudios de los casos de países que integran este proyecto coinciden en registrar que hay conciencia acerca de que la tasa de expansión del PBI depende en parte significativa de la expansión de exportaciones manufactureras. En consecuencia, todos los países asignan importancia a tal exportación en sus estrategias de desarrollo.

Además, los cuatro países estudiados muestran que hubo inestabilidad y en algunos casos déficit crónico de la balanza de pagos. Ello produjo múltiples consecuencias adversas. En Argentina fue factor relevante para dar al patrón de crecimiento una conducta típicamente calificada como "stop-go". En Brasil ha influido ya la tasa de crecimiento. En Colombia se han registrado efectos incluso políticos. En México ha motivado una necesidad muy fuerte de entrada de capitales, lo que agrava el problema de plazo medio 1/.

En todos los casos se concluyó en una regulación de importaciones que perjudicó el proceso de ajuste interno, la racionalización del comercio exterior y la posibilidad de exportar manufacturas. En todos los casos también se debió mantener una protección que conlleva un efecto-costos perjudicial para las exportaciones manufactureras.

1/ Tales son consecuencias que los respectivos estudios valorizan. En la práctica, puede decirse que todos los efectos negativos se dan sobre todos los países; incluso una serie de efectos que no se mencionan en el texto.

Y frente a esta experiencia, hay en la política nacional de los países considerados un propósito de industrialización que penetró en la política con más vigor que el de una simple preferencia, y que exige mayor exportación manufacturera, no sólo por la necesidad de generar capacidad de financiamiento del gasto en divisas que la industrialización conlleva, sino para trabajar con escalas apropiadas, maximizar los coeficientes de utilización y aprovechamiento 1/, y lograr un buen ajuste de los balances físicos de bienes. Resulta, pues, apropiado que la exportación tienda de más en más a ser -como antes se señaló- una variable considerada en el diseño de nuevos proyectos de inversión, y de mejora de la capacidad existente.

10. Además, queda claro que exportación y sustitución constituyen variables ligadas, no sólo en un esquema macroeconómico en que se armonicen el crecimiento físico y el sector externo -como el expuesto- sino ligadas al nivel empírico de cada actividad.

a) América Latina comenzó exportando manufacturas tradicionales, y recién incorporó a su exportación manufacturas metalmecánicas y químicas en medida significativa una vez que las hubo sustituido. Hubo una suerte de "ciclo del producto" que incorporó crecientemente aprendizaje, a través del proceso de sustitución y también por efecto de la capacidad local para introducir innovaciones adaptativas y creativas.

1/ Se usa aquí el concepto de coeficiente de utilización de la capacidad instalada como relación entre las (por ejemplo) horas-planta realmente utilizadas y el máximo de utilización técnicamente posible; y el de coeficiente de aprovechamiento como la relación entre la producción real y la técnicamente posible de ser obtenida al nivel de utilización realizado. De tal forma, el coeficiente de utilización depende sustancialmente del número de turnos y de los días trabajados por año; y el de aprovechamiento es función de la eficacia de la organización de la producción y su tecnología. Los instrumentos de conducción son, pues, diferentes para uno y otro coeficiente, aunque estén vinculados.

Hasta ahora, la experiencia de los países estudiados señala coincidentemente que la sustitución fue el antecedente necesario para exportar manufactura no tradicional ulteriormente; pero que el proceso de sustitución no fue suficientemente selectivo y eficiente como para facilitar la exportación de los mismos productos sustituidos. Y que, además, se incurrió en sustitución negativa, como se dijo.

De tal forma, el incremento de la exportación manufacturera, si bien sirvió para atenuar la vulnerabilidad externa, condujo paralelamente a un endurecimiento en la demanda de importaciones. Y este endurecimiento ha sido mayor al complejizarse la tecnología incorporada a los bienes, proceso que se hizo paralelo a su nivel de sofisticación y a la entrada de nuevos bienes al mercado. Esta experiencia es muy valiosa, desde varios puntos de vista.

b) La experiencia lleva a desechar el concepto de que la sustitución se ha agotado; juicio éste que se ha visto repetido en los últimos años. Se hace, por el contrario, evidente que el proceso no está agotado sino complejizado; y que hay que seguir sustituyendo con alta eficiencia no sólo por la aparición de bienes nuevos y de mejoras en los existentes, sino tan siquiera para mantener los coeficientes históricos de abastecimiento importado.

Preservar un nivel neutro de sustitución a nivel macro exige, pues, no sólo remontar el efecto de alza que viene del mayor contenido de importaciones de la sustitución tecnológicamente más compleja e intrínsecamente más sofisticada y, en todo caso, nueva -cuya ponderación en el conjunto industrial aumenta-, sino también seguir sustituyendo con eficiencia en lo tradicional 1/.

1/ Lo primero conlleva un alza en el coeficiente global por efecto de que aumenta la ponderación de las actividades más densas en importación, aunque no cambien los coeficientes unitarios de importación por actividades. Lo segundo es el efecto del aumento de tales coeficientes unitarios por efecto-sofisticación, tanto económica en general como específicamente tecnológica. Los repartos de mercados y ventas entre filiales de empresas transnacionales, así como los procesos de integración con sustitución programada traen también un efecto de alza en importaciones por efecto-especialización.

Los estudios de los países señalan coincidentemente que existe el propósito de mejorar la eficiencia de los procesos de sustitución.

c) Tal experiencia lleva también a considerar que, integrando producción/sustitución/exportación un sólo contexto de política, tal contexto debe ser desarrollado actividad por actividad, con lo cual se concluye que tal conjunto conceptual 1/ debe constituir también un sólo conjunto operativo; es decir: de política ex-ante, la cual debe ser desarrollada al nivel de cada actividad, aunque la instrumentación de la política no tenga ex-post unidad de conducción. Y también, que tal unidad de conducción en la práctica concreta es un requisito inescapable para que el proceso sea aceptablemente eficiente.

d) Implica también que no puede hablarse, en rigor, de "promoción" de las exportaciones como un propósito de política; sino que corresponde tratar sobre la "conducción" de un proceso unívoco. Los estudios de los países permiten inferir que la aptitud de exportar manufactura depende de cierta masa crítica de tecnología incorporada en relación con la frontera tecnológica mundial del producto; y que esta incorporación tecnológica depende a su vez de la aptitud del proceso industrial. Los instrumentos de las políticas industrial, tecnológica, financiera, etc. son decisivos y lo que es específicamente "promoción" resulta así un conjunto instrumental de entre los varios conjuntos de instrumentos requeridos. El problema es, pues, de conducción y no de promoción en su esencia.

e) Además, en la medida en que producción/sustitución/exportación requieren conducción unívoca a nivel de actividad, el proceso tiene que ser sin opciones selectivo.

En los países estudiados tiende a afirmarse la conciencia de que cierta selectividad es inescapable; aunque las políticas económicas prevalecientes en los últimos años **responden** aún debilmente a ello. En varios casos, se entra

1/ Producción, sustitución y exportación concebidos como campos de política; dentro de los cuales la protección y la promoción de exportaciones constituyen conjuntos de instrumentos.

en cierta selectividad en términos relativamente globales, pero todavía sin atar la "performance" de actividades determinadas a criterios unívocos de conducción selectiva. En otros -como en el caso de la industria automotriz en México- se trabaja la actividad con mayor especificidad.

11. Estos componentes de política plantean una cuestión más general de política económica.

a) Es usual que en política económica se entre por campos de política (monetaria, fiscal, etc.). Las decisiones tomadas en los distintos campos inciden sobre las actividades individuales en forma no necesariamente armoniosa y enfocada a objetivos precisos; y esta dispersión en la incidencia corre pareja con la dispersión institucional -en la medida en que diferentes entes son responsables por manejar diferentes conjuntos de instrumentos- y con la falta relativa de planes anuales realmente operativos.

¿Cuál tendría que ser el atributo de primer orden para la conducción de la política: el campo de política o la actividad? Desde la óptica de la conducción de las exportaciones, en general, y la manufacturera en particular, se exige un enfoque de verdadera "ingeniería económica", muy precisa, por actividades.

b) La otra cuestión levantada en este parágrafo es la de la conducción con planes anuales operativos. La "performance" -logros y comportamientos- de la exportación manufacturera requerida para lo futuro: ¿puede ser lograda si la conducción no reposa en planes anuales realmente operativos? Se piensa que no; y ello configura otro punto que requiere consideración ulterior más detenida.

c) Y, dado que la operatividad de los planes depende en gran medida de que sean formulados e instrumentados con adecuada participación, en el caso de

conducción "con" planificación, ¿cuál debería ser la fisonomía de tal participación, para asegurar que la exportación manufacturera cumpla toda la performance que los países necesitan de ella?

d) Es muy interesante cómo algunos de estos factores han venido desarrollándose en América Latina. Según los países, el inicio de las políticas de promoción deliberada de la exportación manufacturera comienza en la década de los años 50 o a principios de los años 60; pero en general los sistemas en su fisonomía actual maduran en la segunda mitad de la década del 60. Se presentó entonces a los países latinoamericanos la dualidad de exportar la manufactura que los países tenían y podían exportar, o bien la que sus decididores querían. Obviamente, se exportó lo que se tenía. Y más tenían manufactura no tradicional y más podían exportarla -dadas sus redes de información, comercialización y financiamiento- las empresas transnacionales, las cuales obviamente ocuparon el espacio principal del comercio, en los bienes de industrias que eran las más dinámicas tanto por la elasticidad de su demanda mundial como por su nivel tecnológico.

Paralelamente se fue formando -en forma relativamente acelerada en el último lustro- conciencia exportadora en la empresa nacional. Esta toma de conciencia es obviamente el inicio del proceso estable de exportación manufacturera a nivel de empresa, más allá de la exportación que se encara como aventura comercial o como escape al receso interno. La existencia de mercados cautivos de las empresas transnacionales, obviamente, enlenteció el proceso de toma de conciencia porque redujo las oportunidades de exportación, y afectó la eficiencia de las actividades que realizan las empresas nacionales.

Al mismo tiempo se vino planteando el problema de la estructura de la propiedad de las decisiones, sea con carga ideológica en términos de "dependencia", sea como un problema objetivo, en términos de potencial de poder de decisión.

Hasta ahora hubo un problema de velocidades relativas entre la acción del empresariado nacional y de las transnacionales. Tomando conciencia aquél, para pasar luego a la acción; y con larga experiencia de acción éstas, no es

extraño que en esta etapa del proceso haya habido una mayor expansión relativa de la empresa transnacional. Y esto mismo acota por debajo la velocidad con que debe formarse -ya sin opciones- el empresariado latinoamericano con horizonte decisional y aptitud real transnacional.

e) América Latina incorpora también a su aprendizaje las experiencias de los problemas de balanza de pagos; de la sustitución imperfecta y negativa; de la protección que afecta la exportación vía costos, aunque es precondition de la producción industrial de los bienes; de los intentos de hacer gobierno "con" planificación; y de la esterilidad de las aproximaciones parciales en política económica. En este marco se promueven las exportaciones, incurriendo en costos de varios tipos, de entre los cuales los fiscales ya habrían tocado -como se verá más adelante- la cota de máxima en más de un país Y también en tal contexto se pide a la exportación manufacturera más logro y mejor comportamiento; y se evalúa que ciertas metas de exportación son de mínima, inexcusablemente. Ya no se trata de exportar sólo lo que se tiene; sino también lo que se quiere. Y se quiere porque se necesita.

Pero frente a tal exigencia nacional y con las condiciones nacionales de base indicadas, el receso mundial de 1975 marca precisamente una experiencia adversa en materia de demanda externa, que en cierta medida se había olvidado después de largos años de expansión sostenida. Las condiciones de entorno que el mercado mundial pone contribuyen también a endurecer las posibilidades -como más adelante se analiza-, al mismo tiempo que se exige más "performance" a la exportación de manufacturas.

f) Remontando, pues, el problema relativo al papel de las exportaciones manufactureras para incorporar las características de las condiciones de base nacionales y de entorno internacionales, la experiencia de los casos estudiados parece sugerir que deben darse por concluidas las políticas de "promoción per se" para entrar al diseño de políticas de "conducción", con planificación y participación, selectivas, por actividades, integrando producción/sustitución/exportación en un sólo contexto en el diseño y en la operación.

12. Las consideraciones anteriores, siendo generales, apuntan básicamente -en lo que aquí interesa- a la exportación manufacturera como variable del campo económico. Concíbese, además, el campo de la política tecnológica como unidad separada de la política económica; es decir, como entidad con autonomía conceptual, que pone a la política económica solicitudes precisas para atender a objetivos tecnológicos propios.

La tecnología es concebible como una cuasi-mercadería 1/, constituida en esencia por una combinatoria de unidades de know-how, unidades éstas que son portadas por distintos elementos (están incorporadas a máquinas, por ejemplo, o son portadas por otros factores) 2/.

La exportación manufacturera más densa en Kh es la que parece tener la mayor elasticidad-ingreso de demanda mundial. Los países latinoamericanos podrán exportar tales bienes a extrazona siempre que la distancia entre su nivel tecnológico y el dado por la frontera mundial no pase más allá de cierto límite. Esta frontera es móvil porque todas las actividades incorporan crecientemente aprendizaje; pero su velocidad difiere con las actividades y en el tiempo. Se presenta, pues, un problema de velocidades relativas: cuanto menor sea la velocidad de avance de la frontera tecnológica mundial y mayor

1/ Jorge Sábato propone en varios trabajos que configura una mercadería. En "Política de tecnología: objetivos e instrumentos", mimeo, OEA, 1971, se propone "cuasi" mercadería porque, siendo inmaterial, es capitalizable; y porque con su uso no se consume ni desgasta, sino se enriquece. El enfoque original de Sábato tiene la gran ventaja de que permite trabajar a la tecnología con los criterios usuales con que se conceptualiza la economía de los bienes corrientes. El problema está en medir las unidades de know-how (o, más brevemente, unidades Kh), lo cual exige una métrica que, en el estado actual del conocimiento, puede concebirse tan convencional como la que en su momento dió origen al metro, al litro, o a otras unidades universalmente aceptadas hoy.

2/ Las transacciones sobre tecnología dan lugar a beneficios y costos mensurables; y se han hecho algunas aproximaciones a un balance de pagos de tales transacciones tecnológicas con el exterior.

la de desarrollo tecnológico de los países latinoamericanos en los mismos bienes, tanto mayor será su capacidad de competencia relativa por efecto-tecnología. Hay una masa crítica de tal capacidad de competencia, por debajo de la cual no se puede exportar cualquiera sea el nivel de tipo de cambio real efectivo. Las innovaciones mayores, que configuran hitos, producidas por regla en los centros industriales, alejan la posibilidad de exportación de los países de la región; y éstos deben perseverar en una acumulación de Kh sistemática, hecha bajo condiciones de óptimos tecnológicos propios, para mantener su masa crítica de capacidad de competencia.

Hasta ahora, los países estudiados han exportado predominantemente a la región latinoamericana sus bienes más densos en tecnología. Se trata de exportaciones a países cuyo nivel tecnológico es menor que el de los exportadores -los países de mayor dimensión en la región-. La apertura del comercio brasileño hacia Africa tiene también este carácter.

Los rasgos salientes de la política tecnológica en los países estudiados muestran que tal política ha sido no necesariamente gobernada en forma sistemática. Tal debilidad relativa en el gobierno tecnológico ha configurado un factor importante de la sustitución negativa en las industrias más avanzadas; y ello ha configurado uno de los precios de la acumulación relativamente rápida de Kh que algunos países han hecho.

El papel de la exportación frente a los requerimientos de la política tecnológica para lo futuro es, pues, múltiple. Por un lado, tendrá que colocar los Kh que la oferta virtual de tecnología ofrezca; pero sólo podrá hacerlo dentro de los límites puestos por cierta capacidad de competencia por efecto-tecnología. Por otro, debe advertir a la sustitución sobre cuáles son las constelaciones de Kh aptas para tal exportación, de forma que se sustituya atendiendo también a exportar -básicamente sin apoyo especial- lo mismo que se sustituye. Ulteriormente, constituye uno de los instrumentos de la política de tecnología propiamente dicha.

13. El papel de las exportaciones de manufacturas requiere también ser juzgado desde la óptica de la capacidad de decisión y acción de los países, como se señaló.

Según quién exporte, la estructura de tal capacidad asume diferentes fisonomías. Es concebible que hay una cota de mínima a la participación de la decisión nacional en la exportación manufacturera; y que la exportación en lo futuro deberá realizarse considerando también esta restricción.

14. Los puntos anteriores proponen distintas ópticas para juzgar el papel de las exportaciones de manufacturas; entre otras la del desarrollo global; la de su integración con producción y sustitución; la de su papel como instrumento de la política económica en su conjunto; la vinculada a la política de tecnología; y la conectada con la estructura de la capacidad de decisión. Esta es una nómina por cierto incompleta, pero da criterios útiles para juzgar los logros y comportamientos de la exportación manufacturera latinoamericana.

15. En el comportamiento de las exportaciones manufactureras al nivel de Latinoamérica en su conjunto, interesan además los siguientes aspectos:

a. La significación del comercio intra-esquemas de integración 1/ se redujo últimamente. En 1970 había llegado a significar el 39% de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas, y hacia 1974, sólo el 31%. En ello es decisivo lo acontecido en ALALC, esquema en el cual sólo Argentina siguió expandiendo la exportación intraregional, pues Brasil abrió su comercio decididamente hacia fuera de la zona, y la maquila de México hizo lo propio.

Las exportaciones intrazonales de bienes no liberados crecieron -al menos en ALALC- más que las de bienes liberados; y hay opinión bastante coincidente en el sentido de que la exportación no liberada es en parte una consecuencia indirecta del mismo proceso de integración. En efecto, muchos países han tendido a no asumir compromisos multilaterales cuyas consecuencias no pueden graduar; pero han trabajado por la vía bilateral e incluso a través de canales no formales de integración, generando así comercio. 2/.

1/ Los esquemas considerados son ALALC, Pacto Andino, MCCA y CARIFTA/CARICOM.

2/ Las redes comerciales interlatinoamericanas se han ampliado, en parte como consecuencia de un proceso histórico natural y en parte por efecto de los mecanismos de integración; además, por efecto de las numerosas reuniones sectoriales habidas en el contexto de los diversos mecanismos de integración, y en parte también por efecto de la acción de las empresas transnacionales en la zona. Se espera que la empresa transnacional latinoamericana contribuya cada vez más vigorosamente a este mismo proceso.

b. Ha habido un interesante patrón del comercio por tipo de bienes industriales. En 1974, el 42% de la exportación latinoamericana hacia todo destino era de bienes tradicionales y el 33% metalmeccánicas.

Cuadro II - 3

AMERICA LATINA: INDICADORES RELEVANTES DE LA EXPORTACION
MANUFACTURERA POR TIPO DE BIENES

Concepto	Unidad	BIENES DE INDUSTRIAS			
		Tradi- cionales	Interme- días	Metalme- cánicas	Otras
1. Estructura de la exportación manufacturera total por tipo de bienes (1974)	%	42	21	33	4
2. La misma estructura en el comercio dentro de los esquemas de integración.					
(1974)	%	22	30	43	5
(1961)	%	53	23	19	6
3. La misma estructura, en la exportación al resto del mundo, desde América Latina					
(1974)	%	51	17	28	4
(1961)	%	56	31	8	5
4. Tasas de crecimiento en 1970/74, de la exportación manufacturera	% a.a.				
Total		35	31	42	24
Intraesquemas de integración		19	30	35	21
Al resto del mundo		41	33	48	27

Pero en las exportaciones hacia afuera de los esquemas de integración la manufactura tradicional era dominante (51%), mientras que dentro de tales esquemas privaban las industrias metalmeccánicas (43%). Y ello es lógico. En el área se tiene la primera línea de mercados para los bienes de capital y otros de la metalmeccánica; y del comercio intraregional se obtiene el aprendizaje para salir luego a enfrentar la competencia más dura de extrazona.

Pasa lo contrario en la manufactura tradicional, que lo es precisamente por contar con ventajas comparativas derivadas por regla de la materia prima, de la mayor densidad relativa de mano de obra -incluso de menor calificación- por unidad de producción, y de un menor salario relativo en moneda nacional. Tal manufactura es exportada predominantemente a extrazona.

En los últimos tres lustros, aproximadamente, se llega a la estructura expuesta después de una mutación en la estructura que consistió en aumentar el comercio intra-esquemas de integración en industrias metalmeccánicas e intermedias, bajando la alícuota de industrias tradicionales. Pero al mismo tiempo, en el comercio hacia el "resto del mundo" se pasó crecientemente, hasta cierta medida, de la exportación de industrias intermedias hacia las metalmeccánicas, por acción de algunos países.

c. El contenido de tecnología portada por los bienes que hacen este comercio es de medición convencional. 1/ Si se asignan ponderaciones arbitrarias a los distintos tipos de bienes (1 a tradicionales; 2 a intermedias y 3 a metalmeccánicas), el valor medio ponderado por la estructura del comercio en 1961 daba un valor de 1,7 y en 1974 un valor de 2,2 para el

1/ Aunque algunos ensayos se han hecho para medir objetiva y convencionalmente la cantidad de know-how contenido en tecnologías alternativas, no se pasó todavía a integrar un sistema contable en "unidades de K_p ", lo cual es necesario. En el texto se introduce una medida arbitraria.

comercio intra-esquemas de integración; y sendos valores de 1,5 y de 1,8 respectivamente, para la exportación hacia el "resto del mundo". Ello significaría -siempre con esta base arbitraria de estimación- que si bien la exportación al resto del mundo incrementó su contenido tecnológico, este contenido en 1974 aparecía comparable al contenido tecnológico de la exportación intraesquemas de integración en 1961; y que el principal avance tecnológico de la exportación manufacturera se da en el comercio intraregional. 1/

d. Empero, en el ámbito de los esquemas de integración, los países de mayor tamaño de mercado exportan en mayor medida relativa bienes metalme-cánicos; los de tamaño medio, bienes intermedios; y los de tamaño menor, bienes de industrias tradicionales. Y, en el comercio consolidado con el resto del mundo, priva la manufactura tradicional. Es decir: que el mundo industrial es a Latinoamérica en su conjunto lo que los países mayores en el área son a los de menor tamaño de mercado.

En efecto, los países que más exportan bienes metalmecánicos son los de mayor tamaño de economía. Para Argentina, Brasil y México, en conjunto, las exportaciones de 1974 a ALALC estuvieron constituidas en un 58% por este tipo de bienes; y ello más otros índices convergentes calificaría la existencia de un nuevo proceso de distribución internacional del trabajo, repetido a escala regional, lo cual debe ser estudiado en más detalle.

Frente a tal proceso, que tiene una significativa inercia, el Pacto Andino constituye un intento de reversión conciente y programado. En 1974, las exportaciones intraandinas estaban constituidas en un 52% por bienes intermedios y un 22% por bienes metalmecánicos; y de continuar el empuje andino de los primeros años, debería haber una mutación de la estructura hacia el comercio metalmecánico, tal como se dió en ALALC, y precisamente con otra concepción.

1/ Ello sin contar los efectos ulteriores de la exportación metalmecánica en cuanto al requerimiento de servicios, a la replicación tecnológica interna, y a la demanda derivada de tecnologías homólogas en el país importador, aparte de otros efectos de interconexión entre las economías, que resultan del proceso.

En efecto, dadas las condiciones de base puestas por los mecanismos de integración y por otros mecanismos gubernamentales y bilaterales, los motores del proceso en ALALC vinieron siendo las desgravaciones, la acción de empresas transnacionales, y cierta acción creciente de empresas latinoamericanas por canales no formales de integración. En el Pacto Andino es básicamente la industrialización sustitutiva programada a nivel regional. En ALALC, con cierta renuencia política de los gobiernos; en el Pacto Andino -durante cierta etapa al menos- con apoyo político explícito a pesar de las dificultades. De persistir ambos esquemas -y habida cuenta de las diferencias en la magnitud de los mercados- la experiencia permitirá evaluar dentro de algunos años los beneficios, costos y velocidades de unos y otros tipos de impulsos.

e. Más recientemente^{1/} se ha verificado que el rápido crecimiento del poder de compra de las exportaciones de los primeros años de los setenta ha cedido el paso a la realidad tradicional de adversos términos de intercambio -y no sólo por efecto del precio del petróleo-; que la ilusión de un virtual autofinanciamiento rápido de la cuenta corriente de la balanza de pagos latinoamericana pasó; que los países no productores de petróleo han caído en un problema estructural externo mucho más profundo que el imaginable hace apenas un lustro; que el mayor ingreso per cápita de la región -en general- hace que ésta quede crecientemente excluida de los mecanismos internacionales de cooperación financiera; y que se hace de más en más difícil pasar de la etapa histórica de industrialización nacional muy protegida a la conquista de mercados extrazonales si se olvida a la región como primer mercado para la manufactura. Y en el marco de un mercado mundial con inflación y recesión, se acrecienta el adverso efecto-volumen en el comercio con terceros países -por el déficit externo estructural- y se adiciona a ello un efecto-precios que también parece exceder a la mera coyuntura. América Latina aumentaba progresivamente su endeudamiento

1/ Véase: Gérard Fichet y Norberto González: Cooperación regional y desarrollo: una propuesta de política latinoamericana para la industria y el comercio (abril de 1976-mimeo). Véase también el trabajo anterior de Gérard Fichet: La Exportación de manufacturas latinoamericanas. (Cuadernos del ILPES-Serie II-Nº 15-1972).

externo hasta 1973 para consumir en forma socialmente no justa y distorsionando la inversión 1/. Pero desde 1974 el déficit en cuenta corriente llegó a un límite que sugiere que ya no existe "plafond" por largo tiempo para perseverar en el consumismo hasta entonces seguido.

f. Todo ello contribuye también a aumentar las limitaciones a la viabilidad del desarrollo nacional autárquico, y obliga a reevaluar -aún para los países de mayor tamaño de mercado en el área- la necesidad de cooperación. Algunas constataciones al nivel de cuatro industrias en particular 2/ muestran que, además del conocido efecto escala -que, para escalas pequeñas impide no sólo producir a costos competitivos sino generar tecnologías debidamente- los bienes de estas industrias que tienen más escala y mayor densidad tecnológica son aquéllos cuyo ritmo de demanda mundial crece mucho más rápido; que a mayor dimensión de país corresponde mayor saldo en la balanza de comercio; que cuanto más pequeño es el país, mayor es su demanda relativa de importación de estos bienes; que por ello, cuanto más pequeño es el mercado nacional tanto más se requiere exportar; que ello obliga a cierta especialización, particularmente más importante cuanto más pequeño es el país -y tanto más si no tiene petróleo-; que la posibilidad concreta de esta especialización depende en buena medida no sólo de la tecnología que se tiene, sino de la propiedad de patentes y marcas y de la capacidad del país para montar su red de exportación de tal manufactura; que hay un ciclo integrado por importación-sustitución/producción/exportación que exige que converjan a todos los niveles, una alta eficiencia y el tratamiento unificado de estos campos en la política económica de cada actividad; y que, en suma, un bajo coeficiente de exportación sobre producción industrial es índice de atraso económico relativo.

Tales son constataciones; de las cuales surgen una serie de inferencias útiles para juzgar el comportamiento necesario de la exportación

1/ La desigual distribución del ingreso genera demanda sofisticada de los tramos altos, que es atendida con sustitución protegida, y distorsionando la estructura de la producción industrial y de la inversión para generarla.

2/ Productos químicos, maquinaria eléctrica y no eléctrica y equipo de transporte.

manufacturera latinoamericana en el futuro y su vinculación con la cooperación y la integración regionales.

g) Estas cuestiones llaman también a otras reflexiones.

La CEPAL ha insistido en la necesidad de trabajar la sustitución a nivel regional y en forma programada en América Latina 1/. La demanda-regional de importaciones sería relativamente dinámica por efecto de que su tasa de crecimiento esperada se proyecta mayor que la de otras áreas. Conviene, pues, considerar a América Latina como un destino prioritario de la exportación manufacturera de los países de la Región, aparte de otros factores de conveniencia antes reseñados.

i) ¿Cuáles son, entonces, las opciones de futuro para las exportaciones en el área?. ¿Es posible seguir estrategias puras -de liberalización indiscriminada, o de protección fuerte a la producción nacional y consecuentemente de estímulo alto a la exportación, por ejemplo-; o debe seguirse una estrategia mixta?. ¿En qué valores de base se apoyaría tal estrategia?. ¿Qué habría que optimizar, a niveles nacionales o a nivel de conjunto en el área; y con qué restricciones?.

ii) Ya a comienzos de la década del 60 se había dado una respuesta en términos de que, por efectos de escala, de difusión tecnológica, de amplitud de mercados y de capacidad de competencia, era preferible una hipótesis de integración latinoamericana, razonando al nivel del conjunto y en términos de beneficios de la integración. La experiencia de ALALC mostró que tales beneficios se lograron en buena medida; que fueron las economías de mayor tamaño las que más beneficio obtuvieron, a pesar de lo cual desarrollaron una creciente renuencia política a asumir compromisos multilaterales; que se siguió optimizando a niveles nacionales y no de área, aunque aceptando ciertas restricciones regionales; que al no existir

1/ Véase: Juan Ayza, Gérard Fichet y Norberto González: América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones. Ed. Fondo de Cultura Económica 1975.

un régimen de mínima que reglara la conducta de los actores, fueron las empresas transnacionales las que ocuparon el vacío decisional dejado por la menor fortaleza comercial, financiera y tecnológica de la empresa latinoamericana; que se avanzó más eficazmente allí donde -como en el campo financiero- la opción competitiva no existía o la opción cooperativa era la única viable; y que los países andinos, convencidos de la necesidad de la integración y frente a la renuencia de los países de mayor mercado en materias como las de industrialización programada, optaron por ella, constituyendo sus mecanismos "ad hoc". Lo subregional - habida cuenta también del MCCA y de CARIFTA/CARICOM- apareció así, en el itinerario histórico, como un factor de aceleración de la integración y la cooperación regionales, montados sobre la inercia dada por la integración regional en su conjunto 1/.

iii) Numerosos estudios posteriores mostraron que sin integración -o al menos sin cierta cooperación- no hay opciones, y el receso reciente del mercado de extrazona hizo más evidente este hecho. Otros estudios muestran que: la continuación de la tendencia histórica hace inabordable en el próximo decenio el ritmo de crecimiento requerido en el PBI para terminar con el desempleo y la marginalidad,^{2/} que un fuerte proceso de integración industrial y comercial subregional es preferible a no hacer nada en la región; y que la integración y cooperación de Latinoamérica en su conjunto da la mejor solución, particularmente para los países más pequeños, tanto en términos de financiamiento externo global, como de desarrollo, tecnología, costos, calidad, distribución de los frutos del esfuerzo y empleo; por lo menos.

En la hipótesis de un desarrollo concertado de las industrias mecánicas y químicas que aproveche el tamaño del mercado regional, con ciertas formas de especialización y cooperación tecnológicas, con políticas

1/ Concibiendo los componentes de una parábola que expresa la integración latinoamericana, la ordenada al origen vendría dada por la historia; la inercia por los procesos globales de integración y la aceleración por los acuerdos subregionales y bilaterales.

2/ Debe aguardarse el citado estudio de CEPAL que está siendo elaborado.

nacionales de desarrollo industrial selectivas, e instalando nuevas plantas con capacidad de competencia internacional, se originaría un fuerte intercambio regional, habría cierta especialización no sólo de países sino de la región en su conjunto frente al exterior, podría reducirse la protección externa y paralelamente el costo de la promoción- y se reduciría la importancia absoluta y relativa de las compras fuera de la región.

Con ello habría ex-post sustitución neta positiva a nivel regional, porque la región misma estaría en mejor capacidad de desarrollar una tecnología creativa, o al menos de adaptar más exitosamente y a menor costo la tecnología extrazonal. 1/

Las exportaciones manufactureras latinoamericanas de productos de industrias tradicionales habrían de seguir teniendo cierta expansión en mercados en extrazona, mientras lo permitan la demanda, la protección y la discriminación de los países industriales, o el propio desarrollo de los países asociados a ellos 2/. Y ésto con gran vulnerabilidad, por lo menos al ciclo del mundo industrial. Pero la demanda de estos bienes tradicionales tiene menor elasticidad-ingreso relativa. Los bienes de industrias dinámicas, que tienen mayor elasticidad-ingreso, y sobre todo los bienes de capital, poseen en la región su primer mercado natural.

iv) La experiencia es, pues, aleccionadora. A partir de asumir

1/ Estos son los resultados del Trabajo de G.Fichet y N. González citado en una nota anterior. En función de las hipótesis de comportamiento parecido al de la OECD que dicho trabajo adopta, hacia 1985 los coeficientes de abastecimiento importado de la demanda en el conjunto de los cuatro sectores industriales indicados sería de 20,7% ó 20,9%, según que se siguiera la inercia histórica o se desarrollara un programa de industrialización concertada. Pero en el caso de inercia un 19,2% sería abastecimiento de extrazona, mientras que habiendo cooperación, sólo el 9,1% tendría esta procedencia. El abastecimiento importado desde la región, pues, pasaría de significar el 1,5% de la demanda en el caso de inercia al 11,8% en el caso de cooperación. El déficit consolidado de comercio bajaría de U\$S 49.000 millones en el caso de inercia -infinanciable- a U\$S 4.300 millones en el caso de cooperación.

2/ Por efecto de factores como el Acuerdo de Lomé, por ejemplo.

básicamente el valor "competencia" sin introducir suficiente cooperación con programación, se perdieron oportunidades de producción y de generación de ingreso -con todos sus efectos-; se sustituyó a niveles nacionales y a niveles regionales sólo escasamente y, en buena medida, por impulso de empresas transnacionales, al menos en ALALC; la estrategia de liberalización intraregional llegó hasta donde lo permitió el hecho de que cada país procuró sus óptimos sólo a niveles nacionales; y los beneficios de la integración fueron en mayor medida a los países de mayor tamaño. Más aún, cada país impulsó las exportaciones manufactureras con estímulos a niveles nacionales, con lo cual es juicio de los expertos que se creó cierta redundancia a niveles consolidados, cuando no una competencia, aunque no querida, de estímulos.

Frente a este valor -competencia se ha demostrado la ventaja del valor- cooperación. Apoyada en este valor de base, la estrategia extrema consistiría en programar toda la industrialización relevante en el área y el comercio que de ella surge. Una estrategia mixta más asequible y más realista, consistiría en desarrollar a nivel regional cierta industrialización programada -sustituyendo y exportando a intra y extrazona lo mismo que se sustituye- en aquellas actividades industriales en las cuales el óptimo regional con restricciones nacionales dadas, resultaría en un beneficio neto consolidado adicional para la región en su conjunto.

Esta última solución daría una relación beneficios/costos mayor por definición; pues se trataría de desarrollar con un programa regional aquellas actividades en las cuales, precisamente, los beneficios fueran mayores; y para ellas habría menores costos asociados, por lo menos de tipo fiscal y financiero, al poderse trabajar con un menor nivel de protección con respecto a extrazona; a más altos niveles de escala, tecnología, utilización y aprovechamiento y sin caer ni en competencia ni en redundancia de estímulos.

v) ¿Qué optimizar a nivel regional consolidado?. Lo que indique la preferencia de los países. Sea el saldo neto de divisas, el efecto-ingreso, el efecto-empleo, el conjunto de efectos "hacia adelante" y "hacia atrás", o cualquier otro funcional.

vi) ¿Con qué restricciones?. Con ciertas restricciones en materia de vulnerabilidad externa y de confiabilidad; y con las restricciones adicionales puestas por cada país. Podrían éstas asumir la forma de cotas de mínima, por ejemplo, al saldo neto de divisas; de forma tal que se asegure una base de justicia en la participación. Pero se deberá dejar suficiente "techo" como para que la ambición por repartirlo todo antes de producir no se transforme en un juego de restricciones que vuelvan a eliminar el espacio de soluciones^{1/} e impida producir en la práctica.

Así, la competencia estaría inscripta como atributo de segundo orden en un atributo superior de cooperación activa, y programada a nivel regional.

vii) Y la región en su conjunto entraría a funcionar como tal -es decir como una región consolidada, como un actor único- en el concierto mundial; pero haciendo esta experiencia práctica a propósito de industrias concretas y en forma progresiva.

El hecho de que mantener la inercia histórica en el comportamiento del comercio exterior de estas industrias dinámicas lleva a desequilibrios de divisas inabarcables, sugiere que adoptar la opción cooperativa y afianzar sobre ella la industrialización programada de actividades específicas no es una aventura comercial ni industrial, sino una opción que debe ser evaluada a nivel de proyectos concretos.

h. Esta "ida hacia Latinoamérica" para un proceso conjunto de producción/sustitución/exportación tiene, además, fundamento en la caída en la capacidad de penetración de la región en los mercados externos de manufacturas que se verifica en los últimos años 2/.

1/ Tal es una exposición técnica de lo que vino pasando en la práctica. La ambición de repartir antes de producir hizo dominante a cada restricción; y por el juego de restricciones dominantes el problema quedó sobredeterminado y se anuló el espacio de soluciones. Pero de soluciones políticas, en última instancia; y no sólo de soluciones económicas.

2/ Tal caída es realidad para el conjunto de la región aunque, por supuesto, algún país pueda escapar a la regla.

En efecto, la expansión de la exportación manufacturera total de América Latina puede ser explicada en términos de la suma algebraica de dos efectos: un efecto-demanda y un efecto-penetración 1/.

Tanto en la exportación al mundo en su conjunto como en la exportación a extrazona, en los períodos 1965/69 y 1969/74, alrededor del 50% del incremento en la exportación total ha sido explicado por efecto del incremento en la demanda mundial y el otro 50% por efecto-penetración en los mercados externos. Las causas de la penetración mayor son múltiples, y deben buscarse en una mayor capacidad de competencia; en la complementación creciente de las economías, al adaptarse la exportación latinoamericana en cierta mayor medida a la demanda mundial de manufacturas; en la acción de empresas transnacionales que al perseguir sus óptimos propios, estarían realizando este proceso de complementación creciente en la práctica; y en parte en el efecto de los mecanismos de integración 2/

Pero es esencial que la significación del efecto-penetración fue máxima hacia 1972; que ya en 1973 y 1974 había comenzado a bajar en tendencia, tanto en el comercio total como en la exportación manufacturera a extrazona; y que se hizo negativa en 1975.

1/ Se define aquí como efecto-demanda mundial al resultado de aplicar el coeficiente de incremento de la demanda mundial a las exportaciones del año-base; y como efecto-penetración al resultado de aplicar a la exportación del año final del período analizado, la diferencia entre los coeficientes de exportación de América Latina al mundo del año final menos el inicial del período analizado. Esta forma de cálculo sobrevaloraría en cierta medida el efecto-penetración; lo cual en principio no parecería demasiado importante frente a los problemas de definición e incluso, en la práctica, de medición, que afectan a las cifras de base con las cuales se trabaja. Se trata de órdenes de magnitudes de los efectos.

2/ En 1975 con respecto a 1974 el efecto-penetración en los mercados aparece negativo, aún cuando el valor del comercio mundial haya seguido subiendo levemente -menos de un 2% para todo tipo de bienes-. Según datos aportados en UNCTAD IV, el volumen físico de las exportaciones mundiales totales habría bajado un 6% y el valor unitario habría subido un 8%. Para las economías de mercado en desarrollo, la baja del volumen habría sido del 14% y la suba de precios del 5%.

En consecuencia, no hace falta que haya receso formal en el mundo industrial; basta la desaceleración de su demanda para que la exportación manufacturera latinoamericana quede afectada más sensiblemente por efecto-penetración que por efecto de la demanda misma. Y ello sucede a pesar de que la participación de Latinoamérica en el abastecimiento externo de manufacturas de los países industriales es pequeña.

Tal configuraría una indicación a los países exportadores, razonablemente precisa, de "confiar más en Latinoamérica", si se quiere asegurar una cota de mínima al efecto-penetración 1/.

i) Las traslaciones de ingresos por cambios en la estructura de precios ocurridas en el comercio mundial han afectado los balances de pagos en términos suficientes, como para motivar un proteccionismo estructural en muchos países; y nada parecería asegurar que la oscilación en volumen que se hizo patente en 1975 no haya de repetirse. Dicho de otra manera, bajó la confiabilidad en el ritmo de demanda futura y en la oscilación de la economía mundial.

En las condiciones actuales, los estudios de países valorizan como factores básicos de acceso a extrazona a la capacidad de competencia integrada -es decir, por efecto precios, tecnología, comercialización, información, apoyo político, etc.-; a la necesidad de abastecimiento de los compradores; y a las relaciones interindustriales supranacionales montadas en gran medida por la acción de la empresa transnacional.

En este contexto, los Sistemas Generales de Preferencias -aunque crecientemente aprovechados por los exportadores latinoamericanos- no parecen integrar la nómina de los factores "sine qua non" o de las causas que motivan la exportación de manufactura 2/. Los estudios de países

1/ Otro problema -aunque vinculado- es el de asegurar una cota de mínima al efecto-demanda.

2/ Incluso, en algún país se sospecha que exista sobrevaluación en las solicitudes.

muestran que el sistema de los Estados Unidos, aunque procura difundir demanda, resulta contradictorio en la medida en que impulsa a la eficiencia pero la penaliza cuando el país exportador la logra. El sistema de la CEE no alcanzó a superar los efectos de la coyuntura depresiva del 75 ; en el caso de un país, las exportaciones cubiertas por SGP crecieron menos que la de otros bienes industrializados; y la CEE suspendió varias veces las preferencias.

Para lo futuro su significación aparece más debilitada por la convergencia de por lo menos la reducción general de la protección negociada en las ruedas del GATT; las preferencias especiales de la CEE pactadas en Lomé; el propio funcionamiento intrarregional de la CEE; y la adición de condicionamientos políticos puestos por la Ley de Comercio de USA de 1974.

La confiabilidad -tanto en el ritmo de expansión como en la oscilación del mercado real mundial- no tendría, pues, razones evidentes para ser alta, en lo que interesa a los países latinoamericanos. Y cualquier alteración de ritmo o de oscilación afectaría proporcionalmente más a la empresa latinoamericana mediana y pequeña; es decir, al balance de poder de decisión, en el sector externo por lo menos.

Frente a ello, en los sistemas regionales el acceso es relativamente más confiable en la experiencia de todos los países estudiados. Los acuerdos multilaterales dan inercia al proceso y los convenios bi o plurilaterales, así como las inversiones cruzadas, le agregan aceleración. La adición de programación para la conducción del proceso -aunque fuera limitada- contribuiría poderosamente a vigorizar el escenario y a maximizar la confiabilidad; y la formación deliberada del "empresario latinoamericano" público y privado, con horizonte decisional mundial y optimizador a nivel de la región 1/ aceleraría la presencia de los actores requeridos para que sea compatible la estructura del poder de decisión.

1/ Se han formulado proyectos para la actualización y formación de decididores empresarios y bancarios en la región, en forma deliberada, considerándose que la velocidad con que debe lograrse cierta masa crítica de aptitud empresarial latinoamericana es lo suficientemente alta como para no admitir que se confie en un proceso espontáneo, como el que se dió hasta ahora.

16. Al nivel de los cuatro países estudiados se verifica que:

a. Los objetivos globales razonablemente explícitos de la política de exportación manufacturera han consistido para todos los países en: mejorar el balance de pagos, contribuir a la industrialización (expresada como mayor valor agregado, usar más la capacidad instalada, o mayor industrialización en general), y salir de la dependencia de la exportación tradicional. Algunos países ponen el acento en lograr una mayor internacionalización de la economía y la construcción de redes de intereses comunes (Brasil), o lograr más empleo (Colombia y México). En algunos casos se incorporan ciertos objetivos instrumentales, tales como diversificar productos y mercados, aumentar la capacidad de competencia o racionalizar el uso de recursos no renovables.

b. El volumen físico del poder de compra de la exportación manufacturera de los cuatro países es fuertemente sensible a la inflación mundial, habida cuenta de que los países industriales exportan en promedio al subdesarrollo su propia inflación y sólo ajustan sus tipos de cambio cuando se vulnera el comercio entre ellos. En efecto, el poder de compra, en términos de los precios de Estados Unidos, había subido hasta 1973 y descendió desde entonces. En 1975 estaba ya un 20% por debajo del nivel de 1973; y en el quinquenio 1970/75, creció a la tasa manifiestamente insuficiente del 2% 1/.

c. La exportación manufacturera aparece más sensible a la caída de la demanda externa que la de productos básicos. En 1975 bajó su alícuota sobre el total de exportación en todos los países estudiados.

d. En la expansión del valor de la exportación manufacturera de 1970/74, el "efecto volumen" explica del 35 al 40% en Argentina y Brasil; y del 45 a algo más del 50% en México y Colombia 2/

1/ Anexo I cuadro 6.

2/ Se define el efecto-volumen, al igual que en las cuentas nacionales, como la diferencia entre los volúmenes del año final y el del año base, valuada a precios del año base. Ello conlleva cierta subvaluación.

e. La política industrial define la fisonomía de la exportación. Hacia 1973, Argentina, Brasil y Colombia exportaban más del 50% de manufacturas propiamente dichas y México el 80% de semimanufacturas, por efecto-maquila.

f. La exportación significa todavía una pequeña alícuota de la producción industrial, en el conjunto y en cada país. Su efecto "hacia adelante" y "hacia atrás" en la estructura industrial no es aún fuerte.

g. Según su origen industrial, Argentina, Brasil y Colombia exportaban en los últimos años más del 50% de manufacturas tradicionales; y México más del 50% de productos metálicos, maquinaria y equipo, también en gran medida por efecto de la maquila 1/.

h. Se tiende a diversificar la exportación por productos, pero todavía la concentración es fuerte. Los estudios de países no han verificado que la opción entre difusión y concentración de la exportación manufacturera haya surgido de una decisión estratégica global explícita. Por un lado, la existencia de estímulos genera diversificación; por otro, el hecho de que se exporte la manufactura tradicional o la que se sustituyó antes -bajo todas las condiciones creadas por la sustitución- preserva una concentración significativa.

i) Se persigue mayor diversificación por países de destino en todos los casos; pero las estrategias son distintas. Argentina exporta de preferencia a ALALC; Brasil diversifica sus ventas a ALALC y aumenta la participación de Japón y Africa; Colombia orienta más comercio hacia el Pacto Andino; y México baja la alícuota de su comercio con USA y se orienta más hacia la CEE y ALALC.

j. El número de flujos de exportación (número de productos por el número de mercados de destino) creció significativamente en casi todos los países.

1/ Calificando la tradicionalidad en función de la clasificación CIIU. Véase Anexo I cuadro 7

k. La presencia de las empresas transnacionales es creciente y decisiva, particularmente en la industria dinámica, de tecnología más sofisticada relativamente, y con mayor concentración. La concentración de empresas exportadoras tiende a aumentar.

l. Los factores positivos que impulsan la exportación manufacturera, valorizados por los estudios de los países son, en todos los casos: la existencia de estímulos financieros y fiscales, la acción de las empresas transnacionales, la demanda externa, las posibilidades dadas por ALALC y el Pacto Andino y una progresiva toma de conciencia de la empresa nacional. En algunos casos se pone también relevancia en el empuje gubernamental muy dinámico (Brasil); la celebración de convenios que otorgan financiamientos especiales (Argentina); la exigencia de que las empresas exporten para obtener beneficios de entrada (México); la existencia de capacidad ociosa o de remanentes del receso interno, y la aptitud tecnológica nacional 1/.

m. Los principales problemas que afectan a la exportación manufacturera, valorizados por los estudios; son muy significativos. En general se anotan la debilidad relativa de la empresa nacional; la dificultad de trabajo de la empresa menor; el transporte caro e infrecuente; y la confiabilidad relativa en que se mantendrá sin variantes el acceso a los mercados de extrazona. En algunos casos se pone el acento en la debilidad del sector público por alta rotación de decididores, débil apoyo a la formación de grandes empresas nacionales de comercio y consorcios de exportación y débil sistema de información (Argentina); materia prima cara y escasa, en parte como consecuencia de que la debilidad financiera del sector público enlentece la inversión en industrias básicas que políticamente son reservadas a la decisión nacional (México); el reposar excesivamente en el sector privado -particularmente externo- la responsabilidad por exportar; y, en general, los problemas inherentes a la condición que un estudio califica como "periférico-dependiente poco selectivo, que funciona con alto costo relativo de promoción".

1/ Los métodos de verificación de tal relación de causalidad son disímiles según los estudios; y van desde el juicio de expertos al empleo de modelos econométricos.

n. Los estudios califican en general como positivos los efectos de las exportaciones de manufacturas sobre una serie de variables tales como los efectos: "hacia adelante" y "hacia atrás" en la estructura interindustrial; sobre la replicación local del conocimiento tecnológico incorporado a la exportación; sobre la creación local de nuevo conocimiento tecnológico; sobre la productividad de la economía en su conjunto; sobre el ingreso global; sobre el empleo; y sobre la distribución, por la doble vía del efecto-ingreso global y del empleo, aunque los estímulos vayan a ampliar la remuneración del factor empresario y capital que tiene mayor dimensión relativa e, incluso, es externo. En algunos casos -y a propósito de determinados bienes- se ha expresado alguna duda con respecto al balance de divisas.

o. En los cuatro países bajó en el período 1969/75 el índice de capacidad de competencia por efecto-precios, calificado como el cociente entre el índice del tipo de cambio y el de precios internos 1/. La baja fue más severa en Argentina (a la mitad aproximadamente) que en los demás países (un tercio). La expansión de las exportaciones manufactureras se hizo remontando esta condición de base, con los instrumentos de tipo fiscal y financiero que luego se analizarán, los cuales actuaron como correctores de esta tendencia. Naturalmente, habría que trabajar con índices de capacidad de competencia relativa con respecto a países compradores y a competidores virtuales. Empero, por ahora no parece razonable calificar que hay sobrevaluación en los últimos años; y mucho menos en años anteriores, por supuesto 2/.

p. El dosaje monetario de las economías en 1969/75 no estuvo asociado a los ritmos inflacionarios. Argentina usó sistemáticamente sin éxito la

1/ Anexo I Cuadro 8.

2/ En efecto, algunos países parecieran haber tocado en períodos recientes un punto de mínima en el nivel de capacidad de competencia por efecto-precios, para algunas exportaciones al menos; pero esto no es todavía seguro. No se sabe tampoco si las monedas nacionales estaban sobrevaluadas antes -no sólo en la década del 60 sino en décadas anteriores- y si configuraron con ello un subsidio subrepticio al ahorro externo en términos de activos nacionales, con la multitud de consecuencias que de ello derivan.

restricción monetaria para abatir la inflación, reduciendo su coeficiente de liquidez 1/ por debajo de lo que corresponde a su nivel de ingreso per cápita y al desarrollo de sus mercados financieros, por lo menos hasta 1973; y en 1974 aumentó fuertemente su liquidez al mismo tiempo que redujo su tasa de crecimiento interanual de precios. Brasil aumentó progresivamente su nivel de liquidez y su ritmo inflacionario en los últimos años. Colombia redujo en tendencia su liquidez al mismo tiempo que su crecimiento de precios aumentó también tendencialmente. México mantuvo estable su nivel de liquidez monetaria y no pudo evitar que se acelerara la inflación.

q. Hacia 1974 los cuatro países analizados tenían alzas de precios del orden del 20% al 30% 2/.

Con o sin el aporte de factores inflacionarios externos, la inflación en los países estudiados parece tener el carácter de endemia; y en paralelo con la toma de conciencia de este hecho, ha venido tomando cuerpo la política de ajustes flexibles, de tipo reptante, en el tipo de cambio.

La experiencia es aleccionadora. Brasil introduce su política de ajustes flexibles en 1968 y obtiene más rápidamente resultados en la exportación de manufacturas. Colombia lleva adelante una política semejante por la misma época, y también logra expandir sus exportaciones menores. Argentina ajusta más a escalones grandes hasta mediados de 1975, en que una inflación desmedida contribuye a requerir ajustes más frecuentes; y hace la experiencia entre fines del 74 y principios del 75, de que se cancelen contratos vigentes de exportación, aparentemente por insuficiencia del tipo efectivo real. México se ciñe a su tipo fijo tradicional hasta mediados de 1976 y afecta su balanza de pagos significativamente.

Se hace la experiencia de que, cuando existe un sólo mercado cambiario, los estímulos de tipo fiscal excesivamente generosos pueden impulsar

1/ En este texto se define como tal al cociente entre medios de pago de particulares más cuentas corrientes oficiales con respecto al PBI. Véase anexo I cuadro 9.

2/ El año de 1975 es atípico para el análisis.

a la sobrefacturación de exportaciones o a la transacción simulada. Y cuando hay un mercado cambiario oficial y otro libre con tipos distanciados entre sí, tal distancia alienta la subfacturación de exportaciones y el contrabando de exportación; en cuyo caso el estímulo opera como un disuasivo de la transacción espúrea, al acercar ambos tipos efectivos, dentro de cierta medida.

Se advierte, pues, que los estímulos tienen un "espacio de movimiento útil", que está acotado por la naturaleza de los mercados cambiarios y la magnitud de los tipos, aparte de otras cotas que luego serán consideradas.

Y, en suma, en todos los países se llega, por necesidad práctica, e independientemente de preferencias doctrinarias -y aún políticas- previas, a tipos de cambio inescapablemente realistas y flexibles. Esta es una experiencia importante para ser extrapolada a otros países -en desarrollo o de nivel medio de industrialización- que quieran exportar manufactura.

Capítulo III

EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS MAS SALIENTES, RELATIVOS A LAS INSTITUCIONES Y LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE EXPORTACION MANUFACTURERA

1. En el capítulo anterior se puso de manifiesto la necesidad de ciertas condiciones de base para que la exportación de manufacturas pueda realizarse como un proceso autosostenido. Estas condiciones de base vienen siendo edificadas por los países de la región, particularmente en la última década, incorporando progresivamente el aprendizaje a la construcción institucional e instrumental.

2. En lo institucional, los estudios de países muestran que se ha tendido a establecer entes de promoción; y sólo en algún caso -Brasil desde 1972 y México para determinadas industrias- se tiende más hacia la conducción de la exportación, arrancando desde la base industrial. Pero no existe todavía una sistemática "de conducción" que haya entrado plenamente en el diseño y la instrumentación de la política, actividad por actividad, con participación adecuada.

Por regla general la dispersión institucional es grande y los sistemas de promoción abiertos a quien quiera usarlos; lo cual debilita el impulso que se requiere para construir un sistema con buena participación nacional, y favorece el mayor aprovechamiento de las ventajas por la empresa transnacional. Incluso este tipo de consecuencias es advertido como posible en los mecanismos puestos en marcha por Brasil en 1972 en términos de programas especiales sectoriales, incluidos los que procuran el traslado de industrias hacia el País. Empero, en dicho País la creación de una gran compañía de comercio, con acción y participación estatal, y el impulso a la constitución de compañías nacionales de comercialización parece estar sirviendo últimamente para que se tienda a cierto mayor equilibrio en la estructura del poder de decisión.

3. La cuestión de fondo parece residir en si es que bastan instrumentos de inducción para conducir el sector externo -y en particular la exportación- o si se necesita más acción directa y de catálisis desde el gobierno para tener un buen efecto selectivo en términos de todas las variables que se deben perseguir, ya que la exportación es instrumento de propósitos múltiples. Esta última solu-

ción parece ir tomando cuerpo, aunque en algunos países las soluciones institucionales para la conducción del sector externo siguen detrás de las preferencias doctrinarias generales en materia de política global, en fin de cuentas.

La tendencia de la acción estatal ha ido, según los países, desde el estímulo al sector privado hecho con instituciones públicas administrativamente débiles para catalizar concretamente (Argentina y, en menor medida al parecer Colombia y México), hasta una presencia más activa del Gobierno, incluso de empresas con participación gubernamental (Brasil), como se señaló.

Han sido convergentes en los países las preocupaciones y la acción por la desburocratización; el apoyo administrativo y diplomático; la acción en información, comercialización, asistencia técnica y capacitación; etc. La eficacia de las prestaciones resultó variable. Particularmente en materia de información y de acción directa, los estudios califican a los sistemas institucionales desde relativamente débiles (Argentina) hasta relativamente ágiles (Brasil). 1/

La experiencia sugiere que más gobierno con más capacidad de acción y con buena eficacia direccional ha dado mejor fruto, al menos en términos de volumen de exportación. Y en el caso de un país se ha sugerido la conveniencia de establecer una Corporación del Sector Externo. 2/

4. La tendencia de las políticas sugiere que el costo de la promoción ya se siente, al menos en lo fiscal; que sus efectos son capitalizados por la empresa nacional menos de lo que se espera; que se advierte la necesidad de hacer más catálisis -y a veces más acción directa- para lograr un poder nacional de decisión mayor; que mantener tipos de cambio realistas y flexibles e introducir correctores que sirvan para bajar el precio de oferta virtual FOB de la manufactura es condición de base necesaria pero no suficiente; y que -sin opciones- hay que ir rápidamente a lo profundo del proceso industrial y tecnológico.

1/ Como son distintos los autores de tales estudios y como no existe un patrón objetivo único de juicio para calificar a todos los casos, estas calificaciones contienen varios sesgos y deben ser tomadas como apreciaciones globales de expertos independientes.

2/ Como ente con capacidad de banca más las capacidades de participación en el capital o de constitución de empresas, y otras vinculadas a la acción directa y la catálisis de la acción privada.

Los vínculos de la política de exportación manufacturera con la política de industrialización y con la política de tecnología no son todavía fuertes. Ello significa que los países estudiados exportan hasta ahora lo que pueden y tienen, y no necesariamente lo que querrían. Y ésto explica que se tienda en esta etapa a hacer una difusión de flujos de exportación, bajo la forma de una promoción generalizada, aunque con cierta selectividad según los países.

Así, en Argentina la evaluación de proyectos industriales para obtener ventajas estatales por la inversión es beneficiada cuando se incluyen programas de exportación, a los cuales la empresa queda comprometida mediante la firma de "contratos"; en Brasil los nuevos estímulos conjuntos se conceden desde 1972 a programas de exportación que arrancan desde la base industrial; y en México se ha venido ampliando el uso de programas de fabricación de actividades específicas que contienen planes de exportaciones obligatorias.

La dirección, pues, se advierte buena; y se considera que se requeriría la decisión más general de política económica de hacer conducción por actividades, para que los frutos en términos de exportación sean más rápidos y más eficientes.

5. Todos los estudios recogen el hecho de que se advierten los peligros de una promoción indiscriminada, y tanto peor si es muy generosa. Ello no sólo por la posibilidad de distorsión en la asignación de recursos y la virtualidad de la aplicación de derechos compensatorios, sino por el costo en divisas que conlleva.

6. Se advierte una tendencia hacia una mayor selectividad por productos, usando al producto como instrumento de obtención de ciertos objetivos. Hasta ahora los países han tendido por regla a poner el acento, principal pero no exclusivamente, en el valor agregado, y en algunos casos esta variable-objetivo ha sido bien explícita.

Los componentes generales de selectividad han estado, o bien contenidos en regímenes explícitos (Argentina, Colombia y México), o bien las normas contienen pocos elementos explícitos de selectividad, pero ésta se hace en su aplicación

práctica (Brasil). 1/

Todos los estudios coinciden en que la "performance" de la selectividad puede y debe ser muy mejorada.

7. Los "estímulos" básicos son los fiscales y financieros. Ambos son calificados en todos los estudios como un requisito "sine qua non" para exportar manufactura.

Además, se emplean regulaciones de importación de insumos y bienes de capital; regulaciones de exportación; e instrumentos de información, comercialización, acción diplomática, etc. -ya citados estos últimos-.

a) Los instrumentos financieros hacen parte de condiciones de base mundiales que deben ser homologadas para poder exportar. El estímulo propiamente dicho estaría contenido en tasas diferenciales de interés con respecto al crédito ordinario, o en tasas de interés reales negativas, o en la automaticidad de su otorgamiento. Por regla las tasas de interés reales fueron negativas; pero no sólo en la exportación.

Algunos estudios (Argentina) advierten que, si la proporción de exportación financiada en el PBI aumentara significativamente y si al mismo tiempo se siguiera usando la restricción monetaria para abatir la inflación, el crédito al sector industrial/exportador tomaría una participación muy alta en el incremento anual del flujo monetario; y sugiere que ambas políticas no son a la larga compatibles.

En todos los países el crédito otorgado con motivo de la exportación ha servido para evitar escasez de capital de giro en la producción destinada a ella. Nuevos avances incluyen el financiamiento de la inversión; lo cual se hace imprescindible en la medida en que se quiera producir "para" exportación en mayor dimensión relativa.

Por regla los sistemas financieros son manejados ágilmente, como corresponde a su naturaleza. La calificación de los riesgos se hace con criterio bancario,

1/ Estos son caracteres salientes. Naturalmente, todos los regímenes contienen ambos componentes en distinta proporción, variable según los períodos.

tomando la solvencia como atributo de primer orden. Sin embargo, pareciera que, en la medida en que se tienda a hacer más conducción unificada del proceso producción/sustitución/exportación, antes que una mera promoción de exportaciones, habrá que ir crecientemente al crédito al programa. Ya hay algún atisbo de este proceso, y parece que el mismo tendría que generalizarse sin opciones, si la ambición de exportación es alta y, particularmente, si se quiere una selectividad más eficiente.

b. Los instrumentos de tipo fiscal han desempeñado, básicamente, la función de correctores del tipo de cambio y del efecto-costos de la protección. En Argentina no han alcanzado a enjugar el adverso efecto-costos de oferta virtual en moneda internacional, que el juego de protección efectiva y tipo de cambio han introducido en las exportaciones industriales. En Brasil lo habrían hecho. En los estudios de Colombia y México también se anotó su papel corrector.

Aunque, la dimensión del peso de la protección y del efecto del índice de capacidad de competencia 1/ no es suficientemente precisa, puede establecerse que no ha habido por regla "subsidio" a la exportación en términos generales, aunque ello pueda haberse configurado a propósito de algún producto específico.

En general, ha habido generosidad en el uso de estos correctores, ante el proceso de reducción sistemática en los índices de capacidad de competencia, para poder aumentar la diversificación de la exportación manufacturera. Ultimamente, en algunos países (Argentina y Colombia) se redujo la significación de tales estímulos; y Brasil tiende a su eliminación para determinadas actividades por lo menos.

1/ En los razonamientos de este documento se toma el índice de capacidad de competencia del país exportador, y no el relativo que surge de considerar también los de otros países virtuales competidores e importadores. Ello porque, para el propósito presente, la ganancia o pérdida de terceros países, en términos de capacidad de competencia por efecto-precios no hace a la sustancia de lo que se analiza. Naturalmente, aplicado a casos concretos, tiene importancia la posición de terceros países en materia de precios y tipos de cambio

Se hizo la experiencia de que el exceso de generosidad afecta los precios de exportación en moneda internacional y, aún, impulsa a la exportación simulada -cuando hay un único mercado cambiario, como antes se anotó-.

También para este instrumento se identifica la existencia de una cota de máxima dada por el balance fiscal. Si el coeficiente de exportaciones promocionadas en el PBI subiera significativamente, o bien tendría que mejorar la eficiencia recaudatoria (como habría sucedido en Brasil) o bien tendría que apoyarse más en el tipo de cambio básico o "eje" el peso de la promoción, en cuyo caso también se estaría cargando más en el tipo de cambio el peso de la protección.

c) La importación de insumos incorporados a la exportación manufacturera parece haber sido estimulada por los regímenes de promoción en Brasil (draw back muy utilizado), Colombia (Plan Vallejo) y México (tipo de cambio fijo), hasta que se tendió a corregir este efecto. Los vínculos con la exportación a través de cuotas preferentes parecerían más funcionales en México, después del ajuste cambiario de 1976; pero no superarían en eficiencia a la programación "in totum" de la actividad. En Argentina el draw back-instrumento que estimula el uso de insumos importados y es de administración no eficaz- perdió significación.

Se ha advertido, pues, que el manejo tanto del patrón de industrialización sustitutiva cuanto de la función de producción industrial exportada, ha sobredimensionado la importación de insumos en la mayoría de los casos. Se piensa que sólo una política planteada actividad por actividad, trabajando en forma unívoca y programada el conjunto producción/sustitución/exportación, podría cubrir este tipo de sesgos.

d) La regulación de exportaciones ha tendido -según los países- a clarificar explícitamente que se puede exportar, asegurar el abastecimiento nacional, y particularmente no exportar la materia prima que puede ser procesada en el país.

e) Parece, pues, evidente que una política exportadora de manufacturas fuerte y exitosa no podría pedir a los instrumentos financieros y fiscales que carguen con el peso de la corrección global del tipo de cambio y del efecto de la

protección; y que, por el contrario, su papel debería remitirse básicamente a dos propósitos: homologar condiciones de base y maximizar su eficacia selectiva, en términos de variables-objetivo suficientemente precisas, actuando como correctores.

8. Una selectividad eficaz es concebible en términos de que, en un primer nivel de abstracción, se fijan ciertos objetivos y se conciba un conjunto de productos como instrumentos para alcanzarlos. Las variables-objetivo pueden residir en el valor agregado 1/, el empleo, la distribución en general, el balance neto de divisas, el efecto-tecnología, la estructura del poder de decisión, el tipo de inserción en el comercio mundial, la estructura del comercio por destinos, la estructura inducida de la producción por origen regional, etc.; y cada objetivo tendrá determinadas cotas de mínima y de máxima y determinados requisitos de estabilidad, confiabilidad, etc.

Así planteadas las cosas, una ambición razonable puesta en términos de objetivos múltiples exige exportar en buena medida lo que se quiere y no simplemente lo que se tiene; y obliga a preparar la base industrial y tecnológica con todos los atributos que se quiere que la exportación tenga. Dada la frontera limitada de recursos, el análisis objetivo, tanto como la experiencia relevada por los estudios, sugieren que se requiere montar un proceso de programación a nivel superior, y que es necesario identificar la estructura óptima de la exportación por productos y destinos que sirve al conjunto de objetivos y restricciones, valorizados en última instancia al nivel máximo del poder político. Este problema tiene solución técnica conocida 2/. Y llegar a tal nivel de programación no implica dejar de lado las experiencias pragmáticas, sino complementarlas y orientarlas.

A un segundo nivel de abstracción, conocida la estructura óptima de la exportación por productos y destinos, resultan un conjunto de solicitudes que se ponen sobre las condiciones de base y los instrumentos correctores. El conjunto de instrumentos resulta, así, acotado y su fisonomía puede hacerse más precisa. En lugar de seguir el proceso histórico de crear el instrumento y tentar su eficacia y su eficiencia, el proceso se complementaría con esta forma de identificar cuál es la fisonomía del instrumento requerida, una vez que se han establecido sendas cotas de mínima a la eficacia y a la eficiencia que se espera de cada

1/ Se trata en este caso, como en las demás variables, de efectos directos e indirectos.

2/ Es un caso de programación dinámica, o de programación lineal, o de establecimiento de relaciones de preorden, por lo menos.

instrumento, y una "carga de trabajo" razonablemente precisa para él.

Los estudios juzgan -con diferencias según los países- que los conjuntos de instrumentos más eficaces vienen siendo los de tipo fiscal y financiero, así como los convenios y los comprendidos en áreas de integración y cooperación regional. Todavía se concibe relativamente retrasada la eficacia de los instrumentos de información y comercialización.

Según su contribución a determinadas variables, los efectos "hacia adelante" y "hacia atrás" en la estructura industrial, el valor agregado, y en ciertos casos el destino de la exportación parecieran los más obtenidos; y por ahora no se valorizan como relevantes y sostenidos los logros en materia de región de origen de la producción, tipo de empresa, escala, y tipo de tecnología. El balance de divisas se entiende positivo, aunque hubo sustitución negativa.

El efecto-empleo pareciera ser en algunos países más alto en la exportación de manufactura tradicional, que sigue teniendo peso decisivo en la exportación total. Y el efecto-distribución, en términos generales, se entiende positivo a través de la mayor tasa de PBI que la exportación permitió financiar, aunque según los receptores directos de los estímulos se introdujo un efecto regresivo en la distribución por tramos de ingreso. De todas maneras, es discutible que pueda perderse prioritariamente a la exportación manufacturera un efecto-distribución o, más específicamente, un efecto-empleo, cuando el coeficiente de exportación manufacturera es pequeño y la alícuota de empleo generada por la exportación sobre el empleo total también; y máxime cuando el efecto-divisas tiene precedencia bastante obvia para una América Latina que tiene una gran deuda de arrastre y déficit grande y creciente en su cuenta corriente de la balanza de pagos.

Los efectos en términos de poder de decisión, de tecnología y de inserción externa configuran variables ligadas; y los logros nacionales han sido en esto disímiles.

9. Los estudios juzgan la eficiencia relación de beneficios/costos- en términos no idénticos; y en general se la considera positiva, aunque mejorable, medida en términos de divisas equivalentes.

a) Por regla, los criterios decisivos de política se basaron en maximizar el valor de la exportación; pero no el valor actual de la esperanza matemática de la exportación manufacturera. De hecho, se trató de exportar todo lo posible, tendiéndose en cierta medida a maximizar flujos de exportación, aunque con algunas preferencias geográficas ya señaladas. La relación beneficios/costos en términos de divisas, considerada a nivel de productos, parece haber tenido cierta participación como criterio para el uso de instrumentos, aunque no necesariamente decisiva.

No se emplearon en forma generalizada cotas de mínima a la exportación por productos y/o mercados, aunque en algunos casos se fijaron compromisos a empresas beneficiarias de estímulos.

b) La especialización, como instrumento para maximizar la eficiencia fuera de la de manufactura tradicional, ha sido procurada en casos como el de la maquila de México y el de montaje de la red de intereses recíprocos con el mundo industrial que persigue Brasil. En el fondo, parece que se procura exportar más mano de obra -que es calificada por la propia actividad industrial a un nivel mayor que si la actividad no existiera- aprovechando su menor costo relativo en moneda internacional, y con actor y tecnología predominantemente externos 1/. De hecho, si un país desgrava y financia preferentemente esta forma de trabajo, estaría constituyendo una suerte de "paraíso tributario y crediticio" ad hoc o, dicho de otra manera, el país resultaría una suerte de zona franca de la actividad, incluso financieramente privilegiada.

10. Esto levanta la necesidad de reconceptualizar la eficiencia, según el nivel al cual se trabaje.

1/ Las soluciones de Taiwan, Corea del Sur y Hong Kong -a otra escala- parecerían en cierta forma similares.

Hasta ahora, optimizando a nivel de país y calificando la eficiencia a niveles nacionales, bastaría con que el coeficiente elegido de beneficio/costo de una actividad fuera superior a uno para que haya eficiencia positiva e indicación de encarar tal actividad. Pero si fuera cierto que los estilos de desarrollo de los países latinoamericanos no han de ser enteramente independientes entre sí, los coeficientes de eficacia de los distintos países estarían vinculados y ésto también porque la manera de producir de un país toma mercado que otros países podrían aprovechar. Una extensión de este tipo de política a todos los países de la región, convertiría a Latinoamérica en un paraíso fiscal y crediticio "sui géneris", montado por actividades con el poder catalítico de la empresa transnacional, para usar mano de obra barata. ¿Es ésta la opción óptima para América Latina?

Nuevamente surge como imprescindible la definición previa de los valores básicos que han de jugar en Latinoamérica.

Hasta ahora se adoptó la opción competitiva. Ella privaba históricamente; fue inherente al uso de márgenes de preferencia en ALALC; resultó ex-post del hecho de que cada país sigue optimizando a niveles nacionales y admitiendo sólo restricciones dominantes nacionales; surge de que cada País se lanzó a estimular por sí "su" exportación de manufacturas; y ha resultado también del hecho de que la captura de nueva tecnología se hizo actuando cada país aisladamente. Aunque los discursos privilegiaran la cooperación, las obras instrumentaron la competencia entre los países latinoamericanos.

El precio de la actitud competitiva ha sido fuerte, en términos no sólo de poder de decisión y de desperdicios económicos, sino particularmente en términos de haberse adoptado un estilo sensorial/consumista 1/ difícilmente financiable en la onda larga, y decididamente infianciable por la mayoría de los países de la región.

1/ Sensorial en cuanto se valoriza lo que entra por los sentidos. Siendo sensorial en lo sociocultural, resulta consumista en lo económico.

Si se adoptara la opción cooperativa, podría optimizarse a nivel del área y la eficacia subiría para la suma de países y para cada país individual. Es claro que, entonces, el funcional de eficacia podría ser positivamente distinto, e incorporar la capacidad de decidir, las variables que expresen el desarrollo tecnológico y otras variables socioculturales que están por supuesto ausentes de un mero coeficiente en divisas.

Los atisbos de opción cooperativa fueron instrumentados por vía de acuerdos de complementación -principalmente entre los países de mayor mercado en ALALC- pero siempre optimizando a niveles nacionales, con alta presencia catalítica de la empresa transnacional y rechazando de hecho la industrialización programada, como política persistente. El Pacto Andino, al optimizar a nivel de área, configuró una transformación-hito, cuyas dificultades instrumentales son ciertamente grandes, tal vez porque los valores nacionales siguen siendo en el fondo competitivos.

Ciertamente, no sería razonable pedir que el área transite a la velocidad del más lento, ni que la puja por la distribución continúe impidiendo la puesta en marcha de la acción concreta. Pero tampoco parecería serlo el desaprovechar oportunidades de beneficio común, o el estimular una carrera competitiva entre los países de la región para otorgar más beneficios -que serían principalmente aprovechados por entes de extrazona, salvo que el dinamismo de la empresa latinoamericana resulte excepcional-.

Tal configura un punto de importante evaluación, para cuyo esclarecimiento los estudios realizados aportan un material fructífero.

11. La eficiencia, sea a niveles nacionales o regional, debe tener cierta confiabilidad. Tal confiabilidad depende no sólo de la aptitud intrínseca de los valores de base y de los sistemas que se montan sobre ellos, sino de cómo se respetan las reglas de juego del sistema; es decir, de las deslealtades.

Hasta ahora, el sistema competitivo ha tipificado con valor jurídico

como prácticas desleales al dumping y al subsidio. Pero en manera alguna son éstas las únicas deslealtades en que se incurre. La venta de tecnología retrasada, el uso de precios de factores, el aguamiento de inversiones, las prácticas de tipo monopolístico, y otra serie de actos configuran también deslealtades. Incluso, p.ej., cuando un país en desarrollo ha adquirido retardo tecnológico hasta un límite que absorbe la diferencia de costos de la mano de obra en moneda internacional, no tiene más remedio que otorgar "estímulos" si quiere exportar. Tales estímulos tienen la forma externa de subsidio, pero intrínsecamente su función económica es no más que la de un corrector que aparece desleal, pero sólo enjuga una deslealtad externa anterior.

¿Es que las deslealtades en que se incurre en la relación internacional - y no sólo en el comercio en sí - deben incorporarse a un código progresivamente y a medida en que son mapeadas casuísticamente; o por el contrario, debe realizarse ya un inventario de todas las deslealtades, antes de establecer normas de conducta generalizables para sancionar a algunas de ellas?. Lógicamente no podría tomarse decisión sobre un componente de un conjunto sin antes considerar todos los demás que interaccionan con él; pues de lo contrario se estaría trabajando sobre consecuencias o apariencias formales, antes que sobre las causas de fondo, sustanciales.

La experiencia de los casos analizados sugiere que es grande el poder disuasivo de una acción compensatoria del país importador; y que sólo la virtualidad de su empleo afecta la producción "para" exportación. Empero, se percibe últimamente cierta tendencia a valorizar que la forma externa no debe confundirse con la función de fondo del instrumento; y este tipo de aproximación converge a sugerir la conveniencia de un replanteo total del problema de las deslealtades.

Capítulo IV

AGENDA PRELIMINAR DE PUNTOS DE DISCUSION PARA UNA POLITICA DE EXPORTACION MANUFACTURERA

1. Propósitos de este capítulo

Se trata de proponer temas de discusión que, se considera, deben ser clarificados o bien antes de que la política se plantee -sea porque constituyen las condiciones de base del problema de la exportación manufacturera, o porque integran sus condiciones internacionales de entorno- o a propósito de ella, porque se refieren a los instrumentos que requiere emplear.

2. Algunos temas de discusión

- a) La exportación manufacturera, considerada a alto nivel de abstracción, es un instrumento de propósitos múltiples. Para el financiamiento de la economía en su conjunto, es una restricción dominante en sentido estricto.
- b) Los campos político, tecnológico, sociocultural, del medio ambiente e institucional -por lo menos- tienen óptimos propios y, en consecuencia, plantean solicitudes que el campo económico debe atender. Hay, pues, solicitudes concretas de naturaleza extraeconómica que se plantean al comportamiento del sector externo, además de las económicas propiamente dichas.
- c) La exportación depende en gran medida de la capacidad de competencia integrada; definida como la resultante de la capacidad de competencia generada por los efectos: precio, información, comercialización, financiamiento, aptitud de decisión y acción, tecnología y apoyo político, por lo menos.
- d) La dominancia del factor tecnología y su alta movilidad internacional relativa hacen que la contextura de la dotación de factores de países individuales sea muy sensible a la "capacidad de captura" de tecnología que el país tenga.

- e) Producción/sustitución/exportación constituyen variables ligadas, tanto en lo conceptual a nivel macro, cuanto operativamente al nivel de actividades específicas.
- f) Las posibilidades y formas de la sustitución dependen del estilo de desarrollo y limitan las de la exportación posterior.
- g) El estilo de desarrollo es un instrumento para lograr cierto modelo, es decir cierto conjunto interconectado de atributos de la sociedad a la cual se aspira, a nivel nacional, regional, o mundial.
- h) El comercio exterior es uno de los mecanismos básicos de inserción dentro de modelos y estilos de nivel supranacional.
- i) La forma de inserción en lo supranacional hace parte del proyecto nacional de cada país, pues configura al menos una condición de base, y/o de entorno, y/o una restricción que en varios aspectos es dominante para el desarrollo social integrado nacional.
- j) Toda inserción tiene cierta inercia. Las inserciones tecnológica, comercial, en cierto estilo de consumo y en cierta estructura de la propiedad de las decisiones tienen inercia fuerte y dominante.
- k) Los estilos y los modelos -los proyectos en definitiva- se asientan en valores básicos -considerados en sentido axiológico-. En la relación entre los países latinoamericanos la escogencia esencial reside en perseverar en el valor -competencia hoy vigente o asumir un valor—cooperación en términos genuinos.
- l) El valor que se asuma para la relación intralatinoamericana debe ser consistente con la opción que se asuma para la inserción en extrazona.
- m) La acción de inserción y el proyecto de cada uno de los países -particularmente los de mayor tamaño en el área- influyen sobre las opciones de modelo y de estilo de los demás, es decir sobre sus proyectos nacionales.

n) Considerada Latinoamérica en su conjunto, hay un modelo y un estilo resultantes de su actividad social integrada, que está influido por muchos factores, entre ellos su forma de inserción externa. El hecho de que se formule una versión de Proyecto Latinoamericano en términos explícitos, en el peor de los casos, no haría sino mostrar una alternativa más, que sería un marco de referencia útil para una serie de aspectos, entre ellos lo que hace al comportamiento del sector externo de cada país.

o) Mientras los países deficitarios en alimentos no tengan poder de compra para pagarlos, la demanda mundial más dinámica en lo futuro corresponde a la producción industrial no tradicional, de tecnología más sofisticada. Esta tiene el más alto coeficiente relativo de importación en países en desarrollo, en general, y latinoamericanos en particular.

p) Existen numerosas prácticas desleales en la relación internacional; y el dumping y el subsidio no son las únicas deslealtades.

q) El mercado mundial de extrazona se ha hecho en perspectiva menos confiable para América Latina, tanto en su ritmo de expansión cuanto en su variabilidad.

r) El espacio de soluciones para la exportación -en general y manufacturera en particular- tiene cotas de mínima más rigurosas, y cotas de máxima menos confiables en extrazona; la exportación es requerida por solicitudes selectivas económicas y extraeconómicas más exigentes y precisas; el costo de las filtraciones de diseño y ejecución de la política es muy importante; y es imprescindible incorporar el aprendizaje a la política en forma sistemática. Dado ello, montar el sector externo como un sistema en sentido estricto resulta una necesidad operativa, no influida por preferencias doctrinarias previas.

s) Una decisión básica reside en establecer a qué nivel optimizar y a qué nivel aceptar restricciones (mundial, regional, subregional, o nacional, en cada caso); y es bueno que ello se haga en la forma más explícita posible.

- t) Existen actividades para las cuales los óptimos a nivel supranacional (bilateral, subregional, o regional) dan resultados para cada uno de los países actores que son superiores a los óptimos de niveles puramente nacionales.
- u) América Latina debe identificar sus óptimos propios. Ello configura un acto político no delegable en actores determinados.
- v) Latinoamérica tiene en su comercio con países industriales ventaja estructural en el costo de mano de obra en moneda internacional. Si logra controlar el costo real de los bienes de capital, de la tecnología y de la remuneración del factor empresario y capital; y si logra capturar tecnología apta para la competencia mundial, tendría favorable capacidad de competencia estructural por efectos precios.
- w) La captura de tecnología es más fácil y eficiente sobre la base de la cooperación regional.
- x) La tasa de crecimiento esperada del PBI en los próximos lustros es mayor para América Latina que para extrazona.
- y) La construcción de una red de intereses intralatinoamericanos es un instrumento convergente útil para mejorar la distribución intrarregional en Latinoamérica.
- z) Hay una cota de mínima a la capacidad nacional de decisión en todo lo significativo y relevante. El sector externo en general, el comercio exterior en particular, más específicamente la exportación, y concretamente la exportación manufacturera en lo que aquí interesa, tienen el atributo de ser significativos y relevantes.
- aa) Hay una cota de mínima a la velocidad necesaria para formar la masa crítica de capacidad de decisión y acción nacional y latinoamericana. Un impulso deliberado para acelerar la formación del empresario público y privado, optimizador latinoamericano y con horizonte decisonal mundial, aumentaría la velocidad con respecto a lo que resultaría de un proceso formativo puramente espontáneo, como el seguido hasta ahora.

- bb) Los países requieren hacer "conducción" de la exportación manufacturera. La promoción es sólo uno de los instrumentos parciales de la conducción.
- cc) En extremos, el atributo de primer orden de la conducción está constituido, o bien por aproximaciones sucesivas o bien por planificación.
- dd) El uso de planificación con real valor operativo beneficia los logros y comportamientos en el sector externo, en general y en la exportación manufacturera en particular.
- ee) En sociedades mixtas, para que la planificación tenga real valor operativo, se requiere participación genuina. Esto es específicamente aplicable al sector externo en general y a la exportación manufacturera en particular.
- ff) La exportación tiene cierta estructura óptima de difusión y de especialización que depende, entre otros factores, de la propiedad de la tecnología y de las marcas, de la conducta internacional en el uso de esta titularidad jurídica, de la conducta en materia de deslealtades y de la movilidad relativa de la frontera tecnológica internacional y nacional. No depende de preferencias doctrinarias previas.
- gg) Protección/promoción son variables ligadas. Ambos son conjuntos parciales de instrumentos, cuya fisonomía depende en gran medida de la estructura óptima del comercio.
- hh) El contexto cambiario básico debe ser realista y flexible.
- ii) El uso de los instrumentos de promoción fiscales y financieros está acotado por arriba; y tanto más rápidamente se alcanza la cota de máxima cuanto más crece el coeficiente de exportación manufacturera en el PBI.
- jj) La creación o adaptación institucional deben ser estructuradas una vez dados los objetivos, los instrumentos y cierta distribución óptima de responsabilidades.

LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE AMERICA
LATINA: EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS.

Anexo I: Algunas estadísticas globales.

Cuadro AI - 1
BALANZA COMERCIAL CONSOLIDADA DE LOS 4 PAISES ESTUDIADOS
(en millones de U\$S)

Períodos	Exportaciones FOB				Importaciones FOB				Saldo Comercio FOB						
	Arg.	Bras.	Colom.	Méx.	Total	Arg.	Bras.	Colom.	Méx.	Total	Arg.	Bras.	Colom.	Méx.	Total
1969	1612	2311	608	1430	5961	1395	1993	601	1998	5987	217	318	7	-568	-26
1970	1773	2739	743	1402	6657	1499	2507	746	2366	7118	274	232	-3	-964	-461
1971	1740	2904	708	1501	6853	1653	3247	815	2315	8030	87	-343	-107	-814	-1177
1972	1941	3991	874	1861	8667	1686	4232	746	2822	9486	255	-241	128	-961	-819
1973	3266	6199	1232	2631	13328	1978	6192	922	3986	13078	1288	7	310	-1355	250
1974	3931	7951	1509	3540	16931	3217	12635	1392	6254	23498	714	-4684	117	-2714	-6567
1975	2446	8655	1520	2909	15530	3236	12170	1120	6327	22853	-790	-3515	400	-3418	-7323

Fuente: International Financial Statistics.

///..

Cuadro AI - 1 (cont.)

Período	Importaciones CIF					Saldo del Comercio FOB/CIF				
	Arg.	Bras.	Col.	Méx.	Total	Arg.	Bras.	Col.	Méx.	Total
1969	1576	2265	685	2078	6604	36	46	-77	-648	-643
1970	1694	2849	843	2461	7847	79	-110	-100	-1059	-1190
1971	1868	3701	929	2407	8905	-128	-797	-221	-906	-2052
1972	1905	4783	859	2935	10482	36	-792	15	-974	-1715
1973	2235	6999	1062	4146	14442	1031	-800	170	-1515	-1114
1974	3635	14162	1602	6504	25903	296	-6211	-93	-2964	-8972
1975	3656	13558	1289	6580	25083	-1210	-4903	231	-3671	-9553

Fuente: International Financial Statistics.

Cuadro AI - 2

SALDO DE LA BALANZA DE BIENES, SERVICIOS
Y TRANSFERENCIAS

(en millones de U\$S)

Período	Argentina	Brasil	Colombia	Mexico	Total
1969	-226	-336	-175	-596	-1333
1970	-159	-561	-293	-1076	-2089
1971	-388	-1317	-454	-846	-3005
1972	-223	-1490	-190	-916	-2819
1973	714	-1757	-55	-1415	-2513
1974	220	-7179	-350	-2876	-10185
1975	-1319	-6751	-178	-4056	-12304

Fuente: International Financial Statistics.

Cuadro AI - 3

VARIACION DE RESERVAS INTERNACIONALES
(en millones de U\$S)

Período	Argentina	Brasil	Colombia	México	Total
1969	222	- 481	- 49	- 5	- 313
1970	-134	- 552	15	- 83	- 754
1971	398	- 531	4	-177	- 306
1972	-175	-2482	-122	-210	-2989
1973	-845	-2341	-172	-144	-3502
1974	57	984	91	- 32	1100
1975	793	951	-125	-151	1468

Fuente: International Financial Statistics.

Nota: - = aumento; + = disminución.

Cuadro AI - 4

AMERICA LATINA Y CUATRO PAISES ESTUDIADOS
PARTICIPACION EN EL COMERCIO MUNDIAL
DE MANUFACTURAS

Años	Exportac. Mundiales a/	Exportaciones de América Latina b/		Export. de Argentina, Bras., Colom. y México.	
		Valor	Participac.	Valor	Participación
		Mill. de U\$S	%	Mill. de U\$S	%
1960	70.150	255	0.36	159	0.23
1965	109.730	613	0.56	405	0.37
1969	164.950	1.219	0.74	803	0.49
1970	190.030	1.587	0.84	1.116	0.59
1971	215.940	1.888	0.87	1.425	0.66
1972	258.760	2.540	0.98	1.969	0.76
1973	346.660	3.975	1.15	3.306	0.95
1974	457.670	5.930	1.30	4.465	0.98

a/ Fuente: Monthly Bulletin of Statistics: Avance del Special Table: D y CEPAL.

b/ Incluye las exportaciones de los 24 países, excluidos Cuba y Haití

Cuadro AI - 5

IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE LOS PAISES
INDUSTRIALIZADOS a/ PROCEDENTES DE AMERICA
LATINA b/ Y DE CUATRO PAISES ESTUDIADOS

Año	Exportaciones de América en Desarrollo				Exportaciones de Argentina, Bra- sil, Colombia y México			
	Total de Paí- ses Ind.	De ellos			Total de Paí- ses Ind.	De ellos		
		USA	CEE	Japón		USA	CEE	Japón
(en millones de U\$S)								
1965	747	369	261	20	331	241	134	13
1970	1.775	937	553	59	1.145	690	300	47
1971	2.136	1.110	651	52	1.359	863	344	41
1972	2.791	1.590	774	89	2.017	1.225	499	67
1973	4.245	2.280	1.245	214	3.171	1.848	832	179

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

b/ La referencia es a las importaciones de "América en Desarrollo", y a efectos prácticos ella cubre América Latina, con algunas pequeñas diferencias interanuales.

Fuente: Supplement to the World Trade Annual. Vol. II, UN Statistical Office. Compilado por la división de estadística de la CEPAL.

Cuadro AI - 6

VALOR Y VOLUMEN FISICO a/ DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE LOS PAISES ESTUDIADOS
(en millones de U\$S)

Período	Precios mund. de export. 1970=100	Argentina		Brasil		Colombia		México		TOTAL	
		Valor	Volumen Físico	Valor	Volumen Físico	Valor	Volumen Físico	Valor	Volumen Físico	Valor	Volumen Físico
1969	94	1612	1715	2311	2459	608	647	1430	1521	5960	6340
1970	100	1773	1773	2739	2739	743	743	1402	1402	6660	6660
1971	104	1740	1673	2904	2792	708	681	1501	1443	6850	6590
1972	114	1941	1703	3991	3501	874	767	1861	1632	13330	9520
1973	140	3266	2333	6199	4428	1232	880	2631	1879	16930	8510
1974	199	3931	1975	7951	3995	1509	758	3540	1779	16050	7320
1975*	219	2961	1350	8655	3952	1520	694	2909	1328

a/ Estimado con los precios mayoristas de productos industriales de U.S.A.

* Provisional.

Fuente: International Financial Statistics.

Cuadro AI - 7
 ESTRUCTURA COMPARADA POR ORIGEN INDUSTRIAL DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE LOS 4 PAISES
 ESTUDIADOS HACIA PAISES INDUSTRIALIZADOS
 (en por ciento)

Agrupaciones CIIU	1965				1970				1973			
	Arg.	Bras.	Colom.	Mex.	Arg.	Bras.	Colom.	Méx.	Arg.	Bras.	Colom.	Méx.
I. Total Manufactur. y Semimanufacturados	100.	100.	100.	100.	100.	100.	100.	100.	100.	100.	100.	100.
31. Alim., bebid. y tabaco	68.4	36.6	1.0	17.6	61.4	34.9	4.0	10.3	37.0	27.2	2.4	7.1
32. Text., confecciones, calzado, cuero	5.5	9.4	36.6	16.0	13.1	12.3	8.5	13.7	29.6	28.0	48.2	18.0
33. Madera, Product. de madera y muebles	0.2	26.2	12.9	8.6	0.1	18.0	12.8	5.2	0.2	13.6	6.2	3.9
34. Papel, prod. de papel, Imprenta, editorial	1.3	1.4	0.3	2.8	0.6	1.2	2.4	2.2	0.9	3.3	1.2	2.2
35. Sustancias y prod. químic. derivados de petróleo y carbón, de caucho y de plástico.	15.8	10.0	12.9	29.2	11.3	7.3	2.5	15.0	9.8	5.7	5.6	7.2
36. Fab. de prod. miner. no metálicos, excepto derivados de petróleo y carbón	-	0.3	6.0	4.7	-	0.4	9.4	2.5	0.2	0.4	0.7	2.8
37. Indust. metálicas básicas	2.0	7.0	0.6	9.8	5.5	10.4	0.7	5.4	10.1	6.0	0.5	2.1
38. Fab. de prod. metálicos, máq. y equipo	6.1	2.6	2.1	6.6	7.1	9.2	23.2	37.0	8.9	11.4	1.6	51.2
39. Otras ind. manufactureras ^{a/}	0.7	6.5	27.6	4.7	0.9	6.3	36.5	8.7	3.3	4.4	33.6	4.7
I.1. Productos semimanufacturados	33.5	68.2	65.6	56.5	27.2	54.5	24.0	28.5	39.8	46.1	45.2	79.0
I.2. Productos manufacturados	66.5	31.8	34.4	43.5	72.8	45.5	76.0	71.5	60.2	53.9	54.8	21.0

Fuente: Supplement to the World Trade Annual, Volume II, Statistical Office U.N., 1965/70/71/72 y 1973.

a/ Incluye: -Otras Industrias manufactureras; -Comercio por mayor y menor, restaurantes y hoteles y -Servicios comunales, sociales y personales. Excluye otros prod. manufacturados y semimanufacturados: -Petróleo parcialmente refinado y productos derivados del petróleo, -Metales no ferrosos.

Nota: México incluye maquila.

Cuadro AI - 8

INDICES DE CAPACIDAD DE COMPETENCIA POR EFECTO-PRECIOS

Año	Argentina	Brasil	Colombia	México
(Base 1974 = 100)				
1969	200	155	157	160
1970	189	141	155	151
1971	167	139	153	146
1972	167	131	141	142
1973	127	116	120	123
1974	100	100	100	100
1975	106	94	91	91

Fuente: International Financial Statistics. Dada la posible diferencia entre las definiciones de esta publicación y de los estudios nacionales, puede haber discrepancia numérica, pero no en la tendencia. Se adoptó esta fuente para asegurar la comparabilidad. Los precios usados son mayoristas.

Cuadro AI - 9

COEFICIENTES DE LIQUIDEZ E INCREMENTO INTERANUAL DE PRECIOS
IMPLICITOS EN LOS PAISES CONSIDERADOS

Año	Argentina		Brasil		Colombia		México	
	Coef. de liquidez	Var. de Precios implíc.	Coef. de liquidez	Var. de precios implíc.	Coef. de liquidez	Var. de precios implíc.	Coef. de liquidez	Var. de precios implíc.
1970	17.4	10	15.5	16	15.6	10	11.3	5
1971	15.4	35	15.2	-	15.2	12	11.2	5
1972	12.2	67	15.6	2	15.2	13	11.3	6
1973	13.8	60	16.7	19	14.9	22	11.5	12
1974	17.5	22	16.1	30	14.2	27	10.5	24
1975	17.2	190	16.9	27	13.0	25	11.2	11

Fuente: International Financial Statistics (FMI) y Estudios Económicos de América Latina (CEPAL).

Definiciones: El coeficiente de liquidez es el cociente de medios de pago sobre producto bruto interno a precios corrientes. Las cifras de medios de pago son promedio de principios y fines de año de la moneda en el público más las cuentas corrientes privadas y oficiales. Excluye, por lo tanto, el cuasidinero.

La variación de precios implícitos es el por ciento interanual de cambio en el índice.