

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.930
27 de Septiembre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**EL ESFUERZO EXPORTADOR DE AMERICA LATINA. EXPERIENCIAS Y
POLITICAS EN BRASIL, CHILE Y COSTA RICA */**

*/ Documento preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

90-9-1555

INDICE

	<u>Página</u>
I. RESUMEN Y CONCLUSIONES	1
A. PROPOSITOS	1
B. ESTRATEGIA DEL TRABAJO	1
1. Criterios de selección de los casos	2
2. Guías conceptuales	3
C. CONCLUSIONES Y LECCIONES	8
1. Sobre el dinamismo de las exportaciones	8
2. En relación a las estrategias de desarrollo	11
3. Sobre las políticas macroeconómicas	12
4. En cuanto a los estímulos directos a las exportaciones ...	14
5. Sobre los apoyos extra-precio	17
6. Respecto a la institucionalidad	18
II. NATURALEZA DEL PROCESO EXPORTADOR	19
A. EL COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES	19
1. Tendencias del crecimiento	19
2. La estructura	21
B. EL ENTORNO EXTERNO	29
1. La demanda mundial	30
2. Los precios internacionales	31
3. Los recursos financieros externos	33
C. EL ESFUERZO INTERNO	34
1. La intensidad	35
2. La vocación exportadora	37
III. BRASIL	40
A. ESTRATEGIA DE DESARROLLO	40
1. Algunos antecedentes relevantes	40
2. Los grandes cauces	41
3. Papel de la promoción de exportaciones	42
4. Las etapas	43

	<u>Página</u>
B. LAS MACROPOLITICAS	44
1. La política cambiaria	44
2. La política de estabilización	46
3. La apertura comercial	49
4. Productividad y salarios	51
C. ESTIMULOS DIRECTOS A LAS EXPORTACIONES	52
1. Los incentivos y su evolución	52
2. Impacto y costos	56
D. LOS APOYOS EXTRA-PRECIO	59
1. Infraestructura y capital humano	59
2. Desarrollo tecnológico	60
3. Facilitación comercial	62
4. Colocación en el exterior	62
E. INSTITUCIONALIDAD	64
BIBLIOGRAFIA BRASIL	65
IV. CHILE	68
A. ESTRATEGIA DE DESARROLLO	68
1. Antecedentes	68
2. Los grandes cauces	70
3. Las etapas	72
B. MACROPOLITICA	73
1. La política cambiaria	73
2. La política de estabilización	74
3. La apertura comercial	75
4. Salarios y productividad	77
C. ESTIMULOS DIRECTOS A LAS EXPORTACIONES	80
D. LOS APOYOS EXTRA-PRECIO	83
1. Infraestructura y capital humano	83
2. Desarrollo tecnológico	85
3. Facilitación comercial	86
4. La colocación de productos en el exterior	87

	<u>Página</u>
E. INSTITUCIONALIDAD	88
BIBLIOGRAFIA CHILE	89
V. COSTA RICA	92
A. ESTRATEGIA	92
1. Antecedentes relevantes	92
2. Los grandes cauces	94
3. Las etapas	95
B. MACROPOLITICAS	95
1. La política cambiaria	95
2. Políticas de estabilización	98
3. La apertura comercial	99
4. Salarios y productividad	101
C. ESTIMULOS DIRECTOS A LAS EXPORTACIONES	102
1. Los incentivos y su evolución	102
2. Impacto y costos	104
D. APOYOS EXTRA-PRECIO	106
1. Infraestructura y capital humano	106
2. Desarrollo tecnológico	107
3. Facilitación comercial	108
4. Colocación en el exterior	109
E. INSTITUCIONALIDAD	110
BIBLIOGRAFIA COSTA RICA	110
VI. ELEMENTOS PRINCIPALES DE UNA ESTRATEGIA EXPORTADORA	113
Notas	118
BIBLIOGRAFIA GENERAL	120

I. RESUMEN Y CONCLUSIONES

A. PROPOSITOS

América Latina lleva al menos tres décadas desplegando esfuerzos deliberados en el área de la promoción de exportaciones, sobre todo de bienes, por lo que existe una gran riqueza tanto de experiencias concretas como de reflexiones que permiten extraer lecciones valiosas.

La permanencia del tema por un período tan prolongado lo ha hecho estar presente en diferentes momentos histórico-económicos; inmerso en orientaciones estratégicas distintas, y valorado desde variadas perspectivas analíticas. Consecuentemente, han llegado a existir múltiples interpretaciones de lo que ha sido la realidad de la promoción de exportaciones. Por ello, el presente trabajo se propone aportar al esclarecimiento de lo que ha sucedido, analizando esos procesos en tres países de la región.

La diversidad de interpretaciones conduce, lógicamente, a establecer valoraciones sobre los factores determinantes del grado de éxito en esas experiencias, muchas veces sobrecargadas teórica o ideológicamente. En ellas se abordan aspectos estratégicos, políticas macroeconómicas, incentivos específicos y apoyos de distinta naturaleza. De ahí que el propósito del documento, en este aspecto, es aportar a la reflexión de lo que ha sucedido, dentro de la realidad de tres casos concretos, con respecto a ciertas temáticas centrales.

En definitiva, se pretenden extraer algunas lecciones sobre "lo que hay que hacer" para conseguir cierto grado de éxito en la promoción de exportaciones. Ello se hace no a partir de un enfoque mecanicista, sino más bien desde la perspectiva de la eficacia, los costos y los vacíos detectados en las diferentes políticas de promoción.

B. ESTRATEGIA DEL TRABAJO

Siendo congruente con los objetivos expuestos, el presente documento asume un enfoque preferentemente inductivo, en el sentido que se privilegia la realidad como objeto de análisis y como base para arribar a conclusiones y propuestas.

No se trata, entonces, de un aporte al avance o refinamiento de postulados teóricos o valóricos ni de la instrumentación de la realidad con el propósito de dar validez empírica a posturas preconcebidas.

Tampoco el carácter inductivo del trabajo implica caer en el extremo de un ejercicio empirista que aborda la realidad sin ningún criterio de discriminación. De hecho, para poder realizar el análisis se delimita la realidad a dos niveles. Uno, de tiempo y espacio, al tomar casos de países en los periodos que tuvieron mayor vigencia procesos de promoción de exportaciones. Y otro, por la utilización de elementos conceptuales que guían y ordenan el examen de los casos escogidos.

1. Criterios de selección de los casos

Dados ese enfoque metodológico y, además, que uno de los propósitos del trabajo es aportar a la reflexión de cómo se es eficaz --y no cómo se fracasa-- en la promoción de exportaciones, el primer criterio utilizado para escoger los casos ha sido que se trate de países que se hayan planteado objetivos de promover las exportaciones con estrategias integrales y de largo plazo, y que hayan obtenido logros claros al respecto, al menos en relación al conjunto de América Latina.

En segundo lugar, en la medida que se trata de examinar el aporte al éxito de las estrategias, políticas e instrumentos de promoción y que se intenta extraer experiencias aplicables para el resto de los países latinoamericanos, se escogieron casos que hayan confrontado las condiciones externas más comunes al conjunto: no ser exportadores de petróleo y haber registrado un proceso importante de endeudamiento externo.

Siguiendo el mismo criterio se han querido tomar países con bases de recursos y ubicaciones geográficas representativas de grupos más amplios: uno pequeño, uno intermedio y uno grande. Aunque ello haya implicado sacrificar homogeneidad en la amplitud, duración e intensidad del esfuerzo exportador desplegado por los países estudiados. Así, como se verá en el conjunto del trabajo, Brasil y Chile muestran avances apreciablemente mayores que Costa Rica.

Finalmente, ha surgido un criterio adicional, consistente en que en los tres países escogidos se estén llevando a cabo reflexiones y revisiones de trascendencia sobre lo que ha sido el desarrollo exportador, provocadas ya sea por los costos del mismo o por la percepción de obstáculos internos o externos a la continuidad del éxito de los respectivos procesos. Así, por diferentes caminos los tres países seleccionados se estarían acercando ahora a ingresar en nuevas fases de sus propios esfuerzos exportadores.

2. Guías conceptuales

El concepto de promoción de exportaciones se utiliza en una acepción muy amplia en este trabajo, ya que incluye "todas aquellas medidas que elevan la rentabilidad de las exportaciones, reduciendo sus costos o elevando sus remuneraciones" (Balassa, 1978). En la medida que los incrementos de rentabilidad son reales y relativos deben provocar una orientación de la inversión hacia la producción de bienes y servicios exportables.

a) Lineamientos para la estrategia de desarrollo

La intensidad y la forma en que los países recogen ese tipo de lineamientos, dentro de sus objetivos económicos, guía el análisis de la estrategia de desarrollo de los tres casos tomados. Asimismo, la prioridad que toma la orientación exportadora, dentro de las estrategias, diferencia lo que se considera antecedentes de lo que han sido los momentos verdaderamente dedicados a la implantación y fortalecimiento de la vocación exportadora. Lo anterior permite una acotación en el tiempo de los períodos de vigencia de las estrategias de desarrollo con orientación hacia las exportaciones.

Una segunda delimitación temporal surge de la existencia de coyunturas críticas versus períodos más prolongados y estables. Se privilegia el tratamiento de éstos últimos por considerarlos de mayor relevancia en términos de un esfuerzo exportador sostenido en el tiempo, reconociendo a las coyunturas el carácter de corte o paréntesis histórico que hayan tenido.

En los tres casos analizados, los primeros esfuerzos promotores de las exportaciones nacen inmersos en esquemas de sustitución de importaciones, al amparo de los cuales se habían conformado partes importantes de la base productiva. El análisis de las estrategias se hace cargo de esa realidad y

tiene en cuenta que éstas debieron encarar un conjunto de políticas tendientes a favorecer la rentabilidad de las actividades orientadas al mercado interno. Por ello, los esfuerzos estratégicos para elevar la rentabilidad de las exportaciones se han englobado muchas veces dentro del concepto de "superación del sesgo anti-exportador", el cual sirve también como referente para evaluar los efectos de las políticas macroeconómicas y los incentivos a las exportaciones.

b) Guías para las macropolíticas

Dentro de las políticas macroeconómicas se han agrupado las medidas que afectan la rentabilidad de las exportaciones a través de cambios generales en los precios relativos. Se analiza primero la política cambiaria, por ser el instrumento más frecuentemente utilizado, y de impacto más inmediato, sobre la relación de precios entre transables y no transables. La eficacia de las medidas cambiarias se valora, por tanto, por su capacidad de elevar la rentabilidad de las exportaciones, al ampliar la diferencia entre sus costos y remuneraciones. Así, la política cambiaria será eficaz en la medida que logre sostener una paridad cambiaria que garantice que los ingresos de las exportaciones en moneda nacional (precio externo x tipo de cambio) crezcan más que sus costos, dados en buena medida por la inflación interna.

El comportamiento del tipo de cambio real recoge la evolución de esas variables (precios externos, paridad nominal e inflación interna), lo que lleva a utilizarlo como categoría principal para sopesar el apoyo de la política cambiaria al esfuerzo exportador. En ese ejercicio se atiende tanto a su nivel como a su grado de estabilidad. Un incremento en la tasa de cambio real es favorable para la rentabilidad actual de las exportaciones y constituye un incentivo para colocar una mayor proporción de la producción nacional en el exterior, disminuyendo el sesgo anti-exportador. Si además se mantiene estable, en un nivel relativamente alto, se convierte en un factor determinante para el cálculo de la rentabilidad a futuro de las exportaciones y en señal orientadora de la inversión. Ello se considera un resultado más trascendente de la política cambiaria que el forzar una simple desviación de la producción hacia el mercado externo en un momento dado.

Por definición, el nivel del tipo de cambio real y su grado de estabilidad dependen de la evolución de la relación entre inflación interna y

externa, por lo que las políticas de estabilización de precios se analizan por su contribución a la eficacia de la política cambiaria. Si éstas tienen la capacidad de contener el ritmo de aumento de los precios internos, con respecto a los externos, los ajustes en el tipo de cambio nominal podrán ser menos bruscos y más eficaces para mantener la tasa real a niveles altos y estables.

Si contrariamente, las políticas de estabilización no consiguen controlar el ritmo de inflación interna los ajustes cambiarios tienden a volverse ineficaces y resultan en una espiral inflación-devaluación-inflación. De esa forma, la política cambiaria pierde también la capacidad de emitir señales válidas para orientar la inversión hacia las actividades exportadoras.

Por la misma realidad de los países analizados, la revisión de las políticas de estabilización atiende preferentemente al comportamiento fiscal. A su vez, ello permite analizar la tensión que suele surgir entre los incentivos fiscales a las exportaciones y los objetivos de estabilización de precios, a la hora de llevar adelante esfuerzos pro-exportadores. Si bien aquellos compensan el sesgo anti-exportador sin provocar alteraciones generalizadas en los precios relativos, su otorgamiento requiere traspasar recursos desde otros destinos o generar déficits fiscales que alimentan los procesos inflacionarios.

Otro elemento importante de manejo del sesgo anti-exportador es la política de control de las importaciones. En principio, la reducción de barreras comerciales implica disminuir las ventajas en cuanto a que las empresas se orienten a producir para el mercado interno. La uniformación de tarifas pone en pie de igualdad a las distintas ramas productivas, permitiendo que los precios internacionales pasen a determinar las rentabilidades. Por ello, se incorpora el tratamiento de la apertura comercial desde la óptica de reducción del sesgo anti-exportador, teniendo en consideración que cuando se trata de procesos drásticos e indiscriminados se sacrifica capacidad para orientar la conformación de la estructura tecnológica/productiva, incluyendo el aparato exportador potencial.

Dentro de las macropolíticas vinculadas a las exportaciones se incluye el control sobre la evolución de los salarios. Su impacto sobre la estabilidad de los precios internos se aborda como parte del análisis de las políticas de

estabilización. La consideración del efecto más inmediato de la dinámica salarial sobre la rentabilidad de las exportaciones, requiere incorporar al análisis la evolución de la relación entre niveles de salarios e ingresos por exportaciones y de la productividad de los sectores exportadores.

Se busca determinar si la política salarial debería optar entre mantener los ingresos de los trabajadores relativamente bajos con respecto a los ingresos por exportaciones o elevar los salarios sacrificando la rentabilidad. O si se logra evitar ese tipo de disyuntiva por medio de incrementos en la productividad que logren elevar los salarios reales conjuntamente con la rentabilidad de las exportaciones.

Se presta particular atención a los indicadores de avances palpables en la productividad, especialmente cuando alcanzan a las ramas exportadoras, privilegiando los esfuerzos de incorporación de tecnología. Este tipo de énfasis deriva de la consideración que los avances en la productividad son la base más firme de sustentación de un esfuerzo exportador hacia el largo plazo. Ello porque garantizan la competitividad externa y además porque los incrementos en la rentabilidad de las exportaciones conseguidas por ganancias en la productividad son compatibles con mejorar, o al menos con mantener, las pautas de distribución, y en esa medida dotan al esfuerzo exportador de mayor permanencia y estabilidad en el tiempo.

En este sentido, es importante considerar que la política cambiaria, asociada a la de estabilización de precios, implica una redistribución en contra de los bienes no transables y los factores que conforman los costos de las exportaciones, incluyendo la mano de obra. La disminución del sesgo anti-exportador por medio de la apertura comercial conlleva un cambio en la distribución en favor de los consumidores y en contra de los sustituidores de importaciones y de otros grupos sociales, y la compensación de dicho sesgo, por medio de incentivos fiscales, tiene también un impacto redistribuidor a través de la política respectiva.

De lo anterior resulta que el logro y la mantención de mejoras en la rentabilidad de las exportaciones, que no incorporan incrementos en la productividad como parte del proceso, están condicionadas por los márgenes para efectuar y sostener cambios importantes en la distribución que el entramado socio-político permita. Ello termina por restarle viabilidad al

proceso y lo expone a un mayor grado de precariedad en el tiempo que cuando las políticas e instrumentos mencionados se combinan o entrelazan con avances en la productividad.

c) Lineamientos para los estímulos directos a las exportaciones

Como se ha señalado, los incentivos que se dirigen específicamente a las exportaciones pueden afectar el comportamiento macroeconómico por su incidencia en la gestión fiscal. Sin embargo, su presencia en los procesos de promoción de exportaciones, como instrumentos compensadores del sesgo anti-exportador por excelencia, y la dirección claramente definida de ese objetivo, han llevado a tratarlos en un apartado separado de las políticas macroeconómicas.

Su función como compensadores del sesgo anti-exportador es entendida como la de conseguir que las exportaciones igualen las condiciones de sus competidores en los mercados externos, más que como forma de que éstas logren equiparar plenamente las ventajas que gozan las actividades orientadas al mercado interno.

Esa visión acotada sobre la compensación del sesgo anti-exportador, permite calificar de incentivos "sobre-compensadores" aquellos que dan ventajas a las exportaciones por encima de sus competidores externos, lo cual a su vez facilita en muchos de los casos, asimilar ésta calificación a lo que se consideran subsidios fiscales o creciticios dentro de las normas internacionales de comercio.

d) Para los apoyos extra-precio

Como un tipo distinto de instrumentos de apoyo al desarrollo exportador, se tratan el conjunto de medidas y acciones que no se incorporan explícitamente en la formación del precio de las exportaciones, pero que constituyen factores fundamentales para consolidar su expansión. Estos incluyen la infraestructura, el capital humano, la política tecnológica, la facilitación comercial y el apoyo a la colocación de los bienes en el exterior.

También se diferencian de los que se llaman estímulos directos en que, si bien pueden encontrarse orientados explícitamente al apoyo a las exportaciones, suelen también representar beneficios económicos, sociales y geopolíticos que trascienden ése ámbito estricto.

e) Para la institucionalidad

Este aspecto se trata desde la consideración de la complejidad que implica para conformaciones estatales pre-existentes aplicar una estrategia de promoción de exportaciones. No interesa especialmente hacer una descripción de la estructura institucional, ni de las características de los niveles de toma de decisiones y formulación de políticas; sino examinar la forma en que las nuevas tareas son incorporadas a los encuadres institucionales concretos, destacando los logros conseguidos.

C. CONCLUSIONES Y LECCIONES

En esta parte se exponen, como conclusiones, los resultados del análisis del comportamiento exportador de los tres países escogidos, realizado a base de la guía conceptual expuesta. Se trata de un resumen de los principales temas que se desarrollan en cada una de las partes del documento, enfatizando aquellos aspectos que puedan aportar algunas lecciones de interés para los países latinoamericanos y caribeños.

1. Sobre el dinamismo de las exportaciones

Los tres países considerados tuvieron un intenso crecimiento de sus exportaciones durante las últimas tres décadas. Brasil las multiplicó por más de veinte y cinco veces y Chile y Costa Rica por alrededor de catorce veces.^{1/} Esta dinámica se asoció a cambios importantes en la vocación exportadora de esos países, medidas por el crecimiento de la proporción de producción exportada; que en el caso de Chile se triplicó, pasando de alrededor del 10%, al inicio de los años sesenta, a casi 30% al final de los ochenta; en el de Brasil se duplicó, al elevarse de 6.5% a 12.9%, en el mismo período, y para Costa Rica pasó de 19% a 30%, también en el mismo lapso. En diferentes momentos del proceso ello provino de restricciones importantes de la demanda interna, provocadas por intensos programas de ajuste macroeconómico.

Comparativamente, tal dinamismo ha tendido a ser mayor que el del conjunto de países no-exportadores de petróleo de América Latina, pero claramente más lento que el de los diez países en desarrollo con mayor

crecimiento de las exportaciones (NICs); además sólo en los casos de Brasil y Chile significó una ampliación de su "parcela de mercado", al sobrepasar ellos la tasa de crecimiento del comercio mundial. (Véase el Cuadro 1 en II.A.1).

Igual o más importantes son las transformaciones que se dieron en la estructura de las exportaciones y la disminución de su grado de concentración. En el caso de Brasil las exportaciones de manufacturas pasaron del tercer al primer lugar; mientras que las de productos tradicionales recorrieron el camino inverso. Chile también desplazó sus exportaciones tradicionales del primer lugar, en favor de las no-tradicionales de origen primario; mientras tanto, en Costa Rica el total de no-tradicionales (manufacturas y primarias) han llegado a equiparar el valor de las tradicionales.^{2/}

Se puede afirmar, resumidamente, que los países analizados han conseguido no sólo un crecimiento de las exportaciones mayor que el del conjunto de la región, sino que también alcanzaron los objetivos que se plantearon de diversificar sus exportaciones y redefinir su estructura.

Ese proceso se dió inmerso en una tendencia general de crecimiento a niveles sin precedentes del comercio mundial y de ascendente absorción de importaciones por parte de los países desarrollados. De hecho, el período de mayor éxito exportador de los países estudiados, como grupo, coincide con el momento más intenso de ese fenómeno, durante la década de los setenta. Diversos aportes analíticos señalan a la demanda externa como un determinante de primer orden del comportamiento de las exportaciones de los tres países considerados.

Si se tienen en cuenta tales aportes y las dificultades que trajo la inflexión de esa tendencia, durante la primera mitad de los años ochenta, podría anotarse que el resultado de los esfuerzos exportadores de los países estudiados estuvo condicionado por una absorción creciente de importaciones por parte de los países desarrollados, que de no haber existido hubiera implicado mayores costos del esfuerzo o logros más limitados.

Ello no quita veracidad al hecho que el proteccionismo, que se intensifica a partir de la segunda mitad de los años setenta, la compartimentalización de los mercados demandantes ("nichos" o "ventanas" de mercado) y la concurrencia competitiva de países en desarrollo, han determinado que los países exportadores no cuenten con la posibilidad de

colocar cantidades crecientes de productos exportables sin afectar negativamente los precios, a pesar de tener participaciones relativamente reducidas en los mercados.

Cabe, por tanto, enfatizar como elemento a tener en cuenta dentro de las estrategias exportadoras, que el hecho de tener una participación reducida en la oferta mundial no garantiza que las exportaciones vayan a enfrentar demandas infinitamente elásticas, ni aun en fases expansivas del comercio mundial.

Por otra parte, ni las tendencias de los mercados externos ni la transformación estructural de las exportaciones han incidido favorablemente sobre los precios de las exportaciones vis a vis las importaciones. Ya sea por las coyunturas de alza de los precios del petróleo, los momentos de inflación internacional o el peso que mantienen los productos básicos con precios declinantes, durante períodos prolongados del esfuerzo exportador y especialmente en el caso de Chile, se han enfrentado términos de intercambio de tendencias adversas. Lo que se ha encontrado en este campo es que existe, en años recientes, una mayor estabilidad; de donde se puede adelantar que la transformación estructural de las exportaciones si bien no contribuyó a mejorar los términos de intercambio, pudo haber aportado a una mayor estabilidad de su comportamiento.

A excepción de algunos momentos de los años setenta, las condiciones adversas en los precios han hecho recaer el mayor aporte al crecimiento del valor de las exportaciones en el comportamiento de los volúmenes. Ha resultado claro que los logros de los países estudiados correspondieron a intensos esfuerzos internos, medidos por los volúmenes físicos colocados en el exterior, claramente mayores que los del promedio mundial. (Véase el Cuadro 3 en II.C.1).

También como contexto externo hubo dos etapas fundamentales que implicaron condiciones muy distintas para el desarrollo exportador: la primera de un ambiente financiero internacional sobre-oferente, con tasas de interés reales negativas y sin condiciones; y la segunda de un medio en que priman las tasas positivas, voluntariamente cerrado y que genera flujos financieros netos negativos para los países de América Latina.

2. En relación a las estrategias de desarrollo

Como se anotó, las estrategias de promoción de exportaciones de los tres países estudiados tienen como precedente la sustitución de importaciones, pero con articulaciones totalmente distintas entre ambas orientaciones. En el caso de Brasil la sustitución de importaciones avanza hacia una segunda etapa, compatibilizada con el esfuerzo exportador; en Costa Rica se mantienen los espacios ganados en el esquema subregional de sustitución de importaciones, y en Chile se propone el avance de la promoción de exportaciones como opción incompatible con aquella.

Partiendo de ahí, los logros conseguidos por los tres países dejarían como corolario que es factible desarrollar vigorosamente las exportaciones de forma compatible con avances en la sustitución de importaciones. Cabe apuntar que las mayores posibilidades de articular ambas orientaciones se asociaron a los niveles de recursos disponibles para la inversión. Como ejemplo, se tiene que el momento más representativo de avances simultáneos en ambas direcciones se dió en Brasil en los años setenta, durante el período de fuertes tasas de inversión y abundantes flujos de ahorro externo.

Vinculado a lo anterior, la promoción de las exportaciones tuvo lugar dentro de orientaciones del desarrollo que buscaban objetivos estratégicos diversos. Es posible afirmar que solamente en el caso de Costa Rica el desarrollo exportador se ha erigido en el eje central de la estrategia de desarrollo. En el caso de Brasil se privilegiaba el crecimiento económico y la complementación vertical de la base productiva, con una participación protagónica del Estado; mientras que en Chile se perseguía simultáneamente la privatización de empresas, la liberalización de mercados y la apertura de la economía. Ello apuntaría a que el desarrollo exportador puede encontrar espacios tanto al interior de cauces estratégicos con énfasis en la intervención estatal como en el fortalecimiento del sector privado, y tanto en la integración vertical de la producción nacional como en la apertura al exterior.

3. Sobre las políticas macroeconómicas

Es quizás en el área cambiaria donde se advierte un proceso de aprendizaje más claro por parte de los tres países analizados. En diferentes momentos se experimentó con políticas cambiarias cuyos costos y dificultades se mostraron con la experiencia. En definitiva, todos han terminado por asumir como objetivo mantener tipos de cambio reales altos y estables, a través de mini-devaluaciones continuas.

A esa postura se llegó después de experimentar con diversas alternativas. Hacia finales de los años setenta e inicio de los ochenta, con diferente grado de intensidad, los tres países estudiados aplicaron políticas de corte neo-liberal en el área cambiaria, que significaron caídas en los tipos de cambio reales del dólar y se sostuvieron con amplios ingresos de ahorro externo. En los tres casos la reversión de los flujos financieros con el exterior acarreó crisis profundas, que probaron ser de mayores costos y efectos más extensos donde las monedas nacionales habían alcanzado mayores niveles de sobrevaluación (Chile y Costa Rica).

Se vió también que las devaluaciones espaciadas permitían un amplio margen al juego de expectativas y a la especulación en la determinación de la oferta y demanda de divisas, aún en contextos de tasas de inflación intermedia (30% a 50% anual), lo que hacía perder capacidad para emitir señales claras y estables a la política cambiaria.

La estabilidad del tipo de cambio real ha resultado más factible en contextos de crecimiento moderado de los precios internos, a pesar de que excepcionalmente se ha logrado aislar a las exportaciones de los efectos de momentos inflacionarios acelerados, como en el caso de Brasil en 1987-88. No parece, sin embargo, que haya sido posible eliminar también el impacto negativo de la inestabilidad de precios internos sobre la disponibilidad de recursos crediticios de largo plazo, lo que significa un obstáculo de primer orden para el desarrollo exportador a futuro. Es por ello que en un contexto de fuerte inestabilidad de precios se resta impulso a las exportaciones, sobre todo por el lado de la inversión, ya sea por la incapacidad de generar señales claras sobre su rentabilidad futura o por las carencias de recursos de largo plazo que surgen en el mercado de capitales.

En cuanto a las políticas de disminución del sesgo anti-exportador por medio de la reducción de restricciones a las importaciones se siguieron orientaciones muy distintas. Chile llevó a cabo una apertura al exterior profunda y relativamente acelerada; Costa Rica se encuentra eliminando paulatina y programadamente las restricciones a las importaciones y uniformando la protección efectiva con el propósito de llegar a tasas intermedias; Brasil, por su parte, trastocó la cascada de la protección en favor de los bienes de mayor elaboración y sólo esporádicamente, y en buena medida como producto de negociaciones comerciales internacionales, ha llevado a cabo disminuciones de la protección, por lo menos hasta principios de 1990.

Por lo anterior, del análisis de la realidad, no se llega a derivar una dirección unívoca para la relación entre apertura comercial y dinamismo de las exportaciones; probablemente porque el sesgo anti-exportador de la protección se pudo compensar por otros medios.

En cuanto al comportamiento de los salarios cabe distinguir entre los períodos críticos o de ajuste y los de un funcionamiento económico de mayor normalidad. Casi por definición, durante los períodos de ajuste los salarios reales disminuyeron, sin excepción. Tal fue el período 1964-68 y 1983-85, en Brasil; 1982-84 en Costa Rica, y 1974-76 y 1982-84 en Chile. Fuera de esos momentos críticos la política macroeconómica ha determinado pautas distintas en diferentes momentos del desarrollo exportador de los países estudiados.

En el caso de Brasil, ni durante la primera etapa (1968-80) del auge de las exportaciones de manufacturas, ni durante la segunda, cuando tienden a presentarse oscilaciones mayores y más frecuentes de los salarios, parece haber sido necesaria su disminución para garantizar la rentabilidad de las exportaciones, a juzgar por la comparación entre el comportamiento del tipo de cambio y el de los salarios nominales.

Una evolución similar tuvo lugar en Costa Rica, a partir de 1983-84, donde si bien no hay una tendencia clara hacia el alza de los salarios reales, hacia el final de la década los salarios mínimos legales habían recuperado su equivalente en dólares de antes de la crisis.

En el caso de Chile el equivalente en dólares de los salarios incrementa solamente en el período 1979-82 por la combinación del retraso cambiario y la indización salarial. Durante el resto del período tanto los salarios reales,

como su equivalencia en dólares han tendido a bajar, y sólo después de 1987 inician un proceso de recuperación, acercándose recién en 1989 a los niveles reales de 1970.

En definitiva, dos aspectos interesa destacar de lo sucedido en el campo salarial. En primer lugar, la experiencia señalaría que no son imprescindibles disminuciones en los salarios reales, e incluso de su equivalente en dólares, para garantizar el dinamismo de las exportaciones. Segundo, en los tres casos estudiados, hubo orientaciones implícitas o explícitas, pero efectivas de política salarial; de donde, el comportamiento de los salarios se asocia con mayor claridad a la política laboral que a factores intrínsecos de la promoción de las exportaciones.

En todo caso, los datos consultados parecieran apuntar, en términos globales, a una relación más clara (aunque no mecánica) entre la productividad de la mano de obra en los sectores exportadores y el equivalente en dólares de los salarios, que a una tendencia de éstos a disminuir cuando avanza el desarrollo de las exportaciones.

Los ejemplos más nítidos del comportamiento de esa relación directa, entre salarios y productividad, se dieron en Brasil, durante la década del setenta, y en Chile, entre 1982 y 1987. En el primer caso los incrementos de productividad en el sector manufacturero, cuyas exportaciones también crecían aceleradamente, se correspondieron con incrementos en los salarios reales; mientras tanto en el segundo, el relativo estancamiento global de la productividad del sector agrícola, cuyas exportaciones tuvieron un fuerte dinamismo, estuvo asociada a salarios reales decrecientes.

4. En cuanto a los estímulos directos a las exportaciones

Los incentivos fiscales otorgados a las exportaciones se utilizaron para mejorar su capacidad de competir con los productos de otros países concurrentes al mercado internacional, más que para equiparar sus condiciones con las actividades productivas orientadas al mercado interno. Esta última acepción de disminución del sesgo anti-exportador se ha manejado más bien para evaluar la bondad de la apertura comercial.

Después de transcurridos algunos años, la aplicación de los incentivos fiscales, en combinación con la política comercial y cambiaria, parece haber logrado superar plenamente el sesgo anti-exportador, al menos en el sentido señalado. Claramente en el caso de Chile --y en el de Brasil durante algunos períodos-- se consiguió superar el sesgo más allá de esa connotación estricta, dando lugar a períodos de "sobrecompensación".

En los casos de Brasil y Costa Rica, donde la política comercial ha tendido a jugar un papel menos definido en la disminución del sesgo anti-exportador que en Chile, a los incentivos se les otorga un papel de primer orden en la viabilidad del desempeño exportador, particularmente en ciertos momentos.

Pese a ese rol, han existido falencias y tensiones importantes en su aplicación. En primer lugar, el hecho de que se hayan otorgado en forma indiscriminada y a los exportadores, que muchas veces no son los mismos productores, ha llevado a la ausencia casi total de selectividad y capacidad para orientar la producción. Así, las exenciones a los impuestos indirectos han incentivado la importación de insumos para la producción de exportaciones o, cuando se ha tratado de impuestos con tasas diferenciadas, han beneficiado simplemente actividades para las cuales la incidencia tributaria era más alta.

Ha habido avances en la superación de ese tipo de problemas. Cabe señalar, como uno de ellos, los programas dirigidos a industrias escogidas que incluyen un "paquete" de incentivos a otorgarse por el cumplimiento de metas de exportaciones, como el BEFLEX de Brasil y los Programas de Exportación de Costa Rica. Asimismo, la ampliación de los beneficios del sistema de draw-back para los productores de insumos para bienes exportados, puesto en vigor en Chile, ha disminuido la desventaja de éstos con respecto a los proveedores del exterior.

No obstante, la aplicación de incentivos fiscales enfrenta otros problemas importantes. Unos emanan de los propios beneficiarios potenciales, a quienes, en muchas ocasiones, les resulta imposible acceder a los beneficios por lo complejo y engorroso del sistema. El segundo orden de tensiones proviene de los países importadores, que han considerado que algunos incentivos deben ser enfrentados con derechos compensatorios sobre los productos beneficiados, como el caso del "crédito premio" de Brasil y los CATs

de Costa Rica. Y, por último, las restricciones fiscales que enfrentan estos dos países han comenzado a ser un obstáculo difícilmente salvable para los sistemas imperantes.

Por los factores apuntados, la tendencia reciente es hacia la disminución del papel de los incentivos fiscales, como impulsores de las exportaciones, por lo que la política cambiaria y la apertura comercial están pasando a jugar un papel cada vez más activo en la disminución del sesgo anti-exportador, especialmente en los casos de Brasil y Costa Rica.

Por otra parte, solamente en el caso de Brasil han existido incentivos financieros, con incidencia directa en el precio de las exportaciones. Su importancia se vincula a las altas tasas de interés, prevalecientes en prolongados períodos inflacionarios, pero recientemente han comenzado a disminuir por razones similares que los incentivos fiscales.

En tal contexto, pareciera surgir como de mayor impacto sobre el desempeño exportador, que la disponibilidad de subsidios financieros, el que las agencias estatales hayan llenado vacíos crediticios que dejaban los mercados de capital. En ese aspecto, las carencias actuales en el campo financiero, que se han resaltado con mayor frecuencia tanto en Brasil como en Chile, son de dos órdenes: recursos de mediano y largo plazo y fondos de riesgo.

Específicamente, en la primera categoría se agrupan créditos para inversión en proyectos productivos y líneas de pre y post-embarque para la exportación de bienes de capital y proyectos de ingeniería. En la segunda caben los fondos de garantía para pequeños y medianos productores-exportadores, las líneas para el financiamiento de empresas comercializadoras (tradings) y las destinadas a apoyar actividades de penetración de mercados.

Es de resaltar que, en las condiciones actuales, los mercados de capital de los tres países analizados no proveen apoyos crediticios, claramente necesarios para el ulterior avance del desarrollo de las exportaciones, y que los organismos estatales no parecen encontrarse en condiciones de suplirlos, por lo que en el campo del financiamiento surge un obstáculo de primer orden para la continuidad del proceso. Las posibilidades de superarlo trascienden el ámbito de las medidas estudiadas y tienen que ver con las políticas internas y externas que definen la disponibilidad de recursos de ahorro. Ahí parecieran

descansar gran parte de las posibilidades del horizonte exportador de mediano plazo.

5. Sobre los apoyos extra-precio

Aunque los tres países analizados incorporaron apoyos de este tipo en sus estrategias exportadoras, los avances han sido muy desiguales, exceptuando tal vez el área de recursos de capital humano. En este campo existieron, desde antes de las estrategias exportadoras, contingentes importantes de cuadros capacitados que se integraron al proceso. No obstante han sido frecuentes las carencias de personal específicamente capacitado para ciertas demandas, en especial en actividades productivas de bienes de alto grado de elaboración y en tareas de manejo de operaciones en el exterior.

De ahí en adelante destacan ejemplarmente, y a clara distancia de los otros países, la atención al desarrollo de la tecnología y al fortalecimiento de la capacidad de penetración de mercados externos desplegadas por Brasil, y los avances administrativos y de facilitación comercial que ha logrado Chile.

El retraso en el apoyo al desarrollo tecnológico de Chile y Costa Rica ha conllevado dificultades en la incorporación de innovaciones y pocos avances en la investigación y desarrollo de nuevos productos. Ello contribuyó al agotamiento de las pocas posibilidades de avanzar en la desconcentración de las exportaciones, especialmente hacia bienes de mayor grado de elaboración.

Un fenómeno similar han generado los relativamente limitados esfuerzos desplegados por estos dos países en el campo de la penetración comercial con respecto a la concentración de los destinos de las exportaciones, lo que también se asocia al tipo de productos exportados.

Por lo anterior, el avance hacia una segunda fase del proceso exportador, que se viene planteando en Chile y Costa Rica, difícilmente podría dejar de contemplar esfuerzos considerables en el desarrollo tecnológico y la penetración de mercados externos.

Por otra parte, en el área de facilitación comercial, las reformas administrativas en materia de transporte y servicios de aduanas como las llevadas a cabo en Chile, resultan indispensables para Brasil y Costa Rica, ya

que son un complemento importante de las medidas de apertura comercial a las que están abocados.

6. Respecto a la institucionalidad

La amplitud de las actividades que incorpora el esfuerzo exportador, ha hecho que una institucionalidad apropiada sea uno de los problemas hasta ahora sin una clara solución. Tres esquemas institucionales diferentes no han logrado superar, después de muchos años y esfuerzos, descoordinaciones, duplicaciones de funciones, confusión en las líneas jerárquicas y las responsabilidades de tomas de decisiones.

Ni del marco institucional de Brasil, que se caracterizaba por concentrar en un solo organismo (CACEX) las responsabilidades de la política comercial y la ejecución de las medidas de promoción de exportaciones; ni de los esquemas de Chile y Costa Rica, donde intervienen diversos organismos en la realización de esas tareas, se pueden rescatar modelos ejemplarizadores en este campo.

Así, queda como el avance de mayor significación, logrado por Chile y Brasil después de superar largos conflictos, la combinación entre las tareas de promoción de las exportaciones en el exterior y la acción diplomática. Ello dotó al esfuerzo exportador de recursos humanos y de infraestructura que garantizan una presencia internacional activa, además del apoyo a la capacidad de negociación que implica la vinculación de objetivos comerciales con intereses políticos y geopolíticos.

Esta última apreciación lleva a enfatizar que los mayores atrasos institucionales no parecen estar en el encuadre de las tareas hacia el exterior, ni tampoco en el nivel jerárquico en el que se ubican las responsabilidades de la política de promoción de exportaciones, sino más bien en la renovación de la institucionalidad que enmarca las tareas hacia el interior, y cuya estructura antecede a las estrategias promotoras de las exportaciones.

II. NATURALEZA DEL PROCESO EXPORTADOR

A. EL COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES

1. Tendencias del crecimiento

Entre 1960 y 1988, los tres países escogidos presentan promedios de tasas anuales de crecimiento de las exportaciones mayores que las del conjunto de países no-exportadores de petróleo de América Latina. Además, Brasil y Chile superaron el promedio de expansión de las exportaciones mundiales, con lo que ampliaron sus parcelas de mercado.

Aunque las cifras revelan esfuerzos importantes llevados a cabo durante los años sesenta, cuando los tres países muestran tasas anuales de crecimiento que superaron a las regionales y en el caso de Costa Rica a las mundiales, es a partir de 1970 cuando el crecimiento de las exportaciones toma mayor celeridad. Si el período 1970-88 se examina en forma segmentada, se constata que durante los años ochenta las exportaciones de los países estudiados tienen el dinamismo más destacado, en términos relativos. Como resultado, los tres consiguieron ampliar sus participaciones en el mercado a base de tasas de crecimiento de sus exportaciones mayores que las mundiales y en general más altas que las del conjunto de los países de la región no exportadores de petróleo. (Véase el Cuadro 1).

No obstante, al comparar los casos analizados con el desempeño del grupo de países en desarrollo con más rápido crecimiento de las exportaciones, los NICs, la tendencia fue a estar por debajo de éstos, con las únicas excepciones de Brasil en el cuatrienio 1980-84 y Chile en el que va de 1984 a 1988.

Tomados individualmente, los casos escogidos presentan algunas diferencias en cuanto a los momentos de mayor dinamismo de sus exportaciones. En términos gruesos, Brasil multiplicó sus exportaciones por veinte y cinco entre 1960 y 1988, a base de una tendencia al alza sostenida desde mediados de los años sesenta, que experimentó interrupciones recién dos decenios mas tarde. Efectivamente, entre 1982 y 1988 las exportaciones brasileñas tuvieron

Cuadro 1

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES
 (En porcentajes; a base de valores en dólares
 corrientes; en promedio)

AÑOS	Brasil	Chile	Costa Rica	América Latina a/	Mundo	NICS
1960-70	7.0	8.2	9.4	7.1	9.2	9.6
1970-75	27.1	11.6	16.7	18.2	25.9	28.8
1975-80	19.0	25.3	15.7	19.7	17.4	24.2
1980-84	8.5	-5.6	0.0	2.3	-3.6	8.5
1984-88	7.1	18.4	5.9	6.2	9.5	15.1
1980-88	7.8	6.4	2.9	4.2	2.5	10.2
1970-88	16.3	13.1	10.3	12.2	12.3	18.2
1960-88	13.0	11.4	10.0	10.3	11.2	15.1

Fuente: Bancos de datos, CEPAL y UNCTAD.

a/ Países no Exportadores de Petróleo: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

un comportamiento errático con caídas en los años 1982, 1985 y 1986 e incrementos sustanciales en los restantes. Como resultado, el promedio para los últimos tres años considerados superó en 17% al del primer trienio de la década. (Véase el Gráfico 1).

Hasta ese período errático la tendencia había sido siempre ascendente, experimentando distintos grados de intensidad: desde un crecimiento relativamente lento de los valores exportados hasta 1967, una intensificación, entre ese año y 1971, y un proceso realmente acelerado durante los siguientes diez años.

Las colocaciones de productos chilenos en el exterior, por otra parte, experimentaron una expansión relativamente acelerada y sostenida durante toda la década de los sesenta, interrumpiéndose con caídas bruscas en 1971-72. De ahí en adelante se han combinado fuertes alzas, por períodos cortos, con lapsos más prolongados de estancamiento o de lento crecimiento. Entre los primeros se encontrarían 1974, 1979-80 y 1986-88 y entre los segundos 1975-78 y 1981-85. En conjunto, las exportaciones chilenas de 1988 fueron iguales a catorce veces las de 1960.

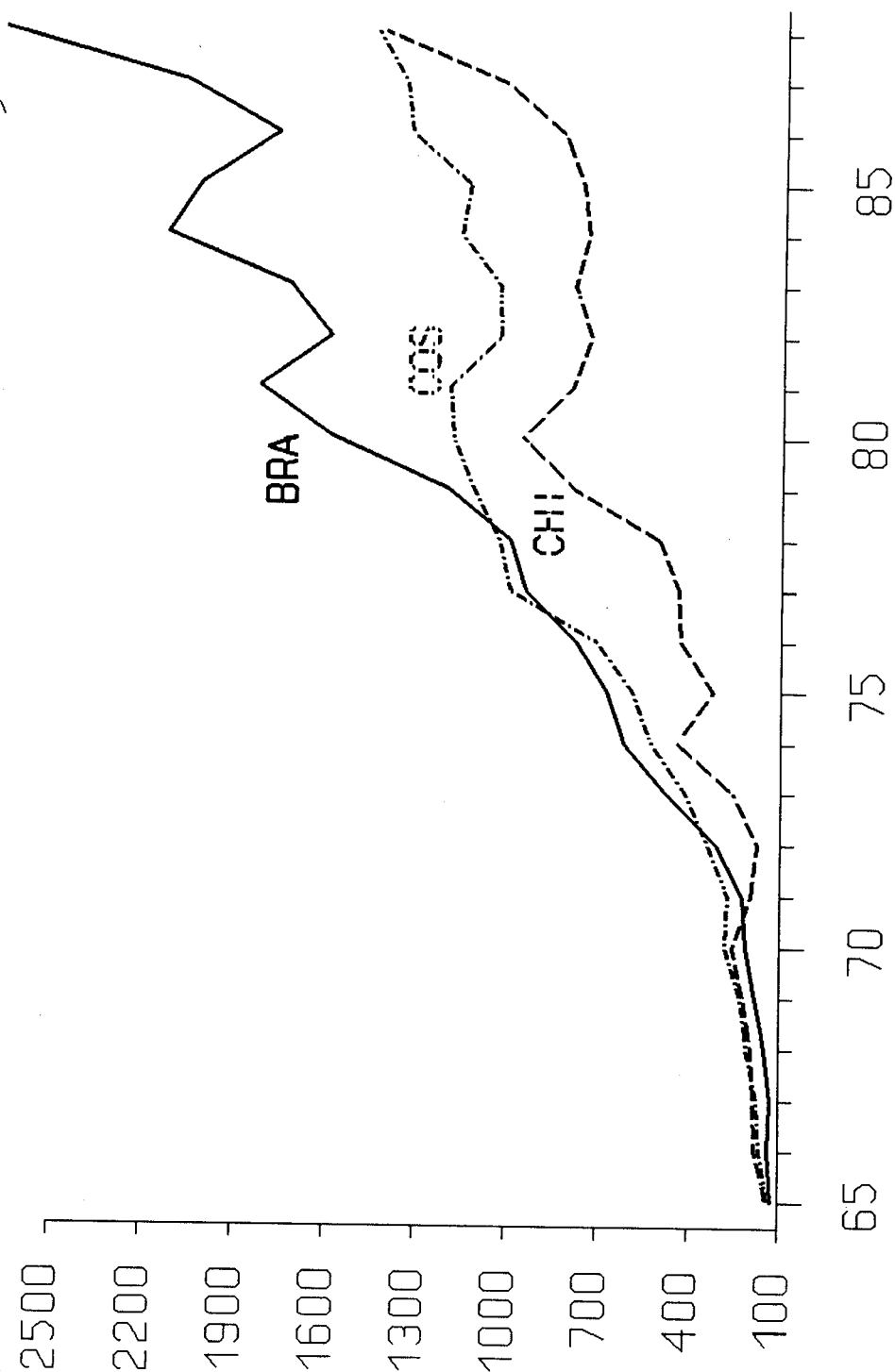
Excepto el año 1971, las exportaciones de Costa Rica crecieron acelerada y sostenidamente desde 1960 hasta 1977, multiplicando su valor por diez en el mismo lapso en que las brasileñas lo hacían por nueve y las chilenas se habían aproximadamente quintuplicado. De ahí en adelante, las exportaciones costarricenses, entran en un prolongado estancamiento del cual comienzan a salir recién en 1986. El resultado del conjunto ha sido que en 1988 las exportaciones hayan tenido un valor de catorce veces el de 1960.

2. La estructura

Tan importante como el crecimiento en los valores han sido los cambios en la composición de las exportaciones. Después de un prolongado esfuerzo Brasil y Chile lograron desplazar los rubros tradicionales del primer lugar en la estructura de sus exportaciones y Costa Rica lo estaría logrando en este momento.

GRAFICO 1

Indice del Valor de Las Exportaciones. 1960=100
(A Base de Valores en US\$ Corrientes)



Fuente: CEPAL, UNCTAD, SIECA

Brasil muestra la transformación de mayor profundidad en la estructura de sus exportaciones. Al inicio del período las ventas de manufacturas se ubican claramente por debajo de las de productos tradicionales y de las de otros no-manufacturados, mientras al final aparecen en primer lugar, a pesar de que las otras dos categorías tuvieron también un fuerte dinamismo. Además, se destaca como una constante del proceso que, dentro de las mismas manufacturas, han tomado cada vez más peso las ramas de alto grado de elaboración.

Dentro de esa evolución se pueden distinguir al menos tres etapas muy marcadas. La primera tiene lugar en la década del setenta, y se caracteriza porque las exportaciones tradicionales crecen más lentamente que las de manufacturas y las de otros productos, pero manteniendo el peso más alto en la composición. Esa dinámica da lugar a una segunda etapa, en que las exportaciones de otros productos no manufacturados pasan a ocupar el primer lugar y a crecer más rápidamente que las otras dos categorías. A partir de 1984 ese rubro pierde dinamismo y las exportaciones tradicionales permanecen estancadas, por lo que el crecimiento de las de manufacturas las llevan a ubicarse en el primer lugar de la estructura. (Véase el Gráfico 2).

En el caso de Chile se nota un quiebre hacia 1980 que marca dos etapas definidas. Antes de esa fecha el comportamiento de las exportaciones tradicionales es bastante errático, las de manufacturas muestran un lento crecimiento y el resto se viene incrementando sostenida y aceleradamente. Ello dió lugar a una segunda fase, a partir de 1981, en la que las exportaciones tradicionales pasan definitivamente a un segundo lugar, a pesar del crecimiento que experimentan a partir de 1986. (Véase el Gráfico 3).

El retraso en el crecimiento de las exportaciones de manufacturas ha sido un rasgo distintivo del proceso chileno, que las ha mantenido de lejos en el lugar más bajo de participación. A pesar de ello, en años recientes han comenzado a mostrar cierto dinamismo.

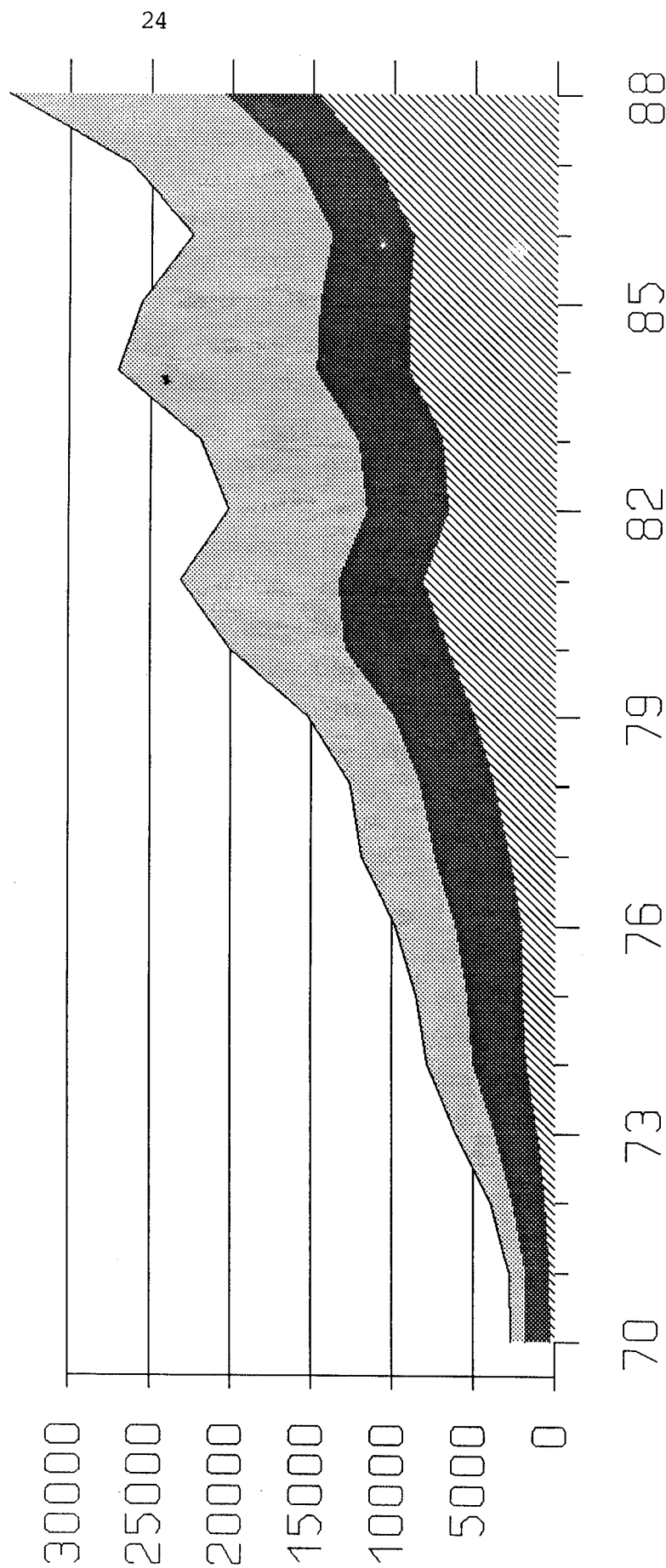
Si bien en el caso costarricense no se advierte el mismo grado de transformación en la composición de las exportaciones que en los otros dos países, las tendencias de crecimiento de los tres rubros apuntan a lo que debería estarse dando en los próximos años. Por ello, este país aparece con la misma estructura exportadora que la registrada en los años sesenta, período en

GRAFICO 2

Brasil: Estructura de las Exportaciones (US\$ Millones Corrientes)

ITEMS:  Manufacturas  Tradicionales  Resto

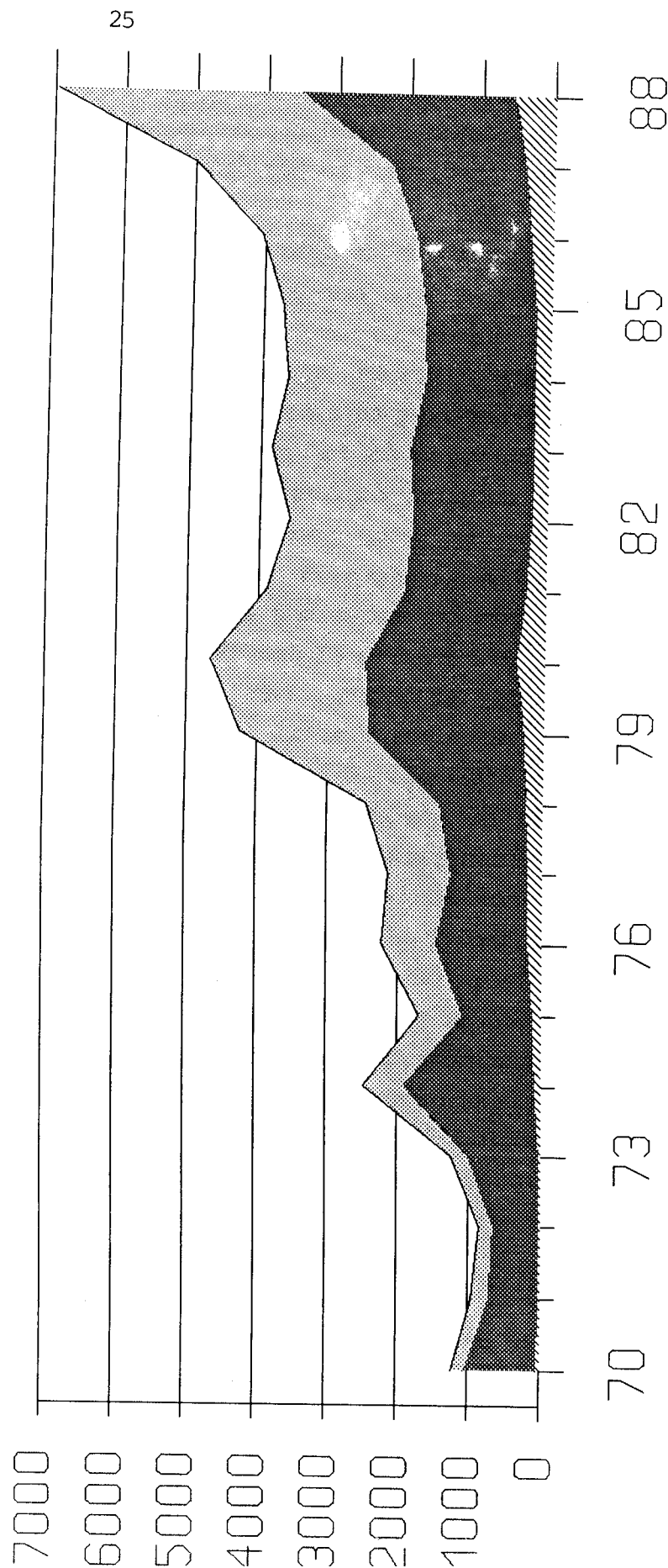
TOTAL:



Chile: Estructura de las Exportaciones (US\$ Millones Corrientes)

ITEMS:  Manufacturas  Tradicionales  Resto

TOTAL:



el que el rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas las llevó a colocarse inmediatamente por debajo de las de productos tradicionales. (Véase el Gráfico 4).

Tal situación empieza a mostrar signos de transformación a partir de 1981, año en el que las exportaciones no tradicionales comienzan a mostrar un dinamismo claramente mayor que las de manufacturas, que inician una tendencia descendente. Durante el último año analizado, 1987, la suma de las exportaciones no-tradicionales (manufacturas más otras) estaba muy cerca de igualar al valor de las tradicionales. Y las proyecciones apuntan a que en 1990 se estarían equiparando, con lo que tendría lugar el primer cambio importante de pesos específicos en la composición de las exportaciones costarricenses, después de 1970.

Si para un examen más afinado de los cambios en la composición de las exportaciones se toma el peso de los productos más importantes en el total, se tendría que el proceso más intenso de desconcentración se dió en Chile, durante los quince años que trascurren entre 1970 y 1985. Así lo confirmarían tanto la ampliación del número de productos exportados por un valor mayor al 0.3 % de las exportaciones totales, como la fuerte reducción del índice de concentración que se experimentó en ese país.^{3/} (Véase el Cuadro 2).

El proceso desconcentrador chileno parece haberse dado en dos etapas bastante marcadas. La primera, durante los años setenta, en que se amplía el número de productos relevantes, (0.3% de las exportaciones o más) y la segunda, durante la década siguiente, en la que incrementa la participación de esos nuevos productos en el total de exportaciones.

Vale la pena destacar que Chile, hacia 1970, tenía el mayor grado de concentración de los tres casos examinados, dado que los otros dos países habían llevado a cabo intensos procesos con efectos desconcentradores en la década anterior.

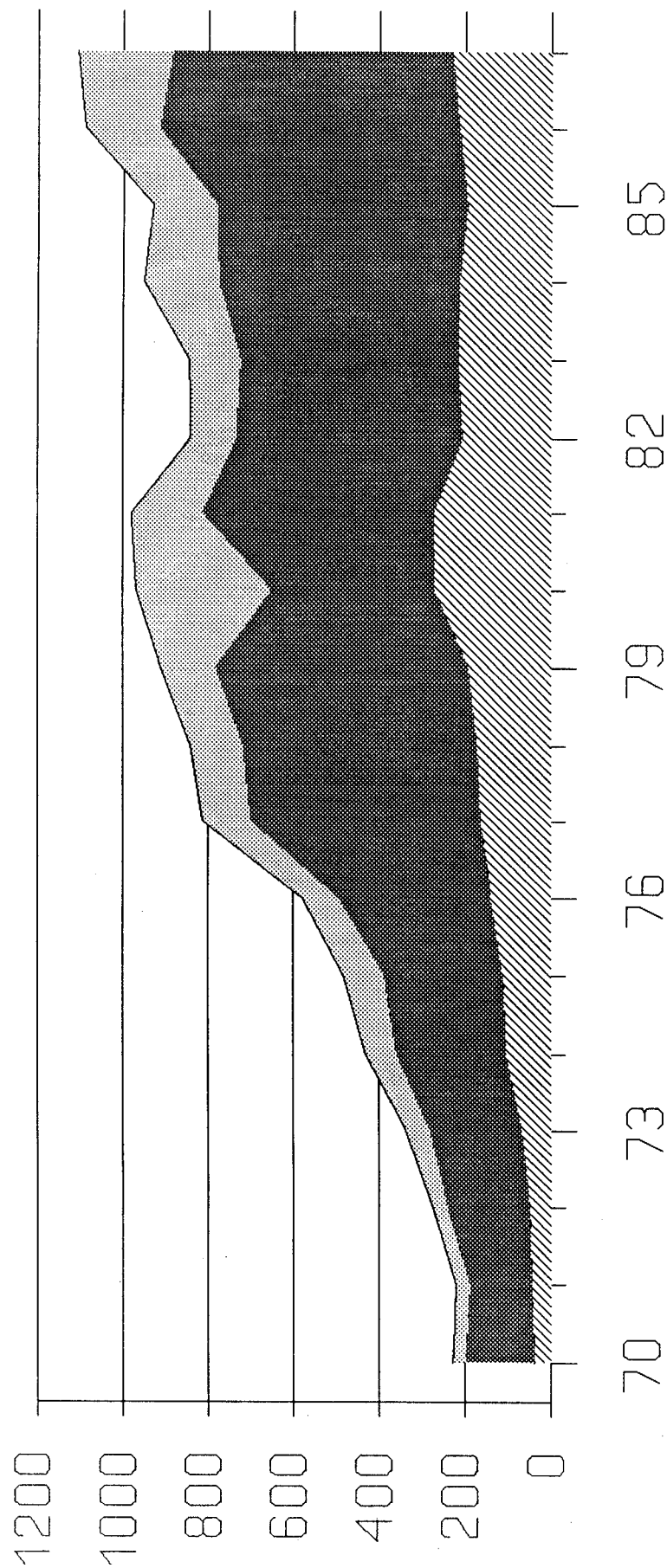
Es por ello que Costa Rica, a mediados de los ochenta, muestra un grado de concentración similar al de Chile, a pesar que después de 1970 amplió el número de productos exportados relevantes y equiparó los pesos relativos más lentamente. Por otra parte, también en Brasil se produjo una reducción del grado de concentración de las exportaciones a la mitad, pero asociada a una

GRAFICO 4

Costa Rica: Estructura de Las Exportaciones (US\$ Millones Corrientes)

ITEMS:  Manufacturas  Tradicionales  Resto

TOTAL:



Cuadro 2

CONCENTRACION DE LAS EXPORTACIONES

	A	B
BRASIL		
1970	143	0.335
1978	154	0.186
1985	163	0.122
CHILE		
1970	64	0.754
1978	113	0.455
1985	100	0.341
COSTA RICA		
1970	81	0.398
1978	95	0.361
1985	100	0.352

Fuente: Anuarios Estadísticos de la UNCTAD.

- A = Número de Productos de más de 0.3% de las exportaciones totales.
 B = 1 = Máxima Concentración.
 0 = Mínima concentración.

ampliación del número de productos pertinentes relativamente lenta. Como punto de referencia, la diversificación de las exportaciones alcanzada por Brasil, en 1985, se ubicaba dentro del rango de los países de la OCDE, que va de 146 a 181 productos relevantes y un índice de concentración entre 0.243 y 0.081. Tal condición es sustancialmente distinta a la de los otros casos tomados.

Como conjunto, los tres países consiguieron desconcentrar su estructura exportadora en diferentes momentos, tanto por la incorporación de productos nuevos, como por el mayor grado de equilibrio que tomaron los pesos relativos de los bienes exportables en el total. Comparativamente, caben dos observaciones sobre los procesos analizados: el alto grado de diversificación logrado por Brasil podría estar por alcanzar un techo, y la similitud del grado de concentración de las exportaciones de Chile con un país de una base productiva de mucho menor tamaño, como Costa Rica.

B. EL ENTORNO EXTERNO

No corresponde en este trabajo analizar a fondo las condiciones externas en que les tocó desenvolverse a los esfuerzos exportadores, ya que precisamente se trata de sacar a luz los aportes hechos por los propios países estudiados. Sin embargo, el contexto en que se llevaron a cabo estos esfuerzos es un elemento condicionante de primer orden sobre sus resultados, especialmente si se toma en cuenta que los trabajos consultados señalan a la demanda externa entre los principales determinantes de la dinámica de las exportaciones de los tres países.

Incluso se suele plantear que el grado de optimismo de los formuladores de política acerca del comercio internacional ha tenido un peso determinante sobre la decisión de moverse hacia una estrategia de promoción de exportaciones. Así, se ha particularizado al pesimismo exportador de la posguerra como una de las causas del retraso de los países de América Latina en adoptar estrategias exportadoras y mantener la sustitución de importaciones a ultranza, más allá del momento en que comienza a dar signos de agotamiento. (Bhagwati, 1988 y CEPAL, 1975).

1. La demanda mundial

A partir de mediados de los años sesenta el comercio mundial toma un dinamismo sin precedentes históricos. En promedio, las exportaciones mundiales crecen hasta el presente a una tasa anual del doble que en la década del cincuenta. Si se excluye el período crítico de los años ochenta, esa relación sube al triple.

En general, se ha experimentado una tendencia global de las economías desarrolladas a elevar su capacidad de absorber exportaciones. El coeficiente importaciones/producto se duplica (10.9% a 20.7%) entre 1960 y 1980 para los países desarrollados de economía de mercado. En ese fenómeno tuvo un peso principal el comportamiento comercial de los Estados Unidos, cuyo coeficiente se incrementó de 4.3% a 11.0% en los mismos veinte años, mientras el de los países europeos pasaba de 19.9% a 29.6.%. (UNCTAD, varios años).

Durante los años ochenta, tanto el comercio mundial como los coeficientes de importación de los países desarrollados experimentan una fuerte retracción. No obstante, esa disminución es bastante menor que las alzas experimentadas anteriormente. De hecho, entre 1980 y 1986, el coeficiente de importación de Estados Unidos había bajado solamente un punto del PIB y el de Europa, 2.6 puntos.

Así, se tendría que a partir de mediados de los años sesenta, el entorno internacional, y en especial el de los países desarrollados, ha evolucionado hacia una mayor absorción de productos importados, lo que representó una tendencia global para las exportaciones claramente más favorable que en el pasado. Sin embargo, lo anterior no ha implicado que las exportaciones de los países en desarrollo hayan enfrentado demandas de elevada elasticidad ingreso, ni precios crecientemente favorables.

Entre los principales factores determinantes de que los países exportadores no tengan la posibilidad de colocar cantidades crecientes de productos exportables sin afectar negativamente los precios se cuentan: el proteccionismo de los centros industrializados, que se intensifica a partir de la segunda mitad de los años setenta; la compartimentalización de los mercados demandantes; la concurrencia competitiva de países en desarrollo, y las sobreofertas temporales de algunos productos primarios.

Como se verá a continuación, los tres casos examinados han sido objeto de serios obstáculos para el acceso a los mercados de países desarrollados. Es conocido que Brasil ha sido el país con la mayor cantidad de casos anti-dumping presentados ante el GATT, por países desarrollados, en los años ochenta; que Chile enfrenta problemas importantes de cuotas, marketing orders y fitosanitarios con las exportaciones de frutas, y que las exportaciones de flores de Costa Rica han sido gravadas con derechos compensatorios en el mercado de los Estados Unidos, a pesar de estar dentro del esquema de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

Por otra parte, la estrategia de cubrir "nichos" de mercado ha implicado que las exportaciones no atiendan demandas globales, donde los países exportadores cubrirían una pequeña parte. Se trata de una demanda, por definición, acotada y por lo tanto lejos de ser altamente elástica. Tal apreciación ha sido más palpable en productos primarios, tanto en demandas definidas estacionalmente (la fruta chilena de contra-estación), como geográficamente (los "nichos-ciudades" que intentan cubrir los exportadores costarricenses).

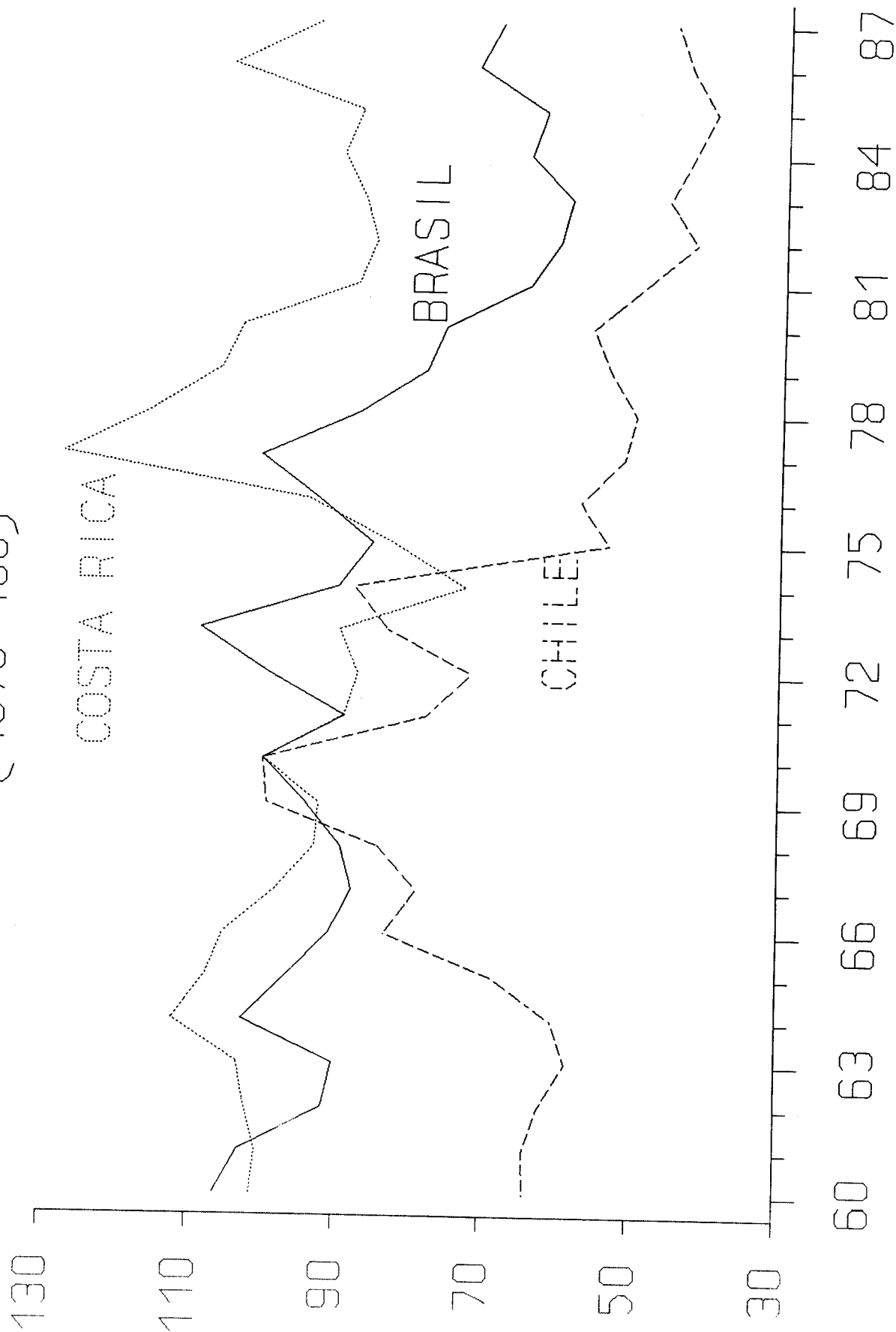
2. Los precios internacionales

Si se toman los términos de intercambio como un indicador de la retribución a las exportaciones, ya que miden el comportamiento del pago en importaciones conseguido por ellas, se tiene que las condiciones de los mercados internacionales mantuvieron una tendencia adversa, durante casi todo el período en que se han llevado a cabo los mayores esfuerzos exportadores. En buena medida, éstos debieron dedicarse a contrarrestar los efectos de tales tendencias, haciendo que los crecientes volúmenes exportados imprimieran un comportamiento ascendente al poder de compra de las exportaciones. (Véase el Gráfico 5).

Es notorio que, a partir de los años setenta, el período de mayor deterioro de los términos de intercambio haya coincidido con los momentos de mayor despliegue del esfuerzo exportador, exceptuando la coyuntura de alza de precios del café que se experimentó entre 1976 y 1978, que determinó una mejora sustancial en los casos de Brasil y Costa Rica. Al no beneficiarse de

GRAFICO 5

Terminos de Intercambio (1970=100)



Fuente: Anuarios Estadísticos de CEPAL Y UNCTAD.

esa bonanza coyuntural, Chile resulta con la tendencia más definida de términos de intercambio adversos para todo el período 1970-88.

Se ha mantenido como un argumento importante en favor de la diversificación de las exportaciones que ésta permitiría mejorar los términos de intercambio, o al menos estabilizarlos, ya que de esa forma los movimientos de los precios de los bienes exportados se compensarían unos con otros. Pero, ya sea por las coyunturas de alza de los precios del petróleo, los momentos de inflación internacional o el peso relativo que mantienen los productos básicos, se aprecia que la transformación de la estructura exportadora no parece haber contribuido en forma apreciable a superar las adversas condiciones externas, en cuanto a precios relativos del intercambio comercial.

Es más, si se toman las transformaciones más profundas experimentadas por la estructura de las exportaciones (la ampliación de las ventas de manufacturas de Brasil y las de productos primarios no-tradicionales de Chile), se nota que durante los momentos más intensos de esos procesos, incluso se registraron tendencias contrarias respecto a los términos de intercambio.

Dejando de lado el problema del deterioro, se puede destacar un incremento del grado de estabilidad de los términos de intercambio, hacia la segunda mitad de los años ochenta. En Brasil y Chile, y en menor medida en el caso de Costa Rica, las desviaciones standard del índice para el período 1984-87, resultaron claramente menores que para lapsos similares anteriores. Así, es probable que la transformación de la estructura de las exportaciones haya generado una cierta estabilización del índice, a pesar de no haber logrado mejoras en su nivel.

3. Los recursos financieros externos

Durante períodos prolongados del esfuerzo exportador los países estudiados contaron con el concurso de ahorro externo. Esta situación cambió drásticamente al inicio de los años ochenta, cuando no solo se dejó de disponer de esos recursos, sino que además se debieron generar superávits comerciales para servir las deudas acumuladas.

Este quiebre en la relación económica externa obliga a distinguir dos etapas muy distintas de los esfuerzos exportadores: aquella en que los recursos de fuera permitían una expansión elevada de las importaciones, y otra en que las exportaciones se vieron obligadas a crecer adicionalmente frente a posibilidades decrecientes de importar y de obtener recursos del exterior.

La primera etapa caracterizaría el proceso brasileño desde finales de la década del sesenta y a la situación de Chile desde la segunda mitad de los años setenta, hasta que ambas trayectorias finalizan abruptamente en los primeros años de la década siguiente, cuando los dos países tienen que comenzar a generar fuertes superávits comerciales para servir sus respectivas deudas. Costa Rica, por su parte, experimentó el mismo tipo de interrupción de los flujos de recursos externos, pero la sustitución de algunos de ellos hacia mediados de la década de 1980 impuso una presión más leve en términos de forzar superávits comerciales.

En el análisis de cada caso se verán los efectos que tuvo la reversión de la corriente de recursos externos. Pero, como contexto internacional enfrentado por todos, quedan establecidas dos etapas fundamentales: la primera de un ambiente financiero sobre-oferente, con tasas de interés reales negativas y flujos netos de ahorro favorables, y la segunda de un medio con tasas de interés positivas, voluntariamente cerrado a los países de América Latina y que exigía flujos financieros netos negativos.

C. EL ESFUERZO INTERNO

Una vez descrito el contexto internacional, el siguiente paso en el examen del fenómeno exportador intenta aislar el esfuerzo realizado por la propia estructura económica de los países escogidos de los cambios en las tendencias de los precios internacionales de los productos exportados. Para ello se toman como indicadores el comportamiento de los volúmenes de bienes colocados en el exterior y la evolución de la producción dedicada al exterior.

1. La intensidad

En una primera comparación de los quantum exportados, se advierte que entre 1960 y 1988 los países estudiados realizaron un mayor esfuerzo interno que el conjunto de países latinoamericanos, pero claramente menor que el de los NICs. (Véase el Cuadro 3).

Por otra parte, al comparar la dinámica de los quantum exportados con la de los valores, se pueden distinguir momentos de crecimiento importantes de éstos sustentados en volúmenes que crecían a igual o mayor velocidad. Tales períodos se pueden interpretar como aquellos en que el dinamismo de las exportaciones se debió a la intensidad del impulso endógeno.

Esa fue la norma durante la década de los sesenta, para el conjunto de América Latina. En el caso de los tres países analizados, Chile la experimentó hasta 1965, Brasil hasta 1967 y Costa Rica hasta 1970. Destaca que éstos dos últimos países tuvieran la capacidad de más que duplicar sus exportaciones durante esos años. De hecho, en la década del sesenta, el índice del quantum de las exportaciones de Brasil y Costa Rica fue mayor que el del conjunto de países no exportadores de petróleo de la región e incluso que el de los NICs.

Una dinámica similar ocurre en los años ochenta. Como pauta general, a partir de 1981 los tres países considerados elevaron su esfuerzo exportador interno frente a las desfavorables condiciones de precios internacionales que tuvieron que enfrentar en uno u otro momento de la década. Ello resulta más notorio cuando se tiene en cuenta que para el conjunto de América Latina los volúmenes de exportaciones prácticamente se estancaron después de 1980. Sobresale el caso de Brasil, entre 1980 y 1984, cuando se consigue un acelerado crecimiento del valor de las colocaciones en el exterior frente a precios en declinación.

De ahí se puede afirmar que durante los años ochenta, la ampliación de la parcela de mercado que consiguieron los tres países seleccionados, denotada por un crecimiento de las exportaciones mayor que el del comercio internacional, se debió fundamentalmente al esfuerzo interno. (Véase nuevamente el Cuadro 1).

Cuadro 3

INDICE DEL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES
(1960 = 100)

AÑOS	Brasil	Chile	Costa Rica	América Latina ^{a/}	Mundo	NICS
1965	124.2	128.0	121.5	126.1	123.6	131.3
1970	234.0	141.8	247.7	147.5	150.9	212.5
1975	355.7	189.0	326.5	139.8	140.0	281.3
1980	515.5	288.2	358.4	189.4	181.8	625.0
1984	825.3	332.6	425.1	247.0	221.8	968.8
1988	986.5	443.2	451.3	293.0	269.1	1 487.5

Fuente: Anuarios Estadísticos y Banco de Datos de CEPAL y UNCTAD.

^{a/} Países no Exportadores de Petróleo: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú República Dominicana y Uruguay y Venezuela.

Tomados los países individualmente, las cifras reales estarían apuntando a que el empuje endógeno más intenso y sostenido lo ha llevado a cabo Brasil, él que se inició a mediados de la década del sesenta y se mantuvo ininterrumpido por los siguientes veinte años. Para un plazo similar, los otros dos países muestran esfuerzos internos mas moderados, con interrupciones importantes o con diferencias significativas de ritmo.

En el caso de Chile se pueden clasificar los subperíodos 1974-80, la segunda mitad de los ochenta y, en menor medida, el inicio de los sesenta, como momentos de esfuerzos internos importantes que sustentaron el crecimiento de las exportaciones. Pero las interrupciones del proceso chileno hacen que el índice de quantum de sus exportaciones sobrepase al del conjunto de países no exportadores de petróleo de la región solamente en la segunda mitad de los años ochenta.

El crecimiento de los volúmenes exportados por Costa Rica se ha mantenido por encima del de la región desde mediados de los años sesenta. Empero la diferencia se venía estrechando debido a la paulatina pérdida de velocidad del proceso y luego se vuelve a ampliar en la segunda mitad de los ochenta, no por un cambio de la tendencia, sino porque el índice regional toma un curso negativo. Costa Rica sería el caso en que las cantidades exportadas muestran un empuje sostenido desde mediados de los años sesenta, pero que va perdiendo momentum a través del tiempo.

Sin atender a otros logros y tareas del esfuerzo exportador interno, la evolución de las cifras globales muestra como los momentos de mayores y más acelerados logros de tales esfuerzos, los siguientes: los veinte años posteriores a 1964, en Brasil; los períodos 1974-80 y 1984 en adelante para Chile, y el período 1965-77 para Costa Rica.

2. La vocación exportadora

La evolución de la participación real de las exportaciones en el producto nacional se asume como el indicador fundamental de la vocación exportadora, pues esa relación muestra en qué medida se ha logrado orientar la economía a producir para el exterior.

Chile muestra el mayor grado de transformación, a base de haber sostenido tasas reales de crecimiento de las exportaciones mayores que las del producto, desde mediados de la década del setenta. De esa forma al final de la década siguiente, el coeficiente exportaciones/PIB se había prácticamente triplicado con respecto a 1960. (Véase el Cuadro 4).

En el caso de Brasil, el sostenido esfuerzo exportador no se acompañó de una reorientación de la base productiva tan intensa como la de Chile. No obstante, la velocidad relativamente mayor del crecimiento de las exportaciones que la del producto, experimentada en los años sesenta y entre 1975 y 1984, consiguieron aproximadamente duplicar el coeficiente de las exportaciones, al pasar de 6.6% en 1960 a 12.9 en 1988. (Cuadro 4).

Costa Rica, por su parte, no muestra una tendencia hacia un mayor peso relativo de las actividades exportadoras después de 1970, siendo bastante similares las tasas reales de crecimiento de éstas con las del producto. Se debe tener en cuenta, frente a ello, que este país parte de un nivel de orientación hacia el exterior igual al que presenta Chile al final del proceso, con exportaciones de alrededor de 30% del PIB. De ahí que, en ese caso, dicho coeficiente haya acusado cambios sustanciales solamente entre 1960 y 1970, de 19% a 30%, manteniéndose prácticamente inalterado posteriormente.

En suma, en el largo plazo Chile acusa el cambio más destacado en su vocación exportadora, en tanto que las fuertes tasas de crecimiento del PIB de Brasil y el alto nivel inicial de apertura de Costa Rica implicaron evoluciones menos notorias de la relación entre las exportaciones y el producto.

CUADRO 4

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(En porcentajes, como promedios)

PERIODO	Brasil	Chile	Costa Rica	América Latina <u>a/</u>
Volumen de las Exportaciones				
1960-70	8.9	3.6	9.5	4.0
1970-75	8.7	5.9	5.7	0.8
1975-80	7.7	8.8	1.9	6.3
1980-84	9.9	2.9	3.5	6.9
1984-88	5.0	5.9	1.2	4.4
Producto a Precios Constantes				
1960-70	6.1	4.2	6.8	5.7
1970-75	10.1	-1.9	5.8	5.6
1975-80	7.2	7.1	5.1	5.5
1980-84	0.5	-0.5	0.0	-0.1
1984-88	3.9	3.9	2.8	2.8

Fuente: Anuarios Estadísticos de la UNCTAD y Banco de Datos de CEPAL.

a/ Países no Exportadores de Petróleo: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú República Dominicana y Uruguay y Venezuela.

III. BRASIL

A. ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. Algunos antecedentes relevantes

Brasil llega a la promoción de exportaciones después de un largo proceso de industrialización y crecimiento económico, cuyo inicio se remonta a los albores del siglo XX, y opera bajo la protección de un típico esquema de sustitución de importaciones, en que se combinaban altas tarifas y variados controles a las importaciones con tipos de cambio claramente restrictivos.

A partir de la posguerra, Brasil invariablemente enfrentó las dificultades externas derivadas de las oscilaciones de los precios del café con mayores restricciones a las importaciones, que respondían únicamente a criterios de esencialidad. El resultado fue una altísima protección de bienes no esenciales --como el caso de la perfumería, con una tasa nominal del 6710%-- y una muy baja para bienes "esenciales", insumos y bienes de capital --Equipos, con 25% y Metalurgia con 12%--. (Bergsman, 1970).

Una vez que se consiguió satisfacer la demanda interna de una amplia gama de bienes de consumo, la continuación del crecimiento económico suponía pasar a la segunda etapa del proceso de sustitución de importaciones. Ello implicaba elevar la protección de los bienes intermedios y de capital, lo que significaba costos más elevados para los bienes finales y, por tanto, mayor protección para estos últimos. Además, surgían altos requerimientos de capital y tecnología, que implicaba la producción de bienes de capital. Y todo esto, con escasez de recursos naturales --como el carbón y el petróleo-- para la producción de algunos bienes intermedios.

El agotamiento de la primera etapa de la sustitución de importaciones puso en claro la imposibilidad de conseguir mejoras, cada vez más urgentes, en el equilibrio externo por medio de mayores restricciones comerciales, ya que encarecerían los insumos y bienes de capital. Esto implicaba disminuir la protección efectiva de que gozaban las actividades ya establecidas, y la desaparición de muchas que resultaban claramente no-competitivas en los mercados externos. (Leff, N., 1969).

Hacia el final de la década del cincuenta e inicio de la siguiente, el proceso presionó con mayor fuerza para producir una modificación de la estrategia económica. Una clara tendencia al estancamiento de las exportaciones comienza a impedir la mantención de importaciones de insumos y bienes de capital. Esto lleva a la disminución de la tasa de crecimiento, que de un promedio de sobre 7% anual, entre 1947 y 1961, se redujo a 3.4% para los siguientes tres años. (Leff, N., 1969).

2. Los grandes cauces

La estrategia de desarrollo de Brasil, que se inaugura a mediados de los años sesenta, está marcada por metas, objetivos, preocupaciones y esfuerzos, que se pueden ubicar en algunos cauces básicos mantenidos desde entonces: el crecimiento económico, la mejoría de su posición externa y la transformación productiva de largo plazo. Han sido estas pautas fundamentales las que han marcado la política de promoción de exportaciones.

Los resultados del esfuerzo exportador, expuestos anteriormente, derivan de aquellos orientados al crecimiento económico y de la búsqueda de equilibrios en las cuentas con el exterior. Asimismo, el manejo de la política comercial, y especialmente la configuración de la protección, acompañó la transformación, a largo plazo, del aparato productivo.

Es decir, la estrategia de desarrollo no tiene como eje central la búsqueda de una mayor competitividad externa o de una redefinición de la inserción en el mercado internacional; sino que intenta ampliar e integrar verticalmente el aparato productivo, basándose en el dinamismo de la propia demanda interna. El crecimiento de las exportaciones es un resultado necesario de ese proceso, que tiene la función de superar los obstáculos externos al mismo. En general y considerado estratégicamente, en una dinámica fuertemente marcada por el devenir de las condiciones externas, la promoción de exportaciones no solamente partió de la base de un largo proceso de sustitución de importaciones, sino que viabilizó y se articuló a etapas más avanzadas del mismo.

Es por ello que cuando, fuera de ese contexto estratégico, se examinan y se comparan los costos de la simple ampliación de la participación de Brasil en

los mercados internacionales o la redefinición de su posición en ellos, se detectan amplios espacios para mayores grados de eficiencia. (Balassa, B., 1980 y 1982).

3. Papel de la promoción de exportaciones

En definitiva, los derroteros que encauzan el desarrollo brasileño de largo plazo, definen algunas características fundamentales de los esfuerzos en el ámbito de la promoción de exportaciones, que determinan tanto su congruencia con la política macroeconómica, como los instrumentos y apoyos específicos utilizados.

La primera consiste en que se trata de colocar en el exterior una proporción relativamente reducida de la producción nacional --entre 7% y 13% como ya se vió--, por lo que se intenta que las medidas tomadas tengan un ámbito de impacto económico relativamente restringido.

La segunda, apunta a que la promoción debe guardar una relación armónica en apoyo al avance del proceso de sustitución de importaciones, en el sentido que las medidas no atenten contra la consecución de etapas superiores de éste y que las posibilidades y necesidades de exportar le induzcan un mayor grado de eficiencia.

Finalmente, la asignación de recursos para incentivar el proceso se determina prioritariamente por la suerte que corra el conjunto de la relación con el exterior y los fondos disponibles, y no en base a criterios estrictos de compensar o sobre-compensar el sesgo anti-exportador, ni de incentivar líneas seleccionadas. Como se verá más adelante, ese papel complementario que juega la promoción de exportaciones en la estrategia de desarrollo no implica una carencia de los elementos necesarios para ser eficaz en su papel de elevar sustancialmente los bienes exportados y transformar notablemente su estructura.

Lo que importa destacar es como, en las condiciones concretas de Brasil, el encauzamiento global del desarrollo económico generó un esfuerzo exportador con logros palpables, inmerso en una orientación progresiva de sustitución de importaciones.

4. Las etapas

Congruente con lo expuesto, las etapas por las que atraviesa el esfuerzo exportador corresponden al devenir del conjunto de la estrategia de desarrollo. Específicamente, a los cambios en la posición externa y su defensa, al crecimiento económico y a la transformación de la base productiva.

El agotamiento de la primera fase de sustitución de importaciones --y las distorsiones que generó-- dejó una amplia capacidad ociosa en la economía brasileña, cuya utilización en generar exportaciones es característica del inicio del esfuerzo exportador. Este comienza en 1964, con la reforma del conjunto de la política económica, los primeros flujos de recursos externos y la puesta en marcha de incentivos a la exportación --en forma de exenciones impositivas--, que, frente a un moderado crecimiento de las importaciones fueron capaces de garantizar el equilibrio comercial.

De 1968 en adelante, luego de casi agotada la capacidad ociosa, se requirió un proceso mas intenso de inversión para sostener el crecimiento económico. Para ello se necesitaba elevar sustancialmente las importaciones de insumos y bienes de capital. En congruencia con el propósito de compensar los desequilibrios externos, se intensificó el esfuerzo exportador por medio de modificaciones en los instrumentos de política económica, que elevaran y estabilizaran la rentabilidad de las exportaciones.

A partir de 1974, el conjunto de la política externa se abocó a contrarrestar los desequilibrios que trajo el vuelco desfavorable de los términos de intercambio y el fuerte crecimiento de las importaciones de bienes intermedios y de capital. Se buscó un incremento generalizado de la producción de sustitutos de importaciones, a través de grandes inversiones financiadas con recursos externos.

Entre 1979 y 1981, se ponen en marcha esfuerzos de ajuste que marcan el inicio de una etapa caracterizada por la urgencia de generar superávits comerciales crecientes para servir la deuda externa. En esa coyuntura destacaron como medidas fundamentales la contención de la demanda interna, el recorte de las importaciones y el sostenimiento de la rentabilidad de las exportaciones. Todo ello dentro de un contexto marcado por la creciente inestabilidad en los precios y los esfuerzos por contrarrestarla. Dentro de

estos últimos, han jugado un papel central aquellos orientados a superar el desequilibrio financiero del Estado.

Así caracterizado, y con diferentes grados y modalidades de aplicación de tal tipo de medidas, este período se prolonga prácticamente hasta principios de 1989. La excepción la constituye la coyuntura 1986-87, en que se produce una interrupción por la aplicación del Plan Cruzado, que provocó una fuerte ampliación de la demanda interna y una caída de las exportaciones.

B. LAS MACROPOLITICAS

1. La política cambiaria

Dentro del conjunto de medidas contenidas en el Programa de Estabilización, puesto en vigor en 1964, se incorporó un lineamiento de "realismo cambiario". Fundamentalmente, consistía en un manejo mas flexible y uniforme del tipo de cambio, buscando evitar la sobrevaluación de la moneda nacional. (García, 1978 y Banco Mundial, 1983).

En efecto, el índice del tipo de cambio real promedio de 1967 fue similar al de 1963.⁴/ Entre 1964 y 1967 se asoció a una tasa de inflación que fue descendiendo clara y consistentemente desde 87% hasta 27% y que promedió alrededor de 50%. Sin embargo, en el transcurso de esos años hubo períodos de sub y sobrevaluación de la moneda nacional, debido a que los ajustes de la paridad se hacían en forma relativamente espaciada con respecto a la tasa de inflación. Ello daba lugar a la especulación por parte de exportadores, importadores y agentes financieros, que terminaba por imprimir un fuerte componente de estacionalidad a la oferta y demanda de divisas. De esa forma, la política de devaluaciones espaciadas no emitía señales claras y estables para los exportadores a pesar de los logros en la reducción de la inflación. Así se llegó a la implantación de un sistema de devaluaciones menores --1.5% en promedio-- y variables, con intervalos mas cortos --alrededor de 40 días-- a partir de mediados de 1968, que tendieron a mantener el tipo de cambio real en el mismo nivel hasta 1973. (García, 1978).

Dependiendo del año que se tome como referencia, siempre se pueden encontrar momentos de sobrevaluación moderada de la moneda nacional. Sin

embargo, la tendencia del conjunto del período es a evitar la acumulación de atrasos cambiarios. Pero quizás lo más importante fue la estabilidad que se logró imprimir a la política cambiaria, superando los problemas de especulación y de ausencia de parámetros claros para el cálculo de rentabilidad de los bienes exportables.

La aceleración del ritmo de inflación interna que se experimenta a partir de 1974, presiona para que se intensifique la frecuencia de las devaluaciones, en un marco de mayor inestabilidad de precios externos y de términos de intercambio que se habían tornado desfavorables. Aún con devaluaciones mayores y más frecuentes, durante la segunda mitad de los años setenta no se incorporaron plenamente los diferenciales de inflación. Por ello, de hecho, se permitió un cierto grado de sobrevaluación del cruzeiro.

Lo anterior guarda cierta congruencia con el manejo de balanza de pagos que se realiza entre 1968 y 1978, marcado fundamentalmente por un fuerte proceso de endeudamiento externo. Aún antes del alza de los precios del petróleo se venía dando un fuerte crecimiento de las importaciones de insumos y bienes de capital, lo que requería flujos crecientes de ahorro externo. Ello parece haber sido producto no sólo de la expansión de la planta productiva, en que se sostiene el crecimiento económico una vez que se copó la capacidad ociosa, sino también de una mayor intensidad del capital en las inversiones.^{5/}

Es dable afirmar que, durante el período citado, el diseño de la política cambiaria fue más influenciado por la atracción de financiamiento externo que por equilibrar la balanza comercial. En ese sentido, la misma política de minidevaluaciones evitó las oscilaciones bruscas en los flujos de capital, y los atrasos cambiarios resultaban atrayentes para la colocación de recursos externos. En un contexto internacional de tasas de interés negativas y sobreoferta de fondos prestables, se llegaron a acumular fuertes contingentes de reservas que hacían aparentemente innecesaria una puesta al día más rigurosa del tipo de cambio.

Aunque con posiciones de reservas más moderadas a partir de 1974, el diseño de la política cambiaria prácticamente se mantuvo hasta el final de los años setenta, siendo determinado en mucho mayor medida por la posición global

de la balanza de pagos, que por el comportamiento de los resultados comerciales.

A partir de 1979 se inicia una pauta distinta de definición de la política cambiaria. Está fuertemente determinada por la presión externa en favor de la eliminación de la protección y de los subsidios directos a las exportaciones. La coyuntura del primer programa de ajuste externo de 1979-81, se caracterizó por una conducción errática, provocada por la contraposición de la intención de elevar considerablemente el tipo de cambio real, frente a medidas para contrapesar los efectos depresivos y retroalimentadores de la inflación. Así, en el lanzamiento del programa de ajuste se abandonó la política de minidevaluaciones, para hacer una maxi-devaluación en 1979. Sus efectos serían eliminados en los años sucesivos, por el retraso de los ajustes cambiarios con respecto a la corrección monetaria y de ésta en relación a la inflación. (Banco Mundial, 1983; Paiva Abreu, 1988, y Bontempo, 1989).

En 1983 se pone en práctica un nuevo programa de ajuste externo, que introduce una devaluación real y sostenida de la moneda nacional, por medio de un "trotting peg", y se mantiene hasta la implantación del Plan Cruzado, en Marzo de 1986. El promedio del índice del Tipo de Cambio Efectivo Real (ITCER), pasó de 92.9, para 1979-82, a 128.7, para el período 1983-85.6/ La ejecución del Plan Cruzado introdujo un período de sobrevaluación que durante 1987 se intentó compensar con midi-devaluaciones, llevando el ITCER a una media de 125.7 para el año. (Bontempo, 1989).

A pesar de los ajustes señalados, y de la aceleración inflacionaria, el mayor peso que durante los años ochenta toma el comportamiento de la balanza comercial en la definición de la política cambiaria, resulta en un nivel intermedio de desvalorización del tipo real, asociada a un grado relativamente moderado de inestabilidad.7/

2. La política de estabilización

Después de un período de altas tasas de inflación al inicio de la década del sesenta, durante los diez años posteriores a 1964 se mantienen equilibrios fiscales y financieros que alargan hasta 1974 el efecto del programa de ajuste implantado en la coyuntura 1964-67. Es así como, al mismo tiempo que se

instituyen incentivos directos a las exportaciones, se elevó la recaudación fiscal, se recortó sustancialmente el gasto público corriente --principalmente por medio de la eliminación de subsidios-- y se pasó a financiar la inversión pública con ahorro externo, se elevaron las tarifas de las empresas estatales, se impusieron mayores controles sobre la expansión crediticia y se introdujo la corrección monetaria para deudas públicas y privadas.

¹El mayor logro del proceso destinado a contener la inflación es el grado de estabilidad que se consigue entre 1968 y 1973. Se tuvo una inflación promedio de 20%, que fluctuó entre 16% y 26% en los diferentes años. (Banco Mundial, 1983).

A partir de 1975, a pesar de que en un primer momento se intenta ajustar la economía a las nuevas condiciones recesivas externas, al alza de los precios del petróleo y a la caída de los términos de intercambio, de hecho se optó por una política expansiva hacia el interior. Ella incorporaba un amplio plan de inversiones públicas --o con garantía estatal-- en sectores y ramas estratégicas: pulpa y papel, petroquímicos, fertilizantes y acero. Además, consideraba fuertes incentivos a la producción de bienes de capital, que combinaban medidas fiscales, crediticias y de protección.

El efecto combinado de las alzas de los precios del petróleo, la expansión de la inversión en proyectos de largo plazo y el alza en la protección comercial, empujaron notoriamente hacia arriba la tasa de inflación. Ello ocurrió pese a la moderación impuesta por tasas de interés relativamente altas en términos reales y los flujos de capital externo que financiaban las inversiones estatales y los déficits comerciales. Así, para el quinquenio 1974-78, la tasa de inflación se elevó a un promedio de 35% anual, y su variación incrementó a un rango de fluctuación de entre 27 y 42%. (Banco Mundial, 1983).

Para efectos de la estabilidad de precios, uno de los puntos más importantes fue el inicio de un fuerte proceso de endeudamiento externo e interno del Estado, alimentado por los riesgos que implicaba la impredecibilidad cada vez mayor de la inflación y del tipo de cambio real. A medida que el riesgo crediticio se fue incrementando en los años posteriores, el Estado tomó directamente una mayor proporción del endeudamiento externo. A la vez, asumió, por medio de diferentes mecanismos, el riesgo cambiario de la

deuda privada y se convirtió en deudor interno de última instancia, tanto por emitir deuda pública para financiar gastos de inversión y subsidios al sector privado, como por garantizar los activos privados indexados.

De esa forma, durante los años 1973-82, la expansión económica y las transformaciones de la estructura productiva se realizaron en un medio inflacionario y de endeudamiento externo. Esto dió como resultado un fuerte desequilibrio financiero del sector público. (Dias Carneiro, 1988 y Bontempo, 1989).

La maxi-devaluación de 1983 implicó un empeoramiento de la situación fiscal, ya que gran parte de las transferencias netas al exterior debe realizarlas el Estado y se redujeron los impuestos y tarifas públicas, en términos reales. Ello implicó un incremento continuo de las necesidades de endeudamiento del sector público, para cubrir los pagos de intereses. Así, en 1986, se llega a una situación en la que del déficit total de 12.8 puntos del PIB, 11.6 corresponden a pago de intereses. (UNCTAD, 1989).

En esas condiciones, los programas de reducciones sustanciales del gasto corriente y la inversión fueron incapaces de hacer aportes esenciales al equilibrio financiero estatal. Entre 1981 y 1985, los recortes de 4.8% del PIB en gasto corriente y de 2.2% en inversión, resultaron inefectivos frente a un incremento de 17.6 puntos del PIB en el pago de intereses, a pesar de que aquellos podrían haber equiparado la caída de 2.7% de los ingresos totales. (UNCTAD, 1989).

No obstante que las altas tasas de inflación se compensaron con ajustes en los tipos de cambio nominales, incluso garantizando cierto grado de estabilidad de las tasas efectivas reales, la inestabilidad de los precios de la última década hizo casi imposible el desarrollo de financiamientos privados de largo plazo. Dada la incapacidad estatal para asumir ese tipo de compromisos, la renovación de la base productiva exportadora enfrentó así obstáculo insuperable. En los hechos, ello ha obligado a basar las recientes alzas de las exportaciones en caídas del consumo interno. Durante los ajustes recesivos de 1981/83 y de 1987/88, el consumo interno bajó y se incrementaron notoriamente las exportaciones y los superávits comerciales. En 1986, estos se redujeron debido a la expansión de la demanda interna que generó la ejecución del Plan Cruzado. (Bontempo, 1989).

3. La apertura comercial

Junto con las medidas ya comentadas, el paquete de políticas que se pone en vigor a partir de 1964 contemplaba una reducción considerable de la protección. Aunque con una interrupción importante en 1966-67, entre 1964 y 1972 se dio un proceso paulatino y moderado de liberalización comercial, que incluyó disminuciones y revisiones de tarifas y la eliminación de medidas no arancelarias. Las tarifas nominales promedio para las manufacturas pasaron de 99%, en 1966, a 57%, en 1973, y las tasas efectivas de protección se redujeron de 118% a 47%, en los mismos años. (García, 1978). Sin embargo, se mantuvo la estructura tarifaria típica de la primera fase de sustitución de importaciones, con los bienes de consumo protegidos con las tasas nominales y efectivas más altas, seguidos de los bienes intermedios y los bienes de capital.

La defensa de la balanza comercial y la profundización de la sustitución de importaciones que se impulsan a partir de 1974, llevaron a una política de contención de las importaciones. Esto implicó la elevación de tarifas, la exigencia de depósitos previos, la prohibición de importar artículos suntuarios, la imposición de restricciones a las importaciones estatales y la aplicación más estricta de la Ley de Similares.^{8/} (Banco Mundial, 1983).

Durante el período 1974-80, al mismo tiempo que se elevó la protección se produjo un cambio radical de su estructura. Se revirtió el orden de los productos, al pasar los bienes de capital a tener la más alta protección y los bienes de consumo a ser los menos protegidos. Efectivamente, si se toma el conjunto del proceso, la "inversión de la cascada" de las tarifas muestra que, entre 1967 y 1980, los bienes de consumo pasaron de una protección efectiva de 101% a 36%, mostrando al final de ese lapso las tasas menores los subsectores que habían tenido las más altas al principio. Por otra parte, los bienes intermedios experimentaron una disminución de 67% a 42% en la protección efectiva, y los bienes de capital se mantuvieron en alrededor de 60%. (Banco Mundial, 1983 y Balassa, B., 1980).

Frente a la crisis externa de los años ochenta, se hicieron pocos esfuerzos para permitir una mayor apertura de la economía. Incluso, se incrementó el grado de protección al introducir el Impuesto a las Operaciones

Financieras, que implicó un mayor encarecimiento de las importaciones. No obstante, en 1988 se llevó a cabo una importante reforma tarifaria que redujo los niveles y la dispersión. Así mismo, se han venido reduciendo considerablemente algunas barreras no arancelarias. Si se compara la situación antes y después de la reforma, se tiene que la frecuencia de la aplicación de restricciones cuantitativas se redujo a la mitad y que la tasa media de impuestos a las importaciones --aranceles e impuestos equivalentes-- pasaron de 81% a 42%. (UNCTAD, 1989).

La protección que se otorgó a las industrias nacidas en el período de la sustitución de importaciones y el fuerte crecimiento de un mercado que ya era muy amplio, permitieron un cierto proceso de maduración y de mayor exposición a la competencia externa. Ello implicaría que se produjo una mejora sustancial en el grado de competitividad internacional de productos de grados cada vez más complejos de elaboración.

Existe un amplio consenso que el paso siguiente de ese tipo de proceso sería elevar el grado de competitividad y las exportaciones de las "industrias nacientes". Esto implicaría reducir la protección y hacerla más selectiva, dada la mayor complejidad de la base productiva, la amplitud de opciones tecnológicas y las limitaciones de eliminar el sesgo anti-exportador por la vía de los incentivos fiscales.

La protección de una base productiva no competitiva y la defensa de los ingresos fiscales no constituyen los principales obstáculos para una mayor liberalización. Sobre todo si se tiene en cuenta que en el período analizado las tarifas realmente cobradas a las importaciones han sido relativamente reducidas, debido al complejo sistema de incentivos y exenciones. En 1972, los ingresos estatales por ese concepto eran del 9% del total de importaciones, en 1980-81 ese porcentaje era 6.6% y en 1985-86, de 7%. (Banco Mundial, 1983 y UNCTAD, 1989).

Sin embargo, pasar a esa siguiente etapa de liberalización comercial asume retomar el crecimiento, lo que requiere de recursos de mediano y largo plazos, condicionados a un mayor nivel de estabilidad interna y al relajamiento del estrangulamiento externo.

4. Productividad y salarios

A pesar de la caída de los salarios reales que produjo el ajuste del período 1964-67, y de una política salarial que implicó atrasos respecto a la inflación, el sector manufacturero mostró una tendencia de mediano plazo hacia el crecimiento de la productividad y de los salarios reales, entre 1964 y 1979. El conjunto de aportes analíticos tiende a comprobar que el crecimiento de la productividad del sector manufacturero habría sido igual o un poco mayor que el de los salarios reales, que fue de entre el 3% y 4% anual. (Banco Mundial, 1983; Barata, 1983, Paus, 1985 y Balassa, 1980).

Al analizar el comportamiento de siete ramas industriales, particularmente exitosas como exportadoras,^{9/} se comprobó que la productividad de la mano de obra había crecido a un promedio de 11.5% anual y los salarios reales a 3.3%, entre 1970 y 1980. Tales tasas fueron sustancialmente mayores para el subperíodo 1970-73. (Paus, 1985).

Lo anterior permite afirmar que, al menos durante la primera etapa del auge de las exportaciones de manufacturas, no fue necesaria una disminución de los salarios reales para garantizar la rentabilidad externa de esos productos. Es más, los ejercicios econométricos que analizan esta relación comprueban que el comportamiento de los costos de mano de obra y las variaciones en la productividad del trabajo tuvieron una escasa determinación sobre la evolución de las exportaciones. (Barata, 1983).

Durante la década de los ochenta, el comportamiento de la productividad ha sido bastante dispar entre ramas industriales; (Tavares, 1989). No obstante, para el conjunto de esos años no se advierte una tendencia clara de caídas en los salarios reales, aunque se dieron movimientos erráticos en todas las variables. Por su parte, la relación entre el índice del tipo de cambio y el de salarios nominales muestra un valor similar en el inicio de 1980 y al final de 1989, habiendo pasado por fuertes oscilaciones. (Lobo, 1989). Esto significa que, en promedio, no hubo alzas sostenidas de la rentabilidad de las exportaciones basadas en el atraso de los salarios.

El período de una tendencia ascendente más pronunciada del índice cambio/salarios --cuando hubo un valor relativamente más deprimido de los salarios-- tuvo lugar entre 1983 y 1986. Coincidió con un momento depresivo de

la demanda interna y de generación de importantes superávits comerciales. Una situación similar, aunque de menor intensidad, tuvo lugar en 1980.

Lo expuesto hasta acá permite concluir que, durante la década de los ochenta, sólo en coyunturas críticas se incorporan caídas importantes de los salarios reales como un elemento significativo para elevar la competitividad externa.

C. ESTIMULOS DIRECTOS A LAS EXPORTACIONES

Brasil llegó a tener alrededor de treinta distintos incentivos a las exportaciones. Estos se pueden agrupar básicamente en: exenciones de impuestos, subsidios tributarios e incentivos crediticios. Sus montos, modalidades y pesos han variado a través del tiempo, en función de las orientaciones económicas estratégicas y coyunturales, la compensación del sesgo anti-exportador, las presiones internacionales y la disponibilidad de recursos estatales. Pero han estado presentes en el desarrollo exportador durante los últimos veinte años, especialmente en el de las manufacturas.

1. Los incentivos y su evolución

Los primeros incentivos se establecen entre 1964 y 1968. Su objetivo explícito es compensar el sesgo anti-exportador de la estructura impositiva. Básicamente consistieron en exenciones de impuestos indirectos a las exportaciones. Incluyen el régimen de draw-back y los impuestos ICM e IPI.^{10/} Se ha calculado que hacia 1970, los precios de los productos exportados brasileños debían disminuir en alrededor de 40% para equipararse a exportaciones similares de otros orígenes. (García, 1978).

A medida que crecía la demanda interna y las importaciones de insumos y bienes de capital, sin que hubiera intentos especiales por alterar sustancialmente los precios relativos en favor de los transables vía política cambiaria, se percibió la necesidad de ampliar los incentivos a las exportaciones para garantizar su crecimiento. De esa forma, entre 1969 y 1972 se establecieron incentivos que no sólo compensaban el sesgo anti-exportador de la estructura impositiva, sino que de hecho constituían subsidios a esas

actividades. Estos incluyeron créditos fiscales a las empresas por impuestos indirectos sobre sus operaciones internas, en proporción a sus exportaciones --crédito premio-- y exenciones del impuesto sobre la renta de ganancias presuntas en las operaciones de exportación.

Hacia el inicio de los años setenta, el conjunto de incentivos existentes representaba potencialmente entre 50% y 55% del valor F.O.B. de las exportaciones. De ellos, las exenciones sobre impuestos indirectos --incluyendo el draw-back-- eran alrededor del 32%, los subsidios fiscales, 15% y los subsidios financieros, aproximadamente 8%. (Celso Pastore, 1979 y Baumann, 1989). Si se agregan los resultados de la reforma arancelaria, es posible concluir que en esos años prácticamente se había logrado eliminar el sesgo anti-exportador.

En términos de distribución de incentivos, los resultados guardaban poca relación con las metas de la estrategia económica. Esto era consecuencia de que los beneficios de las exenciones de impuestos se determinaron por las estructuras del IPI, del ICM y de los impuestos a las importaciones. Así, se vieron más favorecidos los bienes que dentro de esas estructuras tenían los gravámenes más altos y los mayores componentes de insumos importados. Por lo tanto, resultaron con mayores estímulos fiscales las industrias más tradicionales --calzado, manufacturas de cuero, muebles-- que las de mayor contenido tecnológico, como las maquinarias, los automóviles y los instrumentos de precisión. (Banco Mundial, 1983).

Incluso, se comprobó que el argumento de que las industrias tradicionales tenían mejores posibilidades de competir externamente, no tenía validez. En diversos análisis se muestra que las industrias más incentivadas tenían los mayores costos en recursos domésticos. Hacia el final de los años setenta, de los 27 subsectores industriales con los menores costos en recursos domésticos por divisa producida, 24 presentaron niveles de subsidios por debajo de la media. (Tyler, 1983).

Vista la falta de selectividad del sistema, y en congruencia con las orientaciones que estableció la estrategia de privilegiar subsectores industriales más avanzados, en 1975 se establecieron programas de aplicación precisa por actividades y empresas: el BEFIEX y el CIEX. Consistieron en acuerdos con empresas específicas --de largo plazo en el primer caso y de

mediano en el segundo— por medio de los cuales éstas recibirían un paquete de incentivos si cumplían con metas de exportaciones establecidas para la vigencia del convenio.

Los beneficios de los programas BEFTIEX se adicionaban a los incentivos existentes e incluían la posibilidad de utilizar las importaciones de insumos y bienes de capital, tanto para el mercado interno como para el externo, la dispensa de la "ley de similares", la ampliación de exenciones de impuestos indirectos y la seguridad de un período prolongado de esos incentivos. Este programa ha venido creciendo desde su inicio. De cubrir 15% del total de las exportaciones de productos manufacturados, aumentó a 35% hacia la mitad de la década siguiente. Ello estuvo vinculado al incremento de las exportaciones provenientes de los subsectores en que se ha concentrado el programa BEFTIEX. Alrededor de 50% de los contratos del programa se concretó con empresas automotrices. Las productoras de bienes de capital alcanzaron 34%, y las de elaboración de pulpa y papel 5%. (Banco Mundial, 1983).

Al mismo tiempo que se ampliaban los incentivos fiscales, se establecieron los primeros subsidios financieros. Consistieron en líneas de preembarque, a tasas de interés menores que las de mercado, para capital de trabajo preferencialmente de las empresas exportadoras de bienes de capital con períodos productivos prolongados. En esa medida estaban dotadas de un cierto grado de selectividad, ya que tenían plazos adaptados a las necesidades específicas de la producción.

Además de los lineamientos ya expuestos para el manejo de los estímulos a la exportación, en términos generales, los incentivos financieros se manejaron bajo criterios de complementación de los mercados privados de capital. Llenaron algunos vacíos, garantizando una mejor colocación de los productos y servicios en el exterior. Se estableció un fondo especial (FINEX), con líneas de crédito de largo plazo para la producción de bienes de capital con períodos productivos prolongados, que se usaron extensamente en la producción de barcos y equipos de ferrocarril. (Banco Mundial, 1983).

Dentro del mismo criterio, y frente al encarecimiento de los recursos prestables, se crearon subsidios de igualación de tasas de interés, equivalentes a la diferencia entre las tasas de colocación de los créditos de

exportación de las instituciones financieras privadas y los costos internos o externos de captación de esos recursos.

Finalmente, se abrieron líneas de post-embarque propiamente promocionales de las exportaciones, para actividades que generalmente no son financiadas por los mercados privados. Entre ellas: el financiamiento otorgado a "trading companies", con el objeto de elevar la capacidad de colocación de productos básicos y de pequeñas y medianas empresas; el financiamiento a la construcción de plantas industriales en el exterior, realizadas por firmas de ingeniería brasileña; el financiamiento a importadores de productos nacionales. Además, se apoyó una variada gama de actividades, como la participación en ferias, exportaciones en consignación, envío de muestras, investigaciones de mercado y compra de capital accionario de "trading companies" extranjeras que transaran con productos brasileños. (Martins, 1988).

A partir del final de los años setenta y durante la década de los ochenta, socios comerciales de Brasil le imponen medidas retaliatorias. Ello lleva a modificar paulatinamente el sistema de incentivos, tendiendo, básicamente, a eliminar aquellos considerados subsidios. Esto coincidió --y fue parcialmente causante-- con el papel mas activo que tomó la política cambiaria en la mantención de la rentabilidad de las exportaciones y en la generación de superávits comerciales.

Efectivamente, junto con la maxi-devaluación de fines de 1979, se eliminaron los subsidios fiscales --no las exoneraciones-- y se redujeron considerablemente los financieros. De esta forma, el conjunto de estímulos que promediaron alrededor del 60% del valor F.O.B. de las exportaciones durante la década de los setenta, se redujeron a 45%. De ese total, 12 puntos pertenecen a exportaciones del programa BEFIEX --las únicas que mantuvieron subsidios-- y el resto representa exenciones fiscales a impuestos indirectos, incluyendo el draw-back. (Baumann, 1989). Sin embargo, como se postergó el ajuste del tipo de cambio real, durante 1981-82 se restituyeron los subsidios fiscales y los crediticios de pre-embarque, iniciándose un programa de eliminación paulatina a partir de 1983.

Dentro de ese programa se retomó la orientación de eliminar los subsidios fiscales, el crédito premio --lo que se logró en 1985 después de disminuciones anuales importantes--, y la reducción sustancial de los subsidios a las líneas

de crédito de pre-embarque. Frente a ello, tomaron un peso relativo mayor las exenciones impositivas, las líneas de post-embarque, y los subsidios del BEFTEX.

Cabe anotar que en el caso de los draw-backs, los subsidios de post-embarque y de BEFTEX, hubo incrementos que compensaron parcialmente la reducción de los otros subsidios. En definitiva, en 1989 se llegó a un nivel menor de subsidios que diez años antes (53.6%), pero muy similar al que existía en 1970-71 (52.9%). (García, 1978 y Baumann, 1989).

El mayor peso que tomó el programa BEFTEX y las líneas de crédito de post-embarque determinó una estructura de subsidios claramente más selectiva. Ello se fue conformando desde mediados de la década pasada y tiende a beneficiar actividades con mayores grados de elaboración. Esta parece ser una tendencia que se profundiza actualmente, en la medida que frente a las reducciones previstas de subsidios --incluyendo la eliminación de los "crédito premio" del BEFTEX-- las nuevas políticas dirigidas a la industria contemplan una liberalización mayor, combinada, por primera vez, con apoyos estatales concentrados en la importación de tecnología no incorporada. (Bontempo, 1989).

2. Impacto y costos

Los cálculos de incentivos potenciales promediaron alrededor de 60% del valor FOB de las exportaciones durante los veinte años de vigencia de los esquemas, con las oscilaciones y cambios de composición que se han señalado. Los beneficios efectivamente concedidos han sido alrededor de dos terceras partes de esa cifra. Ello implica que de cada dólar de exportaciones, alrededor de 40 centavos han sido realmente estímulos. (Banco Mundial, 1983 y Baumann, 1989).

Al mismo tiempo, las exenciones de impuestos indirectos han representado potencialmente alrededor de 40% del valor FOB de las exportaciones y su grado de utilización pareciera acercarse a la media del conjunto de incentivos. Por lo tanto, de esos 40 centavos, alrededor de 25 han representado compensaciones del sesgo anti-exportador de la estructura impositiva. Los 15 centavos restantes englobarían los créditos premio, los subsidios crediticios y las exenciones al impuesto sobre la renta. Estudios realizados en diferentes momentos afirman que éste componente de sobrecompensación se ha equiparado con

los atrasos experimentados por el tipo de cambio real, durante los veinte años analizados. (Barata, 1983 y Bontempo, 1989).

De hecho, para el período 1968-73 un índice de tipo de cambio efectivo real para las exportaciones, que combinaba las variaciones del tipo de cambio real con el nivel de subsidios, daba un promedio de 103.25, con una desviación típica de 5.23. (Barata, 1983). En la misma dirección, un índice de remuneraciones a las exportaciones, construido con esas mismas variables además del índice de precios de las exportaciones, entregaba una media de 105 y una desviación standard de 2.61, para el período 1976-87. (Bontempo, 1989). Si consideramos que el nivel de incentivos y el tipo de cambio real presentan una variabilidad bastante mayor, resultaría que hubo un efecto de compensación entre ambos parámetros.

Lo anterior apuntaría a dos efectos importantes atribuibles a los incentivos: compensar las caídas de los ingresos de los exportadores provocadas por los retrasos del tipo de cambio real y estabilizar sus remuneraciones en el mediano plazo, incluso frente a las variaciones adversas de precios internacionales. Ese papel compensador de los efectos negativos sobre las exportaciones, se afincaría sobre el hecho de que existe una substitución casi perfecta entre incentivos y tipo de cambio. Implicaría, además, que la existencia de incentivos ha tenido un efecto básicamente neutralizante, aunque necesario, con respecto al desempeño exportador.

No es de extrañar, por tanto, que cuando se han combinado los niveles de incentivos con otras variables —demanda externa, crecimiento industrial, economías de escala, capacidad de mercado e incluso gastos en investigación y desarrollo— aquellos desempeñaron un papel bastante modesto en el crecimiento de las exportaciones. (Horta, 1983; Barata, 1983; Tietel, 1986; Braga, 1986; Paiva, 1987; Bontempo, 1989). Sin embargo, esto no es suficiente para negar la necesidad de su papel de estabilización y compensación de las remuneraciones a las exportaciones.

La evaluación del papel jugado por los subsidios cobra vigencia a medida que se intensifica el desequilibrio financiero del Estado y se dejan sentir con mayor peso sus costos, tanto por ingresos dejados de percibir, como por los gastos que provoca. Vale la pena anotar que, en 1971, el conjunto de incentivos efectivamente pagados representó un sacrificio fiscal del 1.12 del

PIB, y que en 1987 llegó a 1.8%. La parte correspondiente a subsidios era de 0.4% y 0.33%, respectivamente. Las diferencias se explican por el menor peso que estos últimos fueron tomando en el paquete total de incentivos, desde finales de los años setenta. (García, 1978 y Baumann, 1989).

En el momento actual, no pareciera que la eliminación de los subsidios --en sentido estricto-- vaya a tener un impacto significativo sobre el comportamiento exportador. Tampoco, que pueda ser determinante del equilibrio de las finanzas estatales, frente a déficits de alrededor de 8% del PIB. Cabría, más bien, que jugaran un papel de elemento de negociación con los socios comerciales externos.

No se puede afirmar lo mismo con respecto al componente de exenciones fiscales. Tanto su compensación al sesgo anti-exportador de los impuestos indirectos, como el sacrificio fiscal que representan, son considerablemente mayores. Por ello, una modificación del sistema de incentivos a las exportaciones en esta área plantea una redefinición del conjunto de la política comercial, incluyendo componentes con efectos que desbordan el ámbito propio del comercio exterior.

Se debe considerar que las exenciones impositivas, en general --no sólo a las exportaciones--, han dado como resultado que se recolecte solamente alrededor de 30% de los impuestos a las importaciones e IPI. Por lo tanto, un mayor grado de apertura, que implique la reducción del sesgo anti-exportador que hasta hoy se compensa con sacrificios fiscales, no debería acarrear consecuencias irreparables para las finanzas públicas.

Si se tiene en mente que, como se ha señalado, se dieron avances significativos en la competitividad, al menos en el caso de las ramas industriales más importantes, la apertura comercial tampoco debería amenazar la viabilidad económica de la base productiva en general. (Tavares, 1989).

Los cuestionamientos a un proceso de reducción de los costos fiscales de los incentivos que sustituya su papel en la disminución del sesgo anti-exportador por un proceso de apertura, surgen más bien por su posible efecto sobre el balance externo. En un proceso de esa naturaleza, la política cambiaria deberá cargar con el peso de garantizar los fuertes superávits comerciales, que hasta hoy son necesarios.

Por sus efectos sobre la inflación --cuya contención es prioritaria--, pareciera que la superación de la crisis fiscal y la renovación del crecimiento por la vía de sustituir totalmente los incentivos a las exportaciones con grandes devaluaciones reales de la moneda nacional --combinadas o no con una apertura irrestricta--, se encuentran cerradas. Se ha considerado más viable encontrar lugares de equilibrio que combinen esas variables. Necesariamente, ésto implica afinar los criterios de selectividad que deben adoptar tanto la protección, como los incentivos. Hay claras muestras, en la discusión y en las propuestas de legislación industrial recientes, de que en esa tarea difícilmente podrá estar ausente la definición de un perfil tecnológico-productivo renovado para el mediano plazo, que deberá ser más afinado que el que orientó la profundización de la sustitución de importaciones de los años setenta.

D. LOS APOYOS EXTRA-PRECIO

1. Infraestructura y capital humano

Al mismo tiempo que se establecieron nuevos lineamientos estratégicos y macroeconómicos y se lanzaron los programas de incentivos a las exportaciones, se desplegaron amplios esfuerzos en la construcción y renovación de obras de energía eléctrica, puertos y caminos. Si bien se orientaron al conjunto de la base económica, es innegable su efecto sobre la capacidad exportadora. Hubo incluso medidas que revelan una clara intencionalidad en ese sentido. Una de ellas fue la creación de "corredores de exportaciones" para facilitar el transporte de bienes desde el interior hacia los puertos. (Hoffman, 1978).

También se pueden considerar como parte de esa línea de apoyo a la producción de exportables, las grandes inversiones que realizó el Estado a partir de 1972, en siderurgia, petroquímica y minería. Ellas permitieron asegurar el aprovisionamiento de insumos básicos a las actividades agrícolas y manufactureras, y apoyaron la rentabilidad de las exportaciones por la vía de menores costos --inferiores a los internacionales-- de acero, fertilizantes, derivados del petróleo, energía eléctrica, etc.

En cuanto a capital humano, desde antes de los años sesenta se había venido conformando un amplio contingente de cuadros técnicos universitarios y trabajadores calificados. Estos últimos surgieron de programas gubernamentales de capacitación, que formaban 57% de los nuevos obreros calificados, y de fuertes contingentes de inmigrantes. (Teitel, 1983). Posteriormente, las empresas industriales crearon sus propios programas de entrenamiento, incluyendo el envío de trabajadores al exterior y la contratación de extranjeros.

Al inicio de la etapa de impulso a la producción exportable, Brasil contaba con un número similar de ingenieros al de Francia o Canadá. Esta realidad era el producto de las demandas generadas por la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones. A partir de la mitad de los años sesenta, se dió impulso a la formación de ese tipo de cuadros. Los estudiantes de ingeniería pasaron de 40.000 a 190.000, entre 1968 y 1974. (Teitel, 1983). Hubo un esfuerzo consciente para formar y capacitar cuadros técnicos de nivel superior y mano de obra calificada. Se dió paralelo a la transformación de la producción y al auge de las exportaciones y garantizó la disponibilidad del capital humano necesario. Sin embargo, hubo desfases entre oferta y demanda de personal calificado en ramas específicas --producción de acero, por ejemplo-- que se suplieron sobre la marcha con programas especiales.

2. Desarrollo tecnológico

Pese a que existieron esfuerzos institucionales anteriores, sólo en el Programa Estratégico de Desarrollo de 1968-69 se incorporó por primera vez una política explícita de ciencia y tecnología a nivel nacional. De ahí en adelante se sistematizaron en una estructura institucional, se organizaron los apoyos financieros y se impulsaron conscientemente las actividades de desarrollo tecnológico.

Al comparar 1968 con 1979, resulta notorio el fuerte incremento que experimentó el financiamiento del conjunto de actividades en esa área por parte del Gobierno Federal. Los recursos totales pasaron de 68 millones de dólares a 240 millones de dólares, lo que llegó a representar el 2.4% del presupuesto nacional y alrededor del 0.5% del PIB. Si se incluyen los gastos

realizados por empresas públicas y privadas, se llegaría a un monto de alrededor de 1% del PIB, durante la segunda mitad de los años setenta. (Banco Mundial, 1983).

La evolución de esta política muestra tres características básicas, marcadas por la búsqueda de un apoyo tecnológico autónomo. La primera consiste en que se trasciende de enfatizar la generación de tecnología apropiada a los recursos nacionales hacia el fortalecimiento de opciones tecnológicas que eleven la competitividad de la industria.

En segundo lugar, se evoluciona desde una responsabilidad fundamental del Estado en el desarrollo tecnológico, hacia la coordinación de las orientaciones de los organismos públicos, a estimular las actividades y proyectos de investigación y desarrollo de las empresas, y a difundir los adelantos tecnológicos alcanzados.

La tercera característica está vinculada estrechamente a la anterior. Consiste en trasladar el apoyo que se concentraba en la formación de cuadros de alto nivel técnico y el financiamiento de infraestructura básica de investigación, a proyectos específicos de desarrollo tecnológico ejecutados por empresas e instituciones.

Desde la perspectiva de la demanda también se llevaron a cabo esfuerzos destinados a sostener el desarrollo tecnológico autónomo. Básicamente se operó protegiendo la fabricación de bienes de alto grado de elaboración por empresas brasileñas, controlando las compras de tecnología no-incorporada, orientando las compras estatales de bienes con alto contenido tecnológico a las industrias nacionales e impulsando la difusión de los avances y el apoyo a las exportaciones de tecnología, principalmente de servicios de ingeniería y plantas "llave en mano". (Banco Mundial, 1983).

El esfuerzo coordinador, el apoyo financiero y la complementación entre demandantes y oferentes de tecnología, han ido creando relaciones cada vez más estrechas entre centros de investigación, universidades y productoras de tecnologías avanzadas, con empresas usuarias. Ello ha dado lugar a la creación de complejos de excelencia integrados físicamente en "parques tecnológicos". (CEPAL, 1990).

3. Facilitación comercial

Los hitos más importantes en la facilitación comercial han estado vinculados a los momentos de revisión más profunda de las políticas y las estructuras institucionales ejecutoras. El primero tuvo lugar en 1968-69, cuando se redefinió la política comercial externa y se puso al día y amplió el sistema de incentivos a las exportaciones. El segundo, ocurrió a partir de 1979, y especialmente después de 1982, cuando se impuso una revisión de la política comercial y comenzaron a eliminarse subsidios fiscales y financieros a los productos exportados.

Desde 1968 se tomaron medidas para reducir y simplificar los trámites burocráticos que deben cumplir los exportadores. Esta línea se mantuvo posteriormente, pero ha mostrado algunos retrasos, producto del sistema de incentivos y estímulos cada vez más complejo que le ha tocado enfrentar. Durante los años ochenta, y especialmente en el segundo quinquenio, se despliega un esfuerzo importante de facilitación de los trámites burocráticos para las exportaciones. Estas medidas incluyeron la simplificación y automatización de los mecanismos de draw-back, consolidación de normas administrativas de CACEX, reducción de los bienes sujetos a registros previos, eliminación de la proliferación de organismos que intervienen en el manejo físico de los bienes exportados. (García, 1978 y Baumann, 1989).

Pareciera que en el ámbito de los incentivos financieros no ha habido avances similares hasta el momento, aunque es ahí donde se ha venido dando la mayor proliferación de incentivos y el consecuente incremento en su complejidad.

4. Colocación en el exterior

La preocupación por complementar los esfuerzos internos con tareas en el ámbito externo para asegurar la colocación de las exportaciones, estuvo presente desde el comienzo en el sistema promocional brasileño.

El Departamento de Promoción Comercial de la Cancillería ha otorgado diversos tipos de apoyo al exportador brasileño. Van desde servicios de información comercial y promoción de contactos directos con importadores del

exterior, hasta la elaboración de estudios de mercado y la formulación de estrategias específicas de venta.

Una segunda línea de apoyo a las colocaciones en el exterior es la existencia de líneas de financiamiento para actividades específicas de postembarque, independientemente de que también hayan significado un subsidio crediticio. Como se vio anteriormente, éstas incluyeron una amplia gama, que cubre desde estudios de mercado hasta la participación en el capital accionario de empresas en el exterior, pasando por el envío de muestras y bienes en consignación, especialmente para equipos de capital.

Sin menoscabo de la importancia de los apoyos ya mencionados, la existencia de las "trading companies" ha beneficiado quizás al mayor número de exportadores y a la mayor cantidad de colocaciones de Brasil en el exterior. En este último aspecto, en una década se multiplicó por diez el valor de sus operaciones, pasando de colocar 7% del total de exportaciones, en 1976, a 30.5%, en 1986. (Martins, 1988). En última instancia, el aporte singular de estos organismos ha sido elevar la capacidad negociadora de las exportaciones brasileñas en el exterior, lo que ha hecho posible la colocación de mayores volúmenes. Ello se produce en la medida que las "trading companies" juegan el papel de intermediación comercial entre vendedores y compradores nacionales y extranjeros.

Se debe tener en cuenta que estos organismos surgieron con grandes capacidades de comercialización, ya que se dedicaban a la intermediación de productos básicos de importantes volúmenes de ventas, como el café, por el lado de las exportaciones, y el petróleo por el de las importaciones.

Las actividades de estas empresas ilustran claramente su papel de apoyo a la capacidad negociadora. En primer lugar, organizan la oferta de pequeños y medianos productores. Estos no podrían exportar individualmente, dados sus escasos volúmenes de producción o tendrían que hacerlo por medio de intermediarios, que muchas veces son compradores o están vinculados a ellos, lo que constituye una amenaza a la rentabilidad. En segundo lugar, la posibilidad de manejar fuertes y diversificados volúmenes de oferta y demanda permite la ampliación de la cantidad y tipo de operaciones. Entre ellas, acuerdos de "buy-back", intercambio compensado, trueque, aprovisionamiento de largo plazo, financiamiento externo, etc., con las consecuentes ventajas en

términos de precios y acceso a mercados, que de otra forma hubieran estado fuera del alcance de los exportadores brasileños.

Vale la pena mencionar el papel jugado por INTERBRAS en la penetración de los mercados de los países exportadores de petróleo. Allí se efectuaron operaciones comerciales de compensación de compras de hidrocarburos, imposibles de realizarse sin la flexibilidad operativa de una "trading". (Menjívar, 1988). El ejemplo revela que estas empresas han utilizado de manera decisiva el poder de compra de Brasil para colocar sus exportaciones en nuevos mercados.

Asimismo, las "trading" han garantizado mejores precios y una presencia continuada en los mercados externos. Por su capacidad están en condiciones de garantizar compromisos de aprovisionamiento de largo plazo. A su vez, esto implica seguridad y estabilidad para los inversionistas en productos exportables.

E. INSTITUCIONALIDAD

Desde su inicio, la estructura institucional para la promoción de las exportaciones ha tenido dos niveles claramente delimitados. Un nivel de decisión y coordinación de políticas económicas, en el que el papel protagónico le pertenece a consejos interministeriales. Las políticas comerciales más específicas emanan del CONCEX (Consejo de Comercio Exterior), mientras que medidas más generales, especialmente las cambiarias, que afectan el desempeño de las exportaciones, y recomendaciones en el caso de medidas específicas, provienen del CMN (Consejo Monetario Nacional), dirigido por el Ministerio de Hacienda. (CCI, 1988).

Debido al crecimiento de los programas crediticios y de apoyo a la industria --BEFIEY Y CIEY-- se amplió también la participación del Banco Central y del Consejo de Desarrollo Industrial en la definición de la política comercial.

La Carteira de Comercio Exterior del Banco do Brasil (CACEY) se encarga de administrar casi la totalidad de los incentivos fiscales y crediticios a las exportaciones, así como de las medidas de control de las importaciones. La asignación de las funciones de ejecución de la política comercial a la CACEY

obedeció a su carácter de institución descentralizada, con experiencia en el financiamiento al comercio exterior y con una amplia red de agencias, capaces de garantizar el contacto directo con los usuarios de los incentivos. La complejidad y el diverso carácter que fueron adquiriendo las políticas comerciales en el nivel de la ejecución, ha generado permanentes duplicaciones y conflictos entre la CACEX y las instituciones encargadas de administrar el control de las importaciones (Aduanas) y los organismos dedicados a las políticas sectoriales.

De la ejecución de la política de promoción hacia el exterior se encargó el Departamento de Promoción Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se realizaron economías para garantizar amplios recursos humanos y de infraestructura al esfuerzo exportador. Al mismo tiempo se fortaleció la capacidad negociadora al articular la acción diplomática con los objetivos de la política económica, especialmente con los que conciernen al área comercial.

BIBLIOGRAFIA BRASIL

Balassa, Bela, Políticas Económicas e Incentivos en Brasil. Integración Latinoamericana, Año 5, N° 53. INTAL. Diciembre, 1980.

Balassa, Bela and Associates, Development Strategies in Semi-industrial Economies. A World Bank Research Publication. World Bank. 1982.

Banco Mundial, Brazil: Industrial Policies and Manufactured Exports. 1983.

Barata de Paula Pinto, Maurício, Exportações Brasileiras de Manufaturados: crescimento e mudança de estrutura. Série Ensaio Economicos (número 24). Instituto de Pesquisas Economicas. Sao Paulo, 1983.

Baumann, Renato, Ajuste Externo. Experiencia Recente e Perspectivas para a Próxima Década. Para a Década de 90. Instituto de Planejamento Economico e Social. Diciembre, 1989.

Bergman, Joel, Industrial and Trade Policies. Cambridge, 1970.

Bontempo, Helio Cezar, Politica Cambial e superávit comercial. Pesquisa e Planejamento Economico, Vol. 19. Instituto de Planejamento Economico e Social. Abril, 1989.

Braga, Helson y Guimaraes, P., Estrutura Industrial e Exportação de Manufaturados no Brasil: 1978. Pesquisa e Planejamento Económico, Vol. 16, Abril, 1986.

CCI, Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, Los Sistemas Institucionales de Promoción de Exportaciones en América Latina. Documento N° 3. 1984.

CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, LC/L.548. Naciones Unidas, Febrero, 1990.

Celso Pastore, Alfonso/Arantes Savasini, José Augusto/De Azambuja Rosa, Joal/Kume, Honório, Promoção Efectiva as Exportações no Brasil. Estudos 2. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. 1979.

Dias Carneiro, Dionisio y Bodin de Moraes, Pedro, La Inflación y la Evolución del Sistema Financiero Brasileño. Deuda Interna y Estabilidad Financiera. Volumen II. Estudios de casos. Massad, Carlos y Zahler, Roberto. Grupo Editor Latinoamericano. 1988.

García, Héctor A., Políticas de Desarrollo de las Exportaciones de Manufacturas en Brasil. Políticas de Promoción de Exportaciones. Vol V. CEPAL, Naciones Unidas, Junio, 1978.

Horta, Maria Helena. Fontes de crescimento das exportações brasileiras na década de 70. Revista trimestral de Instituto de Planejamento Económico e social. IPEA, Abril, 1983.

Hoffman, Helga, The Export Oriented Strategy in Brazil. INTERECONOMICS, 3/4, Year 13. March, 1978.

Leff, Nathaniel, Estancamiento de las Exportaciones y Desarrollo Autarquico de Brasil 1947 a 1962. El Trimestre Económico, N° 144. Octubre-diciembre, 1969.

Lobo, Murilo, Indicadores de Competitividade das Exportações Brasileiras. Para a Década de 90. Instituto de Planejamento Economico e Social. Diciembre, 1989.

Martins, Ricardo, Las Empresas Comercializadoras en Brasil, Integración Latinoamericana, N° 140/141, Año 13. INTAL. Diciembre, 1988.

Menjívar, Oscar, El Financiamiento y la Comercialización como Instrumentos para Impulsar el Comercio Intrarregional de Productos Básicos. INTAL, Diciembre, 1988.

Paiva Abreu, Marcelo y Fritsch, Winston. Obstacles to Brazilian Export Growth and The Present Multilateral Trade Negotiations. Pontificia Universidad Católica do Rio de Janeiro. Abril, 1988.

Paus, Eva, Manufactured Export Growth in Latin America in the 1970s: Reflection of Improved Competitiveness. Documentos de Trabajo N° 37. Universidad de Gotinga. Julio, 1985.

Péñalver, M., Industrial Policies and Manufactured Exports. World Bank. August, 1981.

Tavares de Araújo Jr., José et al., Proteção, Competitividade e Desempenho Exportador da Economia Brasileira nos Anos 80. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Nº 26, Ano V. Fundação Centro de Estudos de Comercio Exterior. Diciembre, 1989.

Teitel, Simón/Thoumi, Francisco E., Da substituição de importações as exportações: as experiencias argentina e brasileira no campo das exportações de manufacturados. Revista quadrimestral do Instituto de Planejamento Económico e Social-IPEA. Volume 16, Nº 1. IPEA. Abril, 1986.

Tyler, William, Incentivos as exportações e as vendas no mercado interno: análise da política comercial e da discriminação contra as exportações. Revista quadrimestral de Instituto de Planejamento Económico e social. IPEA. Abril, 1983.

UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1989. Informe de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Naciones Unidas. Agosto, 1989.

Zini, Alvaro, Repaso de la Política Cambiaria de Brasil. Boletín del CEMLA, Vol. XXXIV, Nº 3. CEMLA. Junio, 1988.

IV. CHILE

A. ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Ya antes de la crisis de los treinta, y especialmente en el período 1964-70, se pueden identificar en Chile esfuerzos conscientes por ampliar y diversificar las exportaciones. Sin embargo, el impulso más definido y sostenido se produce a partir de 1974 y está inscrito dentro de una estrategia global de desarrollo. El análisis que se entrega a continuación abordará el lapso que media entre ese año y la actualidad. Pero se aportará también la información sobre períodos previos considerada relevante.

1. Antecedentes

Después de varias décadas de funcionamiento, hacia la segunda mitad de los años cincuenta la sustitución de importaciones presentaba signos típicos de agotamiento, con los consecuentes costos sobre el balance externo, el crecimiento y la conformación de la estructura productiva. De ahí que en esos años se produzcan esfuerzos por dotar de un mayor grado de neutralidad al régimen de comercio exterior. Esto se hace a través de medidas de racionalización de la protección, que no pudieron sostenerse en el mediano plazo por problemas de balanza de pagos. (CEPAL, 1975).

Un segundo orden de antecedentes, que apunta también a reducir el sesgo anti-exportador, lo aportan medidas cambiarias favorables a la rentabilidad de las exportaciones. En este campo, resultan relevantes las ventajas que, prácticamente desde los años treinta, contemplaban los regímenes cambiarios diferenciados para exportaciones no tradicionales. Ello adquiere mayor amplitud en la segunda mitad de la década del cincuenta. El esfuerzo más sistemático y de mayor impacto, fue la puesta en vigor de una política de "crawling peg", en 1965. Esta buscaba mantener un tipo de cambio real estable, "con el objeto de suministrar señales claras para la asignación de recursos" (French-Davis, 1979b).

En el campo de los incentivos fiscales a las exportaciones también se encuentran numerosos antecedentes. Hasta finales de los años cincuenta, se

otorgaban estímulos específicos por actividades o zonas del país, en la forma de draw-backs o privilegios cambiarios. En 1958, se realiza el primer intento por establecer un sistema de incentivos de orden más general. Incluía exenciones de impuestos a las importaciones de insumos incorporados y rebajas de otros tributos que incidieran desfavorablemente sobre el costo de las exportaciones. El sistema fue revisado y renovado en 1965. Se le incorporó un reintegro de impuestos, basado en la incidencia tributaria sobre las exportaciones y el privilegio de la tasa de cambio legal más alta, liquidable en el momento más conveniente para los exportadores después de la fecha de exportación. (Behrman, 1976).

Durante el resto de la década, y aún en el período 1970-73, se reglamentaron y ampliaron los estímulos fiscales a las exportaciones. Si a ello se suman las líneas de crédito de pre y post-embarque, que se establecieron entre 1958 y 1965, se había llegado a conformar un sistema bastante completo de incentivos a las exportaciones. El hecho de que ocurriera en etapas sucesivas y de forma aditiva, le restaba estabilidad en el tiempo.

Pero quizás el atencedente que tendría mayor trascendencia hacia el futuro lo constituye el conjunto de políticas de fomento productivo que se llevaron a cabo a partir de los años cuarenta, con una amplia y activa intervención estatal. En el sector forestal aparecen los programas subsidiados de forestación y la construcción de plantas de celulosa. En el sector frutícola, la construcción de centrales de frío y líneas de crédito especiales contenidas en el Plan de la CORFO (Corporación de Desarrollo de la Producción), de 1966. En el área pesquera, destacan, en 1953, la concesión de privilegios cambiarios, y en los años sesenta el Plan de la CORFO y el otorgamiento de franquicias tributarias a la importación de insumos y bienes de capital. (Behrman, 1976; Vignolo, 1983 y Castillo, 1989).

No se puede dejar de considerar como un antecedente de la mayor relevancia la inestabilidad económica, que representaba un grave obstáculo para las posibilidades de emprender proyectos de largo plazo. Esta se originaba en períodos de inflación tan persistentes y prolongados, que marcaban profundamente el comportamiento de los agentes económicos nacionales. Adicionalmente, las políticas económicas adolecían de diferentes grados de erraticidad que alimentaban esa percepción. Aún en las líneas de política que

se dan como antecedentes positivos para el impulso exportador, se encuentran avances y retrocesos que debieron arrojar dudas insuperables sobre los niveles futuros de rentabilidad de las diversas actividades. La implantación de medidas de liberalización comercial y su posterior reversión (1957-1962), la agregación no programada y revisiones continuas de los incentivos fiscales a las exportaciones (1960, 1963, 1966, 1969, 1970), la radicalidad de las reorientaciones de la política cambiaria (1958, 1965, 1970), y su grado de inestabilidad, son episodios que abundan en ese sentido.

Por la incidencia que tuvo en la implantación del modelo económico posterior --y no simplemente por ser el momento histórico precedente--, el período 1970-73 se debe incluir como un antecedente de primera importancia. La definición de los grandes cauces estratégicos, la intensidad y la mística con que se llevan a cabo las políticas posteriormente, incorporaron un sentido de respuesta radical y antitética a las percepciones que se tenían sobre las orientaciones que primaron en esos años. Estas eran: ampliación de la participación económica del Estado, controles y regulaciones sobre el sistema de precios y los flujos de recursos y nacionalismo económico.

2. Los grandes cauces

Son pocos los momentos históricos en América Latina en que se ha podido integrar prácticamente la totalidad de la gestión económica estatal en cauces tan definidos. Uno de ellos se produjo a partir de 1974, cuando el Estado chileno impulsa la liberalización, la apertura y la privatización.

La liberalización tiene dos grandes ámbitos concretos de aplicación: precios de los bienes y el mercado financiero. La apertura implicó la eliminación de controles y la reducción de tarifas al comercio exterior y la desregulación de los flujos financieros externos. Y la privatización ha significado la disminución del papel económico del Estado en sus diferentes modalidades.

Es dentro de esas orientaciones que la promoción de las exportaciones adquiere un lugar central en la estrategia de desarrollo de Chile, en una visión que la percibió como incompatible y contrapuesta a la sustitución de importaciones. Este rasgo es el que distingue con más claridad el desarrollo

exportador chileno del de los otros países analizados y de la mayoría de las naciones de la Región.

En síntesis, en el caso chileno se pretendía esencialmente eliminar el sesgo anti-exportador y utilizar elementos sobre-compensadores en unas pocas situaciones especiales. (Buchi, 1988). En los otros casos analizados —y en la mayoría de los países con experiencias de exportación exitosas— la política estatal se limitaba a compensar el sesgo anti-exportador y, en lo posible a reducirlo.

A eso se debe que la intención estratégica del gobierno chileno haya sido concentrar el peso del esfuerzo exportador sobre las medidas de apertura comercial, la eliminación de la incidencia de impuestos indirectos sobre los precios de las exportaciones y la imposición de un tipo de cambio real estable. Se pretendía que el conjunto de la política eliminara los efectos distorsionadores, y los transables efectivamente se compraran y vendieran a precios internacionales. Desde esa perspectiva se califica al conjunto de la estrategia económica como de "neutralidad", con respecto al esfuerzo exportador. (Corbo, 1985 y 1987 y Arriagada, 1988).

Dentro de esa óptica, la incidencia de la política económica sobre la formación de los precios de las exportaciones la asumen, fundamentalmente, las medidas que afectan al conjunto de la economía, en las áreas cambiaria, comercial, salarial y de estabilización, frente a lo que serían medidas que afectan específicamente los precios de las exportaciones, como los incentivos y subsidios fiscales y financieros.

Como se verá más adelante, el otro elemento de impulso a las exportaciones lo constituyen medidas de apoyo extra-precio, de diferentes grados de amplitud e intensidad, en los campos de penetración de mercados, administrativo, infraestructura, capital humano y facilitación comercial.

Es importante mencionar, dentro de las características de la estrategia de desarrollo, el efecto que pudo ejercer sobre el esfuerzo exportador la perspectiva de mantención hacia el mediano y largo plazos de las orientaciones principales. En especial, cuando se trató de inversiones de maduración prolongada a ser realizadas por empresarios que habían sido afectados por períodos de intensa incertidumbre. Apparently, la percepción de permanencia de la estrategia fue alimentada por apreciaciones sobre el futuro político y

por la voluntad mostrada para implementarla. Sobre todo, cuando ello implicó sacrificar intereses de grupos específicos u objetivos de la política estatal de menor plazo.

3. Las etapas

El conjunto de medidas que se llevaron a cabo en los primeros años de implementación de la estrategia de desarrollo buscaba restaurar los balances económicos internos y externos. Al mismo tiempo, se pretendía avanzar rápidamente en las transformaciones estratégicas. Esa combinación de objetivos hizo que se dieran medidas drásticas, de forma concomitante, en las áreas cambiaria, precios y salarios, fiscal y comercial.

El período que siguió a la etapa fundacional del nuevo régimen económico, estuvo dedicado a la profundización y consolidación de los cambios estructurales, especialmente en las áreas de liberalización comercial y financiera, y duró hasta 1979. Una vez completada la apertura comercial y muy avanzada la liberalización financiera, durante la coyuntura 1979-82, la política económica se vuelca hacia un esfuerzo especial anti-inflacionario, en el marco del enfoque monetario de la balanza de pagos y apoyada en flujos importantes de recursos externos.

Esa etapa dio paso a una de profunda crisis. Debido a ella la política económica estuvo atrapada en el corto plazo hasta 1983-1984, cuando se entra en una fase de recuperación. Durante el período crítico, la estrategia es dotada de un sentido de mayor pragmatismo. Si bien se la mantiene dentro de los grandes cauces originales de una economía "libre y abierta", el Estado retoma el control de algunas variables claves, como la tasa de interés y el tipo de cambio.

La estrategia corregida orienta la política económica hasta el final de la década, marcada por el peso primordial que tomó la generación de balances favorables con el exterior. Dentro de ello, se despliega el mayor y más prolongado esfuerzo exportador, que llevó la relación exportaciones/PIB a valores nunca alcanzados después de los años treinta.

B. MACROPOLITICAS

1. La política cambiaria

Hasta 1979-80, la política cambiaria atiende al menos tres objetivos distintos: elevar la rentabilidad de las exportaciones, compensar alteraciones de corto plazo de la balanza de pagos y regular las expectativas inflacionarias. Durante el período 1973-76, dentro del primer objetivo se buscó unificar el tipo de cambio y elevar sustancialmente la tasa real.

De hecho la combinación de grandes devaluaciones, primero, y, luego, el establecimiento de un sistema de "crawling-peg" orientado a mantener la paridad real, dieron como resultado una desvalorización del tipo real de alrededor del 30%, entre Octubre de 1973 y Enero de 1976. Todo ello en condiciones externas muy adversas y en medio de un programa de severo ajuste de la demanda interna. (Ffrench-Davis, 1979b).

Entre 1976 y 1978, comienza a tomar peso en la determinación del tipo de cambio la intención de contrarrestar las expectativas inflacionarias. Por ello, se dieron incluso dos midi-revaluaciones de la tasa nominal, una vez transcurrido el momento de mayores amenazas al balance externo. Seguidamente, se buscaba compensar los efectos inmediatos de las reducciones arancelarias sobre la balanza comercial, por medio de mini-devaluaciones frecuentes. Unas se balancearon con otras, estableciendo una tasa real, al inicio de 1978, similar a la de dos años antes, pero que atravesó por una dinámica de mayor inestabilidad.

A partir de 1978, la persistencia de niveles inflacionarios inesperados después de los programas de restricción fiscal y ajuste de corto plazo, desplazaron hacia la política cambiaria el peso de la estabilización de precios. Dentro de esa orientación, se pasó a un tipo de cambio nominal preanunciado, y después a uno fijo, a partir de Junio de 1979. Ello implicó que la tasa real entrara en un proceso progresivo de valorización, lento en la primera fase y muy acelerado posteriormente. En total, el tipo de cambio real se apreció entre 25% y 30%, entre 1978 y 1982, dependiendo de los índices de precios que se tomen. (Corbo, 1987 y Arellano, 1988).

El proceso se mantuvo hasta 1982, cuando los crecientes déficits de la balanza comercial no pudieron seguirse financiando con flujos financieros externos. En ese momento, se abandonó el tipo de cambio fijo y con él el papel anti-inflacionario de la política cambiaria.

Durante los años 1982-85, se dio una sucesión de maxidevaluaciones. A fines de 1982, se implantó un sistema de minidevaluaciones diarias, que perdura hasta el momento. El tipo de cambio real entró en un proceso de desvalorización rápida e intensa al comienzo, y más lenta y sostenida posteriormente. En 1985, su valor era 70% mayor que el de 1981, mientras el de 1989 era 17% más alto que el de cuatro años antes. (Bianchi, 1990). Ello responde al cambio de papel de la política cambiaria, que pasó a ser el instrumento principal para generar superávits comerciales, elevando poderosamente la rentabilidad de las exportaciones.

2. La política de estabilización

Como se señaló, comenzando en 1976 --y especialmente desde 1978-- hasta 1982, la política de estabilización tuvo su principal instrumento en el manejo cambiario. A pesar de los costos que esa alternativa pueda haber entrañado, alcanzó logros importantes, en términos de la dinámica de los precios. Se experimentó una caída en la tasa de inflación que implicó que el promedio para 1979-81 fuera la décima parte que el de 1974-76, y la tercera que el de 1977-78. (Corbo, 1987).

Tales logros son más destacables si se considera que el período referido --1976-82-- estuvo precedido por un quinquenio de gran inestabilidad en los precios, con tasas de inflación que promediaron 312.5% anual, y valores muy dispares de año a año, que se ubicaron en un rango entre 163.4% (1972) y 508.1% (1973). (Bianchi, 1990).

Con respecto a otros instrumentos, durante 1974-75 se lanzó un ataque frontal a la inflación por medio de una política fiscal de shock. El déficit se redujo de 24.7% del PIB a 2.6%, entre 1973 y 1975. Esto se hizo por medio de una amplia reforma tributaria y drásticos cortes en todos los componentes del gasto, que sólo en 1975 equivalieron a 15% del PIB. La política fiscal se mantuvo durante los años posteriores, alcanzando a reducir el déficit a un

promedio anual de 1.6% del PIB, para 1976-78, y un superávit de 2.1%, para 1979-81. (Corbo, 1987).

No corresponde entrar a buscar las causas del reducido éxito que la política de ajuste de corto plazo y la prolongada austeridad fiscal tuvieron en contener los precios. Sin embargo, para tener una mejor apreciación del período posterior, interesa señalar que se otorga un papel explicativo importante a la indexación de la economía, a las expectativas inflacionarias --que en parte alimentaba--, y al nivel inesperadamente alto que tomaron las tasas de interés (Corbo, 1985 y Foxley, 1980).

De 1982 en adelante se inicia un período prolongado de estabilidad de precios. La tasa de inflación promedia 18% anual durante ocho años con valores extremos de 23.1%, en 1983, y 12.7%, en 1988. A pesar de la profunda desvalorización del tipo de cambio real que se da durante el período, especialmente en los primeros años, la inflación se logra mantener controlada, manteniendo la austeridad fiscal, restringiendo la indización e interviniendo en la fijación de las tasas de interés.

3. La apertura comercial

La eliminación de los controles a las importaciones tuvo un papel central en la transformación de Chile en una economía abierta, equiparable solamente a su correspondiente en la apertura financiera. El proceso se llevó a cabo entre 1974 y 1979, y consistió en eliminar las restricciones no-arancelarias, reducir drásticamente los aranceles y uniformizarlos. De un sistema con profusión de restricciones no-arancelarias a las importaciones y tasas arancelarias nominales promedio de 94% y máximas de 220%, se llegó a otro con una tasa uniforme de 10%, con la única discriminación de los automóviles. (Ffrench-Davis, 1979a).

Un primer efecto de la apertura fue el crecimiento sin precedentes históricos que toman las importaciones. De tasas promedio de entre 5% y 10% de incremento anual en que se mantienen desde la post-guerra hasta 1973, se elevan a promediar entre 20% y 35% por año. Las tasas más importantes de crecimiento pertenecen a bienes de consumo suntuario --importaciones

fuertemente restringidas anteriormente-- y no a demandas provenientes de un mayor dinamismo de la producción. (Foxley, 1980).

Por otra parte, las industrias sustitutivas de importaciones experimentaron diversos efectos provocados por la apertura, que se dieron entremezclados con el impacto de la reducción de la demanda interna. Entre 1970 y 1978, la gran mayoría de ramas industriales de esa categoría tuvieron tasas anuales de crecimiento de la producción negativas, al tiempo que crecían las exportaciones e importaciones de muchas de ellas. Dentro de las manufacturas, se dio un efecto conjunto de des-sustitución de importaciones de mayor importancia que el incremento de las exportaciones. Tales efectos tuvieron lugar a pesar de que hubo elementos paliativos importantes que le permitieron a muchas industrias acoplarse a las declinantes estructuras de protección. Los más relevantes son la caída relativa de los salarios con respecto al tipo de cambio y a los precios industriales, la flexibilización de normas de estabilidad laboral, el acceso al financiamiento externo para efectuar modernizaciones, y la diversificación hacia el comercio de importaciones. (Foxley, 1980).

La crisis del sector externo que se desata en 1982 obligó a retroceder en el proceso de apertura. Se eleva el arancel uniforme. En 1983, se ubica en 20% y en 35%, en 1984. Superado el momento de mayor dificultad externa, se vuelve a reducir a 20% y luego a 15%.

Desde que se realizó la fase más intensa del proceso de apertura, ya ha transcurrido un período suficientemente prolongado como para apreciar su efecto sobre la mejora de la competitividad externa de las industrias manufactureras. Recién en los últimos dos años, un cierto dinamismo de las exportaciones industriales se pudiera asimilar a ese proceso. (Gráfico 3 en II.A.2). Cabe señalar que el retraso de las exportaciones de manufacturas fue mayor, frente al ritmo de las exportaciones agropecuarias, durante 1980-88. Es muy probable que el efecto de la crisis de 1981-83, que incluyó una proliferación de quiebras de empresas y por tanto un éxodo de capital desde el sector, se haya prolongado durante todo este período y sólo recientemente se haya comenzado a revertir.

4. Salarios y productividad

En el campo salarial, se mantuvo casi sin alteraciones la orientación que señala a la desregulación del mercado laboral como un componente indispensable del modelo económico. Con respecto a las exportaciones, se acotaba que debían eliminarse normas laborales que elevaran artificialmente los costos e impidieran el aprovechamiento de ventajas comparativas, como la relativa abundancia de mano de obra. (Buchi, 1988). Estos postulados implicaron una tendencia a flexibilizar las normas de permanencia en el empleo, a reducir la capacidad de negociación colectiva sindical y a disminuir el ámbito de aplicación del salario mínimo legal. Ello determinó una tendencia al estancamiento o a la declinación de los salarios reales.

La liberalización de los precios internos, que se puso en vigencia en 1974, produjo una caída drástica e inmediata de los salarios reales en alrededor de 30%. Esta situación se mantuvo hasta 1978. (Foxley, 1980 y Corbo, 1987). A partir de ese año comienza un proceso de recuperación paulatino, en que jugó un papel importante la indización. Gracias a él, en 1981 los salarios reales se elevaron a valores cercanos a los de 1969-70. (Castillo, 1990 y Corbo, 1987).

Con respecto a la rentabilidad de las exportaciones, la política laboral implicó ventajas importantes. Al comparar los precios de las exportaciones se tiene que durante el período de las grandes devaluaciones iniciales, éstos tuvieron un incremento igual al triple de los salarios. El índice de la relación Remuneraciones Laborales/Precios de Exportación pasó de 100, en 1970, a 36.3, en 1975. (Foxley, 1980). Cuando se inicia el retraso del tipo de cambio real, esa relación comienza a crecer y llega a 57.9 en 1978. Posteriormente, ya en el período de franca revaluación real --1979-82--, la política cambiaria y la indización salarial llevaron los salarios nominales a crecer a mayor velocidad que los precios de las exportaciones. (Corbo, 1985).

A partir de 1982 se introducen cambios importantes en la política laboral. Buscan recuperar la rentabilidad y contener la inflación. La medida más trascendental es el abandono de la indización de los salarios y la contención de los mínimos legales. Con ello se reinaugura un largo período de retraso de los salarios reales. Los de 1987 se ubicaron 13% por debajo de los

de 1981. (Bianchi, 1990). Durante 1988-1989 ha habido una recuperación de alrededor de 8%, que los dejaría todavía por debajo de los de 1981 y también de los de 1970. (Bianchi, 1990 y Corbo, 1987).

En relación al precio de las exportaciones, los salarios comienzan a quedar atrás a partir de 1984. Para 1987, el índice del primero alcanzaba a 434.3 (1980=100) y para los segundos llegaba a 356, con la misma base. (Arellano, 1988). Durante tal período, los salarios reales en dólares para la industria manufacturera se redujeron en alrededor de 40%. Mientras los salarios reales en moneda nacional de la industria disminuían en 8.2% entre 1982-87, en la agricultura lo hacían en 37.3%, para los mismos años. (UNCTAD, 1989).

La tendencia de mediano plazo --1974-1989-- de los salarios reales y en dólares ha favorecido claramente la rentabilidad de las exportaciones y su competitividad externa. Esto es especialmente válido desde 1982 en adelante, cuando esa tendencia muestra una pauta más sostenida.

En cuanto a la productividad, los datos existentes permiten comprobar que después de una caída importante hacia 1975, los índices globales de productividad de la mano de obra se recuperan --especialmente en el sector manufacturero-- en forma bastante sostenida, al menos hasta 1982. (Foxley, 1980 y Arellano, 1988). Este proceso se facilitó con los cambios en la legislación laboral --1978, 1979 y 1981--, derivados de la intencionalidad general de la política económica de promover el ajuste interno de las unidades productivas respecto de la apertura y la liberalización. En este sentido, también parece haber contribuido la renovación de plantas productivas, llevadas a cabo con el concurso de ahorro externo.

Desde 1983 en adelante no se comprueban avances sustanciales en la productividad de la mano de obra. En todos los sectores --agricultura, industria y otros-- los valores del producto por trabajador empleado son menores en 1987 que en 1982, habiendo sido mayor la caída experimentada por el sector industrial. (Arellano, 1988 y Muñoz, 1987).

Relacionado con lo anterior, se debe tener en cuenta que si se compara a Chile con otros países que han realizado esfuerzos importantes en el campo exportador, las tasas de inversión y ahorro resultan particularmente bajas para casi todo el período 1974-89. Este comportamiento no se relaciona con

momentos críticos ni de inestabilidad, ya que, congruente con el comportamiento de la productividad de la mano de obra, es incluso más ostensible entre 1982 y 1987. Durante los últimos dos años, los coeficientes de inversión y ahorro han comenzado a crecer. En 1989 habían alcanzado el nivel de 1978-79. (Bianchi, 1990).

Solamente en los años 1980 y 1981 la relación Inversión/PIB se elevó por encima de 20%, debido a flujos extraordinarios de recursos externos (Bianchi, 1990). Si bien se notan incrementos de la productividad coincidentes, su impacto hacia los años posteriores parece haberse visto disminuido porque en muchos de los casos empresas que llevaron a cabo renovaciones de plantas, luego quebraron, ante la imposibilidad de enfrentar las cargas financieras. (Castillo, 1990).

Si bien la tendencia parsimoniosa del ahorro y la inversión pareciera haber determinado la ausencia de avances importantes en la productividad de la mano de obra, no ha llegado a impedir la incorporación de cambios tecnológicos importantes en los sectores exportadores, compatibles con esa parquedad. Entre ellos son de mencionar la generalización de métodos modernos de prospección en el sector pesquero; la introducción de técnicas de control de plagas, riego por goteo, frigoríficos de atmósfera controlada y nuevos sistemas de embalaje en el sector frutícola, y el mejoramiento de semillas e innovación del procesamiento en el sector forestal. (Castillo, 1990).

Recientemente se ha comenzado a insistir sobre la necesidad de elevar las capacidades productivas de las exportaciones actuales y ampliar los rubros exportados hacia productos de mayor grado de elaboración o hacia la incorporación de un valor agregado nacional más alto a las exportaciones. Tal proceso, que además implicaría elevar la productividad de la mano de obra y los salarios reales, y que requeriría de tasas de ahorro e inversión mayores que en el pasado, recientemente se ha asumido, de forma consensual, como el paso obligado hacia la segunda etapa de la promoción de exportaciones. ((Muñoz, 1988; Castillo, 1990; Ominami, 1989 y Buchi, 1988).

C. ESTIMULOS DIRECTOS A LAS EXPORTACIONES

Como se señaló, en el caso de Chile la promoción de exportaciones de productos no-tradicionales encuentra sus primeros antecedentes muy atrás en el tiempo. Se pueden encontrar medidas específicas ya en los años veinte. Interesa destacar, sin embargo, los mecanismos vigentes y que afectan exclusivamente a las exportaciones, a diferencia de las políticas recién expuestas que tienen un campo de efecto más amplio.

Dentro del marco de apertura y liberalización, los instrumentos de incentivo específico han tenido la intención de desgravar los bienes exportables para garantizar la neutralidad del sistema frente a los precios internacionales de los insumos y los productos. En su conjunto, el sistema de incentivos ha procurado "no exportar impuestos". (Arriagada, 1988).

El régimen más generalizado de draw-back se decreta en 1970, pero no se comienza a utilizar sino en 1978. Aparentemente, ello se debió al retraso en la reglamentación y a la preferencia de los exportadores por utilizar otras exenciones arancelarias vigentes hasta antes de la completa liberalización del comercio. El régimen consistía en devolver, por medio de un crédito fiscal, los gravámenes pagados por la importación de insumos incorporados a las exportaciones, siempre que la firma importadora y exportadora fuera una y la misma. Ese requisito implicaba que las firmas verticalmente integradas resultaban claramente favorecidas y que muchos productores de bienes exportables no tuvieran acceso al mismo. De hecho, aunque ha venido creciendo, el gasto por concepto de draw back ha sido bastante reducido. En 1987, alcanzó a 10% del total de derechos aduaneros pagados por concepto de importación de insumos. (Valdés, 1989).

La consideración de que el sistema excluía a sectores bastante amplios de productores agrícolas que exportaban a través de empresas comercializadoras especializadas, y de que establecía un cierto grado de discriminación en contra de los productores nacionales de insumos para bienes exportables, llevó a la revisión del régimen en 1988. En esa ocasión se eliminó el requisito de que la empresa exportadora fuera la misma que importaba. Con ello, el beneficio se pudo extender a los productores nacionales de insumos para bienes exportados. El draw-back se hizo aplicable a los impuestos aduaneros cobrados

sobre los insumos no importando lo lejos que estuvieran de las exportaciones en la cadena de producción. La reforma de 1988 cambió también el crédito fiscal por un reintegro en efectivo, y el sistema se descentralizó y agilizó, haciendo el cobro prácticamente automático. (Bianchi, 1990).

Estas características del sistema, además de su relativa complejidad, restringieron el acceso de los pequeños exportadores a sus beneficios. Con el objeto de paliar esta situación, a mediados de los años ochenta se estableció una fórmula alternativa muchos más simplificada de reintegro de 10% del valor FOB para los exportadores, cuyas exportaciones no sobrepasaran de 7.5 millones de dólares anuales. (Arriagada, 1988).

Dentro de la misma línea de exenciones de derechos de aduana, se establecieron "almacenes particulares" —desde 1976 y se ampliaron las disposiciones en 1983—, donde ingresan insumos libres de todo gravamen de importación e IVA, para ser elaborados y luego exportados en un plazo no mayor de 180 días.

Con respecto a importaciones de bienes de capital para firmas exportadoras, se permite diferir hasta por siete años el pago de los impuestos por ese concepto. Tal deuda se puede liberar, en la medida que esos bienes se dediquen efectivamente a la producción de exportaciones, en una proporción determinada por el valor de las exportaciones en las ventas totales.

Con todo, se aprecia que las exenciones al pago del IVA han tenido un efecto más amplio y difundido que el sistema de draw backs. A partir de 1974, se exceptúa a los exportadores del pago de dicho impuesto y se establece la posibilidad de recuperarlo cuando ha sido pagado por compras de bienes y servicios nacionales o importados, utilizados en la producción de exportaciones. Durante la vigencia del régimen de exención la tasa del IVA ha oscilado entre el 16% y 20%. (Bianchi, 1990).

En 1985, se completó la política de incentivos fiscales, exceptuando del pago de impuestos de timbre, estampillas y papel sellado, a todos los documentos relacionados con la exportación, incluyendo las operaciones de créditos.

En el campo crediticio no ha habido subsidios a las exportaciones y ha sido escaso el aporte de créditos de pre y post-embarque de largo plazo por parte del mercado de capitales. Las instituciones financieras estatales

--CORFO y Banco del Estado-- han tratado de paliar esa carencia estableciendo ocasionalmente líneas de crédito de pre-embarque para exportaciones no-tradicionales, que se han cubierto con créditos externos de organismos multilaterales. Uno de estos programas incluye una línea de financiamiento para "promoción de exportaciones de productos manufacturados".

Los pequeños y medianos exportadores han sido los más afectados por la escasez de recursos financieros, por su limitación para aportar garantías crediticias. Tal situación se ha intentado superar por medio de una legislación bancaria especial. Permite a las instituciones financieras colocar fondos entre exportadores sin garantías reales, hasta por 5% de su capital y reservas. También se estableció un Fondo de Garantía para cubrir créditos otorgados por las instituciones financieras a sus clientes acogidos al régimen de re-integro a las exportaciones menores. No obstante, pareciera que por su mayor grado de solvencia, las empresas grandes han tenido un acceso mayor a los créditos sin garantía, y que el fondo especial establecido para las exportaciones menores no ha logrado la cobertura esperada. (ASEXMA, 1989).

De acuerdo a lo expresado en lineamientos programáticos del nuevo gobierno, por expertos en el tema y por asociaciones de exportadores, se pueden extraer planteamientos prácticamente consensuales sobre las áreas de incentivos fiscales y financieros que requieren modificarse o ampliarse.^{11/}

En el campo fiscal, las opiniones apuntan a crear un sistema más ágil, expedito y difundido. Un sistema que, además, elimine las desventajas que en la actualidad afectan a los proveedores nacionales de insumos para las exportaciones frente a sus competidores extranjeros. Las propuestas apuntan al establecimiento de compensaciones generalizadas y directas, dentro de las normas del GATT, evitando que los sacrificios fiscales sean mayores que los actuales.^{12/}

En el campo del financiamiento es donde se detectan los vacíos más importantes y se formulan propuestas de mayor alcance. Entre ellas, destacan:

- corregir las imperfecciones existentes en el sistema financiero para el otorgamiento de créditos de pre-embarque.

- incorporar a los exportadores indirectos a los créditos a la exportación, a través de "cartas de crédito domésticas", con beneficios para el desarrollo de "trading companies"

- establecer líneas de post-embarque de crédito para compradores, incluyendo operaciones de "forfeit" (descontar los documentos emitidos por el importador en mercados de capitales externos), en especial para las exportaciones de bienes de capital.

- financiar actividades de promoción de exportaciones en el exterior, como participación en ferias, campañas, envío de muestras, etc.

Algunas de estas propuestas corroboran el vacío que existe en el apoyo del mercado de capitales al desarrollo exportador. Su superación puede resultar estratégica para avanzar a una segunda etapa de la promoción de exportaciones, en que la producción y colocación de bienes de mayor grado de elaboración devienen elementos fundamentales.

D. LOS APOYOS EXTRA-PRECIO

1. Infraestructura y capital humano

Si en cualquier estrategia de desarrollo exportador la modernización de la infraestructura de transportes y comunicaciones resulta un elemento importante, en el caso de Chile ha demostrado ser indispensable. Ello se debe a la distancia de los mercados consumidores y el peso específico de los costos de transporte sobre la rentabilidad de las exportaciones. De ahí que la modernización del conjunto de facilidades de transporte --en especial la del sistema portuario-- se valore unánimemente como uno de los principales factores viabilizadores del proceso. Su impacto es aún mayor, ya que coincide con una evolución intensa de los sistemas internacionales de transporte, a partir de la década del setenta.

Si bien las medidas internas de mayor importancia fueron de tipo administrativo, permitieron el acceso a facilidades más amplias de transporte y a elevar la competencia entre empresas. Ello redundó en una significativa disminución de costos y en garantizar el flujo de mercancías.

En el transporte aéreo, se decretó una política de cielos abiertos en 1977. Esta decisión permitió ampliar las operaciones de todo tipo de naves, líneas y compañías, desde cualquier punto del territorio, con la única salvedad de aquellos casos en que se afectara la seguridad nacional o

existieran restricciones recíprocas entre líneas aéreas nacionales. (Bianchi, 1990).

En cuanto al transporte marítimo, se efectuó una profunda reforma a la legislación y se estableció un proceso progresivo de liberalización. Sus elementos principales fueron: liberalización de tarifas de embarque, eliminación de reservas de carga obligatorias en barcos chilenos y de obstáculos para que empresas nacionales transporten en barcos extranjeros y autorización para que barcos chilenos se registren en el exterior. (Arriagada, 1988). A esto debe agregarse, como elemento complementario, las acciones relacionadas con la política portuaria. En primer lugar, se eliminó el poder de los sindicatos de estibadores en las operaciones de carga y descarga, lo que redujo los costos laborales a la mitad y generó un significativo aumento de la productividad. (Bianchi, 1990). Otra medida importante fue la transformación de la empresa estatal portuaria en diez sociedades anónimas, cada una encargada de la administración de un solo puerto, a través de concesiones a empresas privadas. (Arriagada, 1988).

En otros aspectos, se debe tener en cuenta que Chile contaba con una infraestructura vial de amplia cobertura y que además se han registrado avances también en ese campo. Esto ha resultado especialmente relevante para las potencialidades de explotación del sector forestal. Lo mismo puede decirse de los notorios avances en el campo de las comunicaciones internas y con el exterior.

Respecto del desarrollo de capital humano, existía una base muy sólida en los niveles de educación superior, que se mejoró posteriormente fortaleciendo la capacitación en especialidades atinentes al desarrollo de las exportaciones. En esa tarea parece haber jugado un papel importante el Comité Interuniversidades para el Desarrollo del Comercio Exterior, coordinado por PROCHILE. (Bianchi, 1990). No obstante, y especialmente en lo que se refiere a manejo de mercados externos, las acciones no parecen haber sido suficientes, a pesar de esfuerzos como el Programa de Internacionalización del Empresariado Chileno, que ofrece PROCHILE.

Son numerosos los empresarios que reconocen "la insuficiencia de especialistas en el manejo de operaciones en el extranjero" para sus empresas (ASEXMA, 1989). El mismo tipo de carencia se ha expresado con respecto a los

organismos gubernamentales. (Concertación de Partidos por la Democracia, 1989).

2. Desarrollo tecnológico

Dos rasgos fundamentales caracterizan la política tecnológica a partir de 1974: incorporación de avances en los rubros primarios de exportación y la responsabilidad primordial del sector privado.

Como se señaló, los nuevos sectores exportadores de productos primarios muestran esfuerzos importantes de transformación tecnológica. Ellos son especialmente destacables dado que las altas rentabilidades que resultan de la explotación de ventajas comparativas existentes podrían ser un desincentivo a la renovación tecnológica. "Nuevos estilos de gestión empresarial, los aportes de instituciones públicas y privadas y la asociación con inversionistas extranjeros" (Castillo, 1990) parecen haber contrarrestado exitosamente la posibilidad de ese tipo de comportamiento.

Así, en los tres sectores más dinámicos se pueden mostrar innovaciones tecnológicas relevantes. Además de las mencionadas anteriormente, merecen destacarse por su carácter de punteros tecnológicos: la adaptación de plantas computarizadas en el sector frutícola, la transferencia tecnológica en la fabricación de muebles, en el área forestal, y la introducción de sistemas electrónicos de comunicación, navegación, detección y de control automático en la industria pesquera. (Castillo, 1990).

No obstante lo anterior, se destaca repetidamente como una debilidad tecnológica generalizada la falta de desarrollo de nuevos productos. Como ejemplo se menciona que en el sector frutícola se han dado innovaciones importantes en lo que respecta a variedades. Sin embargo, los mismos cuatro productos siguen representando alrededor de 90% de las exportaciones desde 1980, a pesar de que algunos mercados han comenzado a dar señales de saturación. (Banco Mundial, en preparación).

El comportamiento tecnológico expuesto parece ser extensivo al conjunto de sectores productivos y se asocia, específicamente, al bajo nivel de la participación de manufacturas en las exportaciones, que disminuye mientras mayor sea el grado de elaboración y contenido tecnológico. (Ominami, 1989).

En conjunto, la política de presencia limitada del Estado en el ámbito tecnológico y de concentración de los esfuerzos en los sectores donde existen ventajas comparativas reveladas, ha restringido la dedicación de mayores recursos a la investigación y desarrollo de nuevos productos. De hecho, el gasto por ese concepto alcanzó solamente a 0.3% del PIB, en 1983, mientras para el conjunto de América Latina era de 0.5%. (Castillo, 1990).

3. Facilitación comercial

Desde un primer momento, se impuso a todos los organismos estatales involucrados la idea de que el desarrollo de las exportaciones requería agilizar y flexibilizar la operatoria del comercio exterior. Tal espíritu parece haber surtido el efecto esperado, con la notoria excepción de la administración de los incentivos fiscales a las exportaciones. Como se señaló anteriormente, existe la percepción bastante generalizada de que los trámites para la obtención de reintegros y devoluciones de impuestos son engorrosos y complejos.

El avance de mayor trascendencia en el campo de la desburocratización consistió en la re-estructuración y agilización del Servicio Nacional de Aduanas. En un proceso de modernización que tomó varios años, se consiguió uniformar los procedimientos aduaneros, descentralizar los servicios e implantar el principio de buena fe en los trámites. Asimismo, se ampliaron las responsabilidades al Director, y se puso un tope de 24 horas para que el servicio realizara la tramitación aduanera. (Arriagada, 1988).

Pero quizás de más importancia que la radical reforma del servicio aduanero, ha sido el sentido de permanencia de la orientación hacia mayores niveles de eficacia en la administración pública relacionada con los trámites de comercio exterior. Esa actitud se refleja en el funcionamiento de un Comité de Casos, formado por las entidades gubernamentales pertinentes, que recibe y soluciona quejas de los exportadores sobre situaciones de ineficiencia en los trámites burocráticos. (Bianchi, 1990).

4. La colocación de productos en el exterior

La función de penetración y consolidación de mercados externos ha recaído fundamentalmente en las empresas exportadoras, por el lado del sector privado, y en PROCHILE, por el sector público. En el primer caso, se trata de grandes consorcios productores exportadores en el sector forestal y pesquero y de seis compañías comercializadoras (traders) especializadas en la exportación de fruta. (Castillo, 1990).

Con diferentes disponibilidades de recursos y orientaciones, desde 1974, PROCHILE funciona como el ente encargado de la acción gubernamental de apoyo a la penetración de mercados externos. La organización opera al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores, con lo que aprovecha los esfuerzos de la labor diplomática. Sus actividades se concentran en proveer información a los productores nacionales sobre mercados externos, organizar misiones comerciales desde y hacia Chile, organizar la participación en ferias y publicitar productos en el exterior. Para llevar a cabo esas tareas, desde 1982 comenzó a ampliar sus representaciones en el exterior. Pasaron de 5 a 26, en el transcurso de siete años. Asimismo, se han organizado comités de empresarios por rubros específicos, para formular estrategias conjuntas de penetración de mercados externos, en los que la institución juega un activo papel de coordinación y asesoría. (Arriagada, 1988). También apoya la labor más general de las representaciones diplomáticas de defensa de los exportadores frente a prácticas proteccionistas en el exterior. Esta tarea corresponde a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería.

En el momento actual se perciben problemas de saturación de algunos mercados, especialmente en el campo frutícola. Por lo tanto, se considera necesario renovar esfuerzos y revisar las estrategias e instrumentos de penetración y manejo de mercados externos. Tales reflexiones parten de la comprobación que ha habido un alto grado de concentración de los mercados de destino de las exportaciones chilenas. De hecho, más de 50% del aumento de las colocaciones en el exterior, entre 1975 y 1988, han estado destinadas a ocho países compradores. (Ominami, 1989). Se señala que en el caso de la fruta el proceso de concentración de los destinos ha ido en aumento. Estados Unidos y la Comunidad Europea pasaron de participar con 67% de las compras, en 1980, a

85%, en 1988. (Banco Mundial, en preparación). En la medida que esta situación se combina con una fuerte concentración de las exportaciones en un número relativamente reducido de productos primarios, como se ha señalado, algunos hechos recientes han dejado al descubierto el grado de vulnerabilidad al que estarían sometidas las exportaciones del país.^{13/}

De ahí que los planteamientos sobre el paso a una segunda fase del proceso exportador sean complementados con otros sobre avances en la penetración de nuevos mercados y mejor manejo de los existentes. Las propuestas más repetidas contemplan: el establecimiento de líneas de crédito de post-embarque, tanto de créditos a compradores como para actividades de promoción; el establecimiento de "tradings" especialmente dedicadas a la organización de la oferta de nuevos productos exportables, y un giro de la atención de PROCHILE a proporcionar ayuda concreta en la materialización de oportunidades comerciales, alejándose de la labor más general de promover el conocimiento del país. (Castillo, 1988; Ominami, 1988; ASEXMA, 1989; Concertación, 1989).

E. INSTITUCIONALIDAD

Por la misma naturaleza del esfuerzo exportador, y especialmente en un caso en que las políticas macroeconómicas tienen un papel central, se involucran en él organismos gubernamentales de diferentes ámbitos y niveles de responsabilidad institucional. En el caso de Chile, han tenido injerencia en el proceso al menos los siguientes grupos de instituciones: las encargadas del fomento, control y apoyo a los procesos productivos, como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), los Ministerios de Economía y Minería; las encargadas de la política macroeconómica, como el Banco Central y el Ministerio de Hacienda; la Dirección de Aduanas, que es la encargada de la tramitación de los flujos comerciales; los organismos de capacitación y generación de tecnología, y las encargadas de la acción externa, que dependen del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Desde el inicio del proceso han existido señales bastante claras de falta de coordinación interinstitucional. Esto se ha manifestado en duplicaciones de

esfuerzos, acciones contrapuestas y confusión con respecto a la información. A través del tiempo se han dado diversos esfuerzos para superar esa situación, siendo el más reciente la creación de la Comisión Mixta Gubernativa Empresarial, en 1986. Tiene el carácter de ente propositivo, sin un mandato explícito de autoridad para la formulación de políticas. (Bianchi, 1990).

Todas las reflexiones recientes llaman la atención sobre la necesidad de una coordinación mayor de la acción gubernamental. La propuesta más elaborada es la de crear una instancia gubernamental específica, una Subsecretaría de Comercio Exterior en el Ministerio de Economía. Ejercería las labores de coordinación, desde una perspectiva que capte el conjunto del sistema exportador. Tal organismo podría centralizar la información destinada al exportador, que hoy se encuentra diseminada, y se convertiría en "el rostro visible de la estrategia exportadora". (Arriagada, 1988).

BIBLIOGRAFIA CHILE

Arellano, José, Exportaciones y Recuperación Económica. Revista de CIEPLAN, N° 3. CIEPLAN. Junio, 1988.

Arellano, José, Crisis y recuperación económica en Chile en los años 80, Colección estudios CIEPLAN N° 24. CIEPLAN. Julio, 1988.

Arriagada S., Pedro, El papel del Estado en una estrategia de promoción de exportaciones: el caso chileno. Exportar un gran Desafío para Chile. Cáceres, Carlos F./Iarrain, Felipe/Nicolaidis, Gregory. Marzo, 1988.

ASEXMA - CHILE. Asociación de Exportadores de Manufacturas, Promoción de las Exportaciones Industriales y Servicios Modernos. Diciembre, 1989.

Banco Mundial, Chile. Agricultural Sector Review. Fruit and Vegetable Subsector. Banco Mundial. En preparación.

Behrman, Jere R., Foreign Trade Regimes and Economic Development: CHILE. A Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development. Volume VIII. National Bureau of Economic Research, New York. 1976.

Bianchi, Andrés, Instrumentos de Fomento a las Exportaciones en el Marco de los Esfuerzos de Estabilización: El Caso Chileno. XXVII Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales del Continente Americano. Banco Central de Chile. Marzo, 1990.

Buchi Buc, Hernán, El Papel del Gobierno y del Sector Privado: Hacia una economía exportadora. Exportar un Gran Desafío para Chile. Cáceres, Carlos F./Larraín B., Felipe/Nicolaidis, Gregory C. Marzo, 1988.

Castillo, Mario y Ferraro, Carlo, Fundamentos del Desarrollo Exportador Chileno y sus Posibilidades Futuras: Propuestas de políticas para las exportaciones no tradicionales, con énfasis en el sector pesquero. CEPAL. Abril, 1989.

CEPAL, Políticas de Comercio Exterior en América Latina: origen, objetivos y perspectivas, E/CEPAL/L.117. Naciones Unidas. Abril, 1975.

Concertación de Partidos por la Democracia. Documentos Preparatorios del Programa de Gobierno, 1989.

Corbo, Vittorio, Reforms and Macroeconomic Adjustments in Chile during 1974-84. World Development, Volume 13, N° 8, Special Issue. Economic Development Institute. August, 1985.

Corbo, Vittorio y De Melo, Jaime, Lecciones sobre las Reformas Económicas en el Cono Sur. Revista de Economía, Volumen II, N° 1. Banco Central del Uruguay. Agosto, 1987.

Ffrench-Davis, Ricardo, Exportaciones e Industrialización en un Modelo Ortodoxo. Chile, 1973-1978. Revista de la CEPAL, N° 9. CEPAL. Diciembre, 1979a.

Ffrench-Davis, Ricardo, Regímenes Cambiarios 1965 - 1979. Estudios CIEPLAN N° 2. Colección Estudios CIEPLAN. Diciembre, 1979b.

Ffrench-Davis, Ricardo, El Modelo Económico y la Industria en Chile, 1973-81. Apuntes CIEPLAN N° 36. CIEPLAN. Junio, 1982.

Foxley, Alejandro, Políticas de Estabilización. Colección Estudios CIEPLAN N° 2. CIEPLAN. Diciembre, 1979.

Foxley, Alejandro, Hacia una Economía de Libre Mercado. Chile: 1970-1978. Cinco Estudios Sobre la Economía Chilena desde 1973. Colección Estudios CIEPLAN N° 4. CIEPLAN. Noviembre, 1980.

Muñoz, Oscar y Ortega, Hugo, La Agricultura Chilena y la Política Económica 1974-86. CIEPLAN, 1987.

Ominami, Carlos, Chile en busca de Nuevas Modalidades de Inserción Internacional. Serie Estudios Número 4. Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional, CLEPI. 1987.

Ominami, Carlos, La Inserción de Chile en los Mercados Internacionales: Elementos para la evaluación del desarrollo exportador y propuesta de políticas. Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional, CLEPI. Noviembre, 1989.

Tironi, Ernesto, ¿Por Qué Chile Necesita Aranceles Diferenciados?. Estudios Públicos N° 19. Centro de Estudios Públicos, CEP. 1985.

UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1989. Informe de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Naciones Unidas. Agosto, 1989.

Valdés P., Salvador, Export Drawbacks and Vertical Control. Second Annual Interamerican Seminar on Economics. National Bureau of Economic Research, Inc. The Pontificia Universidade Catolica do Rio de Janeiro/ Fedesarrollo. Marzo, 1989.

Vignolo, Carlos, Crecimiento de la Exportaciones y sus perspectivas bajo el Modelo Neo-Liberal Chileno. Centro de Estudios del Desarrollo. 1983.

V. COSTA RICA

A. ESTRATEGIA

1. Antecedentes relevantes

El esfuerzo exportador de Costa Rica ha estado presente en todas las etapas de su historia reciente. Se trata de una economía abierta, en que es de larga data la visión de que el crecimiento no puede sostenerse apoyado solamente en el reducido mercado interno.

La promoción de exportaciones, como se conoce actualmente, tiene como antecedente un proceso exitoso de sustitución de importaciones a nivel regional, que marcó la dinámica económica del país entre 1963 y 1978. A pesar de los logros del proceso, en su contribución a la industrialización y al crecimiento del PIB --7% de promedio durante quince años--, ya hacia mediados de la década del setenta comienza a agotar su etapa inicial. Los intentos por sostenerlo y evolucionar en su profundización, pasando a etapas más avanzadas de la sustitución de importaciones, requirieron incrementos importantes de recursos de ahorro externo para financiar tanto inversiones de mayor escala, como el crecimiento del componente importado que acompaña generalmente ese tipo de expansión. Al final de la década, al mismo tiempo que la fabricación de insumos y bienes de capital había cobrado peso en el valor agregado del sector manufacturero y los bienes de consumo habían disminuido, se contaba con casi 50% de capacidad ociosa y un componente de 65% de insumos importados en el producto de industrial. (Banco Mundial, 1980).

Dentro de la intencionalidad expuesta, le cupo al Estado realizar grandes inversiones en proyectos productivos --cemento, agroindustria, aluminio-- que sostuvieron el crecimiento, frente a una inversión privada que comenzaba a ser cautelosa. Si a ello se suman sus responsabilidades en la red de seguridad social y la caída en los ingresos públicos ocasionada por la baja de los precios del café, se comprende que el déficit fiscal creciera hasta alcanzar 11.4% del PIB en 1980. Al ser cubierto con financiamiento externo, hizo subir la deuda pública con el exterior de 249 millones de dólares, en 1973, a 950 millones de dólares, en 1978. (Banco Mundial, 1980, CEPAL, 1984).

Pese a que hasta el final de los años setenta se puso el énfasis en la sustitución de importaciones como principal dinamizador del crecimiento, siguieron pesando considerablemente las exportaciones tradicionales y se desplegaron los primeros esfuerzos para reducir el sesgo anti-exportador fuera del mercado protegido de la subregión. Tales esfuerzos tienen su primer gran impulso en 1972 y consistieron en el establecimiento del Certificado de Abono Tributario (CAT), la exoneración de impuestos a la importación de insumos y maquinaria que se incorporan a las exportaciones y el Régimen de Admisión Temporal.

La dinámica expuesta, que garantizó el crecimiento de la economía costarricense durante la segunda mitad de los años setenta, hizo crisis en el período 1979-81. En ese momento, al crecimiento de las importaciones se sumó el segundo shock petrolero, la caída de los precios de los productos tradicionales, la crisis del Mercado Común Centroamericano, el alza en las tasas de interés internacionales y el fenómeno, sin precedente, de fuga de capitales.

Hubo un primer intento de enfrentar la crisis por medio de una política económica de corte "neoliberal". Incluía la mantención de un tipo de cambio sobrevaluado, la reducción de tarifas a las importaciones, la elevación de las tasas de interés y la ampliación del flujo de ahorro externo. Todo esto implicó un sustancial empeoramiento del perfil de la deuda externa. En la medida en que Costa Rica continuó tomando préstamos hasta el final de 1981, es decir, por un período un poco más largo que el resto de países latinoamericanos, muchos de estos créditos fueron concedidos en condiciones más duras de plazo y tasas, que las conseguidas anteriormente. (Rodríguez, 1984).

Las consecuencias fueron severas. Hubo empeoramiento del balance externo y una intensificación de la coyuntura crítica, que llevó a una suspensión de pagos del servicio de la deuda, a finales de 1981; a una disminución del PIB, de 13.4%, en dos años; al aceleramiento de la inflación a niveles históricos y a una caída vertiginosa de los salarios reales, de la tasa de inversión y del empleo. (CEPAL, 1984).

La crisis se enfrentó con un ajuste económico de corto plazo, que enfatizó inicialmente la contención de las importaciones. Luego evolucionó

para dar un mayor peso a la expansión de las exportaciones. Así mismo, se puso en vigor un programa de ajuste estructural para el mediano plazo, de cierto grado de atipicidad, que incluía la redefinición de la relación económica externa, como su eje principal.

2. Los grandes cauces

La transformación de las exportaciones juega el papel central de la estrategia de desarrollo de Costa Rica, y se puede decir que los cambios en la estructura de la producción se dan en función de dicha redefinición. Como primer elemento, el crecimiento de las "exportaciones no-tradicionales a mercados no-tradicionales" pasa a ser el eje central de la pauta de desarrollo económico, cuya rentabilidad se debía garantizar por medio de incentivos fiscales y evitando sobrevaluaciones de la moneda nacional.

Dicho esfuerzo se complementa con un proceso paulatino de apertura, consistente en la disminución de tarifas a las importaciones de bienes finales, como forma de disminuir el sesgo anti-exportador, y la flexibilización de las normas que rigen la inversión extranjera.

En tercer lugar, la estrategia ha evitado flujos netos negativos con el exterior, ya sea manteniendo topes, de hecho, a los pagos por servicio de la deuda externa o ampliando las entradas de recursos de agencias multilaterales y bilaterales, principalmente la AID de los Estados Unidos. (Timossi, 1988).

Se busca conscientemente la posibilidad de reducir los niveles de flujos negativos de recursos, como forma de minimizar los costos del ajuste de mediano plazo. De otra manera se podría haber amenazado la existencia misma del proceso, vía inestabilidad social e inviabilidad política. Ello se compatibiliza con intentar un proceso de elevación de la rentabilidad de las exportaciones sin profundas alteraciones de los precios relativos en contra de los no transables. Se incluye la protección a la mano de obra, y una disminución de la protección a la industria lo suficientemente paulatina como para evitar choques traumáticos a la estructura productiva.

La tendencia a minimizar o compensar los costos sociales del proceso de redefinición de la inserción internacional es un elemento orientador fundamental de la estrategia de desarrollo costarricense.

3. Las etapas

Lo expuesto anteriormente permite distinguir diversas etapas por las que atravesó el esfuerzo exportador de Costa Rica. Durante la primera, que va de 1972 a 1978, se centró la atención en el mercado subregional protegido. Pero se establecieron los primeros incentivos a las exportaciones no-tradicionales hacia fuera del área.

Seguidamente, se puede definir una etapa crítica, con diferentes procesos de ajuste externo. Durante ella, surge la necesidad de encauzar mayores esfuerzos hacia la diversificación de productos y destinos para las exportaciones, frente a la imposibilidad de superar el estrangulamiento externo por la vía de imponer mayores restricciones a las importaciones o por el endeudamiento.

La tercera etapa arranca en 1983, y consiste en un impulso decidido a las exportaciones no tradicionales a nuevos mercados, como eje central de la estrategia de desarrollo, en un clima de mayor estabilidad y con disminuidas posibilidades de endeudamiento.

B. MACROPOLITICAS

1. La política cambiaria

Durante la década del setenta se buscó la mantención del tipo de cambio a niveles bastante estables. Para ello fue necesaria una midi-devaluación, en 1974, luego del auge inflacionario provocado por el incremento de los precios del petróleo. De hecho, hasta 1979, el índice del tipo de cambio real —con base 100 para 1970— fluctuó entre un valor mínimo de 94.5 y un máximo de 102.1, exceptuando el año 1973, que fue de 92.5. (Samayoa Urrea, 1989a).

A pesar de que a mediados de la década del setenta se muestran las primeras intenciones de promover exportaciones con mayor agresividad, la política cambiaria juega un rol más bien pasivo. El mismo hecho de que la estructura exportadora resultara poco elástica frente a variaciones del tipo de cambio, reforzaba la cautela cambiaria.

En la medida en que el conjunto de países miembros del MOCA mantuvieron niveles de inflación moderados --excepto por la coyuntura 1973-74-- y tipos de cambio fijos, los costos de las modificaciones en las paridades cambiarias no encontraban justificación. Así como tampoco la encontrarían en la búsqueda de colocaciones mayores de productos básicos tradicionales, con demandas inelásticas. Por otra parte, como se ha dicho, los desequilibrios crecientes que se presentaban en la balanza comercial se cubrían con financiamiento externo, al cual se esperaba seguir accediendo, siempre que se mantuviera la estabilidad socio-política del país.

Congruente con los lineamientos de la política de corte neo liberal que se pone en vigencia entre 1979 y 1980 --y especialmente con la atracción acelerada de ahorro externo-- se entró en un período de sobrevaluación de la moneda nacional. En él, el tipo de cambio se alejó aún más de un papel activo en la búsqueda de mayores colocaciones de productos en el exterior. (Rodríguez, 1984).

En el momento de estallido de la crisis de 1981, se produjo una maxi-devaluación del Colón costarricense, que respondió más bien a las circunstancias coyunturales de exceso de demanda de divisas, que a la puesta en vigor de una política de mediano plazo de desvalorización creciente del tipo de cambio real. Aparentemente, la fuga de capitales, la especulación con la divisa --que provocó el período de sobrevaluación--, y el abaratamiento de bienes de consumo importados, fueron los alimentadores de dicho exceso de demanda.

En la medida en que, después de la devaluación, las nuevas normas cambiarias y el cambio de gobierno dieron señales de mayor estabilidad, se pudo eliminar esos elementos de la demanda por divisas. Ello permitió que la maxi-devaluación fuera "un golpe de una sola vez", que, dada la apertura de la economía, se trasladó a los precios internos. Pero que luego no fue recogido en subsecuentes modificaciones cambiarias, evitándose un proceso en espiral. Así, al retomar el control del tipo de cambio, se logró retrotraer su valor a niveles más cercanos a la tasa real. De esa forma, en los años subsiguientes se produce una desaceleración del incremento del nivel de precios y una modificación relativamente menor del tipo de cambio nominal. Con ello, la tasa

real de 1983 fue más baja que la de 1982, y ésta ya había disminuido con respecto al año anterior. (Samayoa Urrea, 1989a).

Con todo, el período crítico, y la revisión de la política económica que provocó, dejó el tipo de cambio real a un nivel mucho más alto que el que había mantenido antes de 1981, pasando de un promedio de 98.55 --1970=100-- para 1970-80, a 173, para 1983 88. (Samayoa Urrea, SIECA, 1989a). De 1983 en adelante se pone en vigor una política de mini-devaluaciones cambiarias, que ha variado en periodicidad, grado y socios comerciales de referencia. Pero que se ha caracterizado por la búsqueda de un tipo de cambio real más alto que el nivel pre-crisis, y relativamente estable, que muestra una desviación típica para ese período de solamente 7.6, con respecto a la media de 173.

En conjunto, el nuevo impulso a las exportaciones, que arranca en 1983, tuvo un correspondiente activo en la política cambiaria, que buscó estabilizar la tasa de cambio real y evitar la sobrevaluación del Colón, una vez que quedó situada en niveles considerablemente más altos que antes de la crisis. Tal estabilidad, incluyendo ciertos momentos de retraso del tipo de cambio efectivo real --alrededor de 1986-87--, 14/ han llevado a afirmar que el papel de la política cambiaria de 1983 en adelante fue más bien de carácter neutro frente al desempeño exportador. (Rodríguez, 1988a).

La cautela de la política cambiaria tuvo un apoyo importante en el relativo relajamiento de las necesidades de forzar superávits comerciales para servir la deuda externa. Fue el producto del manejo de la deuda basado en continuas renegociaciones y atrasos no acordados en los pagos. Estos han venido incrementándose con mayor claridad a partir de 1985, en que se pagó 95% de los intereses correspondientes. En 1988, se canceló solamente 35%. Paralelamente, los mercados secundarios de papeles acusaron ese comportamiento en las cotizaciones de los títulos costarricenses, que bajaron de 55 centavos, en 1986, a 13 centavos, al final de 1988. (Timossi, 1988).

Un rol favorable han jugado también los incrementos de los flujos de recursos externos provenientes de organismos multilaterales y bilaterales, principalmente la AID. En el primer caso, los fondos desembolsados por el BID y el Banco Mundial pasaron de un promedio anual de alrededor de 60 millones de dólares, en 1981-83, a 147 millones de dólares, en 1986-87. Por otra parte, la AID incrementó su asistencia, principalmente en recursos de libre disposición.

Pasó de 13.3 millones de dólares, en 1981, a 50.6 millones de dólares, en 1982, y a cantidades que fluctúan entre 150 millones de dólares y 200 millones de dólares, de 1983 en adelante. (Zuvekas, 1988).

Al contrario que en casi todo el resto de América Latina, lo anterior produjo una tendencia a disminuir de las transferencias netas de recursos al exterior. Estas fueron claramente menores en la segunda mitad de la década de los ochenta que al inicio e incluso que las del período 75-78. (Timossi, 1988). Ello contribuyó a que efectivamente hubiera una menor presión sobre la balanza comercial y el tipo de cambio.

2. Políticas de estabilización

Dado el grado de apertura de la economía costarricense y el comportamiento de los agentes económicos, los precios internos han mostrado una adaptación muy rápida a las modificaciones cambiarias, por lo que las alzas en el tipo de cambio alimentan la inflación de forma casi inmediata. En un contexto inflacionario, resulta difícil la mantención de una tasa de cambio realista solamente por medio de ajustes de la tasa nominal, pues su efecto se pierde rápidamente.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el mediano plazo la política cambiaria ha sido relativamente neutra en la búsqueda de cambios continuos en los precios relativos, y, en esa medida, de un reducido impacto inflacionario. Paralelamente a ese prudente procedimiento, se privilegiaron medidas de ajuste fiscal y financiero más drásticas, para garantizar mayores grados de estabilidad en los precios, después del período crítico.

Bajo programas de estabilización --acordados con el FMI y la AID-- el déficit fiscal se redujo de un promedio de 13% del PIB, en 1979-81, a 3.6%, en 1983. De ahí en adelante, se mantuvo en alrededor del 2%. Por el lado del gasto, se eliminaron múltiples subsidios, se impuso una conducta general de austeridad en el sector público y se redujeron las inversiones estatales en alrededor de 3 puntos del PIB, entre 1981-82 y 1986-87. Por el lado de los ingresos --incluidas donaciones-- hubo un incremento de alrededor de 7.2 puntos del PIB, de los cuales sólo 0.3 puntos corresponden al alza de la tributación. (UNCTAD, 1989).

Asimismo, se introdujeron reformas en el sistema financiero. Estas, sumadas a los esfuerzos en el ámbito fiscal, llevaron la tasa de ahorro interno de 7% del PIB, en 1980-81, a un promedio de 14%, para el período 1984-87. Ello implicó no solamente mayores niveles de recursos invertibles, sino también una disminución de la presión inflacionaria. (Timossi, 1988).

Como resultado de la combinación de una política cambiaria prudente y de los logros en el ámbito fiscal y financiero, se consiguió estabilizar los precios internos, con tasas de crecimiento anual de entre 10% y 15%, de 1984 en adelante. Cabe destacar que de niveles muy moderados --menos de 10%--, en la década de los setenta, habían alcanzado 90%, en 1982. (Zuvekas, 1988).

3. La apertura comercial

Hasta la adopción del nuevo arancel, en 1986, los países miembros del Mercado Común Centroamericano habían venido aplicando un arancel común establecido a principios de los años sesenta. Posteriormente, se modificaría en varias ocasiones. Su aplicación se combinó con la de un régimen común de incentivos fiscales a la industria. De ello resultó una estructura de protección efectiva, típica de la primera fase de sustitución de importaciones. Es decir, que privilegiaba ampliamente la producción de bienes de consumo final para el mercado subregional.

En el marco de las negociaciones del crédito de Ajuste Estructural del Banco Mundial, en 1984-85 Costa Rica decide presionar para que se acelere la implementación del nuevo arancel externo común centroamericano, que se había venido negociando por casi diez años. Esta fue la salida que se encontró para combinar la racionalización de la protección a las manufacturas con la permanencia dentro del régimen del Mercado Común Centroamericano. Como efecto de la adopción del nuevo arancel, se consiguió simplificar significativamente el intrincado sistema arancelario regional, uniformizar las tasas de protección efectiva entre los países miembros del esquema de integración, reducir la dispersión de la protección entre ramas industriales y disminuir la tasa de protección efectiva a la producción de bienes de consumo final para el mercado interno.

Así, de un rango de protección efectiva promedio de entre 46.7% para Guatemala y 136% para Costa Rica, que otorgaba el antiguo arancel, se pasó a un rango de entre 91.5% y 95%, entre los países que adoptaron el nuevo. En el caso particular de Costa Rica, la tasa de protección efectiva promedio para el conjunto del sector manufacturero se redujo de 136% a 91.6%, y la dispersión, medida por la desviación standard, pasó de 180.5 a 48, antes y después de la aplicación del arancel. Ello sobre la base de la disminución de las tasas nominales para los bienes de consumo y del incremento de las de insumos producidos nacionalmente. (Fuentes, 1988 y Ulate, 1989).

Además, el nuevo arancel es más flexible. Permite que los países introduzcan modificaciones graduales y progresivas a la estructura arancelaria, así como establecer sistemas de exoneraciones en áreas específicas, incluyendo las exportaciones a terceros mercados.

Dentro de ese marco de flexibilidad, Costa Rica continuó con su programa de racionalización de la protección, sin tener que optar por abandonar el esquema subregional de integración. La meta es llegar a una tarifa máxima de 40%, en 1990. Se exceptúan las ramas de textiles, confección y calzado, que deben llegar al mismo nivel en 1992. A finales de 1987, se realizó la primera reducción de 10% del arancel, y de 1988 en adelante se han llevado a cabo desgravaciones semestrales, equivalentes a un sexto de la diferencia entre la tarifa vigente y la meta a la que se debe llegar.

El programa de apertura comercial afecta también a las medidas no arancelarias, ya sea generales o específicas, como las sobretasas y los depósitos previos sobre las importaciones que aplica el Banco Central. De esa forma, la reducción del conjunto de la protección busca su uniformidad hacia el mediano plazo, quedando margen para la selectividad básicamente por el lado de la aplicación de incentivos.

Dado el corto período de vigencia de las reducciones de la protección, todavía no se pueden detectar efectos sobre la estructura productiva, que apunten hacia una reorientación de la inversión en actividades exportadoras o a mejoras sustanciales en la competitividad. (Ulate, 1989).

En lo que al balance externo se refiere, en 1987 se dio un salto en las importaciones, que coincidió con la reducción de la protección pero también con un retraso del tipo de cambio real. Sin embargo, al año siguiente éste se

corrigió y las importaciones continuaron incrementándose, aunque a un ritmo menor. Algunas de las causas del incremento de las importaciones en esos años fueron la disminución de los aranceles a las importaciones de vehículos y el incremento del consumo (Timossi, 1988). De todas formas, la liberalización se puede asociar parcialmente al fenómeno.

4. Salarios y productividad

A pesar de que la mantención de bajos salarios, especialmente frente a las alzas del tipo de cambio, se planteó frecuentemente como condición fundamental para el éxito de la transformación de la economía costarricense en favor de la exportaciones, la evidencia empírica muestra que la política económica no acogió tales postulados. (En Ulate, 1989, se plantea: "consideramos preocupante el comportamiento del salario mínimo en dólares, ya que apenas se inicia con mayor profundidad la desgravación arancelaria").

Después de una caída sustancial experimentada por los salarios durante el momento culminante de la crisis --1981-82--, se inició una franca recuperación, impulsada por medidas concretas. Incluso, cierto crecimiento de los salarios reales entre 1983 y 1984, para luego estancarse de 1986 en adelante. (Rodríguez, 1988a).

En términos generales, se puede afirmar que la depresión de los salarios no ha sido utilizada como instrumento para elevar la rentabilidad de las exportaciones. Ello se deriva, lógicamente, de la combinación de un papel neutro del tipo de cambio, con un cierto crecimiento de los salarios reales. Es decir, mientras el tipo de cambio se mueve más o menos a la par de la inflación, los salarios nominales se movieron un poco adelante de ambos. La intencionalidad gubernamental en ese tipo de orientación se refleja en que el valor, en dólares, del salario mínimo legal haya tenido un comportamiento similar que el de los salarios reales. Su nivel para el período 1984-89 fue claramente superior al que tuvo antes y durante el período crítico. (Ulate, 1989).

Respecto de la productividad en las actividades exportadoras, se debe tener en cuenta que los esfuerzos de promoción no han favorecido particularmente a las de mayor grado de elaboración, ni en términos de

productos manufacturados vs. primarios, ni entre ramas industriales. Es probable que ello haya incidido y de manera nada despreciable en que no exista ninguna relación entre capacidad exportadora y nivel de productividad de las actividades. (Rodríguez, 1988b). No obstante, el parque industrial relativamente moderno --data de finales de los sesenta y de la década siguiente-- permite pensar que existiría un cierto espacio para estrechar esa relación, en la medida en que la política de exportaciones adquiriera cierto grado de selectividad. Ello implica, sin embargo, la revisión del conjunto de instrumentos de apoyo a las exportaciones utilizado hasta el momento.

C. ESTIMULOS DIRECTOS A LAS EXPORTACIONES

Aunque el tema de estimular "las exportaciones no-tradicionales a mercados no-tradicionales" se venía planteando desde los años sesenta, el sistema de incentivos directos se establece en 1972. Con algunas modificaciones, sus características fundamentales se mantienen vigentes hasta el presente. La concepción básica del sistema descansa en compensar, por medio de estímulos fiscales, a las exportaciones no-tradicionales del sesgo anti-exportador.

1. Los incentivos y su evolución

Tres instrumentos básicos del sistema de incentivos, han sido utilizados más profusamente: el Certificado de Abono Tributario (CAT), la exoneración de impuestos a las importaciones de insumos y bienes de capital que se incorporan a las exportaciones, y el Régimen de Admisión Temporal de las mercaderías.

Los CATs se establecieron como un premio de hasta un 15% sobre el valor F.O.B. de las exportaciones, las exoneraciones cubren el total de impuestos y la admisión temporal se dirige a industrias de maquila.

En 1984 se revisó y actualizó el sistema de incentivos. Se destaca el establecimiento de los contratos de exportación, ya que pasaron a constituir el instrumento incentivador más importante. Estos consisten en compromisos entre los exportadores y el gobierno. Por su intermedio se otorga un paquete de incentivos a las empresas, que para optar deben presentar un plan de exportaciones para un período no menor de doce años. (Rodríguez, 1988b).

El Contrato de Exportación, además de elevar cuantitativa y cualitativamente los incentivos fiscales, intenta introducir algún sentido de priorización en su otorgamiento. Las modificaciones que se incorporaron a la legislación en 1976 facultaban al Centro de Promoción de Exportaciones (CENPRO) a establecer criterios de discriminación para otorgar los CATs. No obstante, esa facultad no parece que se haya ejercido, ya que los incentivos se otorgaron prácticamente a todos los productos. (Rodríguez, 1988b). Es por ello que el Contrato de Exportación introduce una tabla que regula el otorgamiento de CATs, de acuerdo al valor agregado nacional de las exportaciones. Esta va de un mínimo de 35% de VAN y 15% de otorgamiento de CATs, a un máximo de 25%. Adicionalmente, se estableció un tope de 15% para las exportaciones hacia los Estados Unidos, recogiendo la preocupación por la concentración de las exportaciones con ese destino y las posibilidades de ser objeto de derechos compensatorios. Fuera de la discriminación para incentivar una mayor incorporación de valor agregado nacional y la diversificación de destinos, las modificaciones no incrementaron la selectividad de beneficiarios finales --productores vs. exportadores--, ni el establecimiento de líneas de productos estratégicos o prioritarios.

Por otra parte, el contrato de exportación es también un instrumento incentivador de tipo integrado. Además del CAT, se incluyen privilegios de acceso al crédito, mecanismos de depreciación acelerada y prioridad en la venta de divisas para importaciones, en caso de que existan "presas" en el Banco Central. La legislación contempla otros incentivos que aún no se han comenzado a conceder, como son el Certificado de Incremento de las Exportaciones (CIEEX) y tarifas portuarias preferenciales. (Corrales, 1990).

Los incentivos financieros casi no han inexistido en Costa Rica. La excepción la constituyen dos líneas de pre-embarque. Una es el Fondo para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (FODEIN). Está dedicada al financiamiento de inversiones en producción de manufacturas y bienes agrícolas de exportación. La otra es el Fondo para el Financiamiento de las Exportaciones (FOPEX), que se alimenta en más de 90%, con líneas de crédito del BID, BIRF y BLADEX. (Samayoa Urrea, 1989b).

Actualmente, los créditos se otorgan en dólares o en moneda nacional y a tasas de interés internacionales de mercado. En algunos momentos --como en

1986— éstas han sido un poco menores que las de mercado para los créditos en colones. Ello parece haber estado vinculado a los movimientos de las tasas nacionales vs. internacionales, más que a la intención de establecer un subsidio crediticio. (Corrales, 1990).

Resulta notorio que, hasta la fecha, no se hayan establecido apoyos crediticios de post-embarque. La explicación para tal comportamiento podría estar vinculada a la poca atención que, como norma, se ha prestado a las actividades de comercialización. (Rodríguez, 1988b). Desde un primer momento, la política más bien se ha orientado a incentivar la inversión directa, ofreciendo esquemas especiales. Uno es el de Zonas Francas, establecido por el Estado en 1981 y privatizado en 1985. Consiste en una zona libre de impuestos indirectos y con largos periodos de gracia para los impuestos directos. Intenta generar saldos favorables en divisas, empleo y transferencias de tecnología.

Por su parte, el Régimen de Internación Temporal, creado en 1976, está dirigido a industrias propiamente de ensamblaje y tiene objetivos menos ambiciosos, como es la venta en divisas de mano de obra relativamente barata.

2. Impacto y costos

Hasta 1983, la utilización del CAT es insignificante, no generándose ningún efecto sobre el desempeño de las colocaciones en el exterior. De 1984 en adelante, el otorgamiento de CATs crece más rápidamente que las exportaciones elegibles para recibirlos. Su tasa de utilización pasó de alrededor de 65% a 80%, al comparar los cuatrienios de 1980-3 y 1984-7. En 1987 se redujo, porque los exportadores de flores a los Estados Unidos debieron renunciar a su utilización para evitar la aplicación de derechos compensatorios. (Rodríguez, 1988b).

En la medida que han venido creciendo el uso de los CATs y las exportaciones elegibles, también se han incrementado considerablemente las cantidades de incentivos desembolsados. Se quintuplicaron --9.2 a 32.9 millones de dólares-- entre 1983 y 1987. (Rodríguez, 1988b y Samayoa Urrea, 1989b). Ante la perspectiva de mantener el crecimiento de las exportaciones

no tradicionales elegibles, ha surgido la preocupación por el efecto —actual y futuro— de la política de subsidios sobre el déficit fiscal.

Esto, sumado a la posibilidad de que, cada vez más, las exportaciones costaricenses sean objeto de derechos compensatorios al aplicárseles las normas del GATT,^{15/} ha hecho que se considere la creación de un instrumento que sustituya al CAT. Por intermedio suyo se reintegrarían al exportador los impuestos indirectos, estimados como distorsiones que introduce la acción estatal en el sistema de precios y que se transforman en desventajas para las exportaciones. Por lo tanto, los incentivos no debieran considerarse subsidios, y las exportaciones no estarían sujetas a derechos compensatorios.

Ello ha llevado a centrar la discusión en las capacidades de comprobar periódicamente el conjunto de cargas pagadas por las empresas exportadoras y sobre la posibilidad de que las devoluciones compensen plenamente el sesgo anti-exportador. Con respecto a esto último, se estima que el sistema vigente ha reducido sustancialmente, e incluso eliminado, la discriminación anti-exportadora.

En principio, tales afirmaciones parten de consideraciones sobre el propio desempeño de las exportaciones no tradicionales antes y después de la vigencia de los incentivos actuales. También se han efectuado evaluaciones específicas, que comprueban que para 1989 el sistema garantizaba sobradamente un régimen de neutralidad ^{16/} para todas las exportaciones agrícolas no tradicionales, y para 86.5% de las subramas industriales. (Corrales, 1990).

El efecto de los demás incentivos —Zonas Francas y Maquila— se considera que ha sido prácticamente insignificante. En primer lugar, por el reducido valor de sus exportaciones, que alcanzó solamente a 3.4 millones de dólares, en 1988. En segundo término, por el bajo nivel de integración vertical que muestran esas industrias —las compras de insumos y equipos nacionales de las mismas fueron de 9.8% del total en 1988—. Finalmente, por su precario aporte neto de divisas, que en 1987 fue de 790 mil dólares. (Corrales, 1990 y Rodríguez, 1988b).

Frente a lo anterior, los cuestionamientos se centran sobre los efectos que un cambio en los CATs tendría en las garantías de neutralidad —o compensación del sesgo anti-exportador— que han exhibido hasta ahora, a las

que se atribuye el papel más importante en la determinación del desempeño reciente de las exportaciones no-tradicionales.

Al mismo tiempo, en la discusión han retomado vigencia las propuestas para otorgarle al sistema de incentivos una mayor capacidad de orientación del desarrollo exportador, a partir de las carencias que tienen los instrumentos en ese campo. Específicamente, se plantea la necesidad de dotar a los instrumentos de criterios selectivos con respecto a sectores estratégicos, la utilización de niveles más afinados de valor agregado nacional e integración vertical, la incorporación de tecnología y a la desconcentración de las actividades exportadoras. (Rodríguez, 1988b; Samayoa Urrea, 1989b, y Corrales, 1990).

De los planteamientos anteriores resalta claramente que un mayor grado de selectividad del sistema de incentivos requiere sustentarse en una estrategia de mediano plazo, con un perfil tecnológico y una estructura productiva "de llegada" previamente definidas. Asimismo, el ejercicio efectivo de la selectividad requiere elevar la capacidad de control en el otorgamiento de los incentivos, tanto a nivel de los organismos encargados, como en el propio diseño de los instrumentos.

La formulación de la visión de mediano plazo de los criterios selectivos para orientar los incentivos y de los instrumentos más apropiados, así como las posibilidades de control sobre el otorgamiento eficaz de los mismos, pasan por elevar sustancialmente las capacidades de los organismos estatales involucrados.

D. APOYOS EXTRA-PRECIO

1. Infraestructura y capital humano

Aparentemente, antes de la segunda mitad de la década de los ochenta no hubo esfuerzos específicos para crear una infraestructura de exportación adecuada. No obstante, las preferencias tarifarias para el uso de puertos --que recientemente se han introducido al paquete de incentivos-- revelarían cierto grado de conciencia sobre el papel que juegan las facilidades de infraestructura en el apoyo al desarrollo de las exportaciones. Lo mismo se

puede decir de las intenciones, en el sentido de impulsar la ejecución de proyectos de frigoríficos, comunicación vial interportuaria y de transporte aéreo. (Plan de Desarrollo 1986-90). Se debe tener en consideración que, el esfuerzo exportador de Costa Rica se ha venido desplegando en un momento de restricción fiscal. Ello afecta al conjunto de funciones estatales y especialmente al gasto de inversión, por lo que serían explicables escasos avances en ese campo.

Es probable que, en la medida que se consigan mayores avances en el proceso y las facilidades existentes se vuelvan más obsoletas, surjan cuellos de botella. Frente a ellos sería inevitable emprender la construcción y renovación de obras de infraestructura vial, aérea, portuaria y de telecomunicaciones.

En cuanto a la formación de recursos humanos, el nivel educativo general es de primer orden en el contexto latinoamericano. Pero no necesariamente se orienta a las necesidades actuales y futuras del desarrollo exportador. El único esfuerzo específico conocido en este campo ha sido el realizado por la Corporación de Iniciativas Privadas para el Desarrollo (CINDE).^{17/} Dentro de sus programas ha creado el de Recursos Humanos y Capacitación (PROCAP), dirigido a la formación de trabajadores, cuadros intermedios, gerenciales y universitarios requeridos en las actividades productivas, financieras y comercializadoras. El programa ha establecido acciones específicas asociadas a la actividad privada en áreas de especialización productiva. Ofrece cursos de capacitación al personal bancario y establece convenios con universidades de los Estados Unidos, para asesorar a las facultades de universidades nacionales más relevantes. (Samayoa Urrea, 1989b).

2. Desarrollo tecnológico

Es quizás en este campo donde se advierte el mayor vacío del esfuerzo exportador, a pesar de que existe "una comunidad científica bastante desarrollada y una cierta infraestructura ... además de niveles educativos que posibilitan la difusión del cambio técnico" (Rodríguez, 1988a). Ese vacío se vincula, en primer lugar, a la reducida base económica del país. Pero también puede asociarse a la ausencia de un diseño que oriente la transformación

productiva de mediano plazo, y a la política de provocar el avance tecnológico por medio de la importación de tecnología incorporada en las inversiones extranjeras.

De hecho, la política de Zonas Francas contemplaba en sus objetivos la transferencia tecnológica. A pesar de que hasta ahora no se haya evaluado su eficacia, los renovados esfuerzos desplegados recientemente en el campo de la promoción de inversión extranjera se pueden adscribir a una cierta intencionalidad de renovación tecnológica. En apoyo de esta apreciación, se puede mencionar que se han incorporado criterios de preferencia sectorial, en los programas de promoción de inversiones públicos y privados, que se inclinan por productos de mayores grados de elaboración.

Así, desde el ámbito gubernamental, la Dirección de Promoción de Inversiones del CENPRO ha orientado sus esfuerzos a canalizar inversiones hacia las ramas metal-mecánicas. En el ámbito privado, la CINDE ha incorporado criterios selectivos a su Programa de Promoción de Inversiones Extranjeras (PIE), orientados a dar prioridad a las ramas de electrónica, metal-mecánica y plásticos. (Samayoa Urrea, 1989b). Como se puede apreciar, los esfuerzos en este campo son muy incipientes, y no apuntan a la organización de esfuerzos autónomos en el área tecnológica, que faciliten y coordinen la participación de centros de excelencia, empresas privadas y organismos gubernamentales, sobre la base de una política tecnológica global.

Por otra parte, los esfuerzos en difusión de tecnología se han limitado a ofrecer asesoría técnica a los exportadores, con el objeto de "reducir el nivel de rechazo de los productos ... (relacionado con) ... certificación, verificación y control de calidad" (Plan Nacional de Desarrollo, 1986-90).

3. Facilitación comercial

Se reconoce como el esfuerzo más sobresaliente de facilitación el establecimiento, en 1988, de la "ventanilla única" para el exportador. Gracias a su operatividad se han agilizado y simplificado los trámites aduaneros, para la obtención de incentivos y reintegros de divisas. (Fuentes, 1988). En el mismo ámbito se puede incluir el tratamiento preferencial en los trámites de crédito bancario, obtención de divisas y para efectuar

importaciones que se han instituido recientemente para las operaciones de los exportadores.

4. Colocación en el exterior

Los esfuerzos de penetración y presencia en mercados externos, en tanto apoyo a la colocación de productos en el exterior, son hasta ahora bastante incipientes.

Estratégicamente, las acciones desplegadas se han concentrado en aprovechar las ventajas de acceso al mercado de los Estados Unidos que ofrece la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, a través de la búsqueda de "nichos de mercado" en ciudades específicas. De hecho, las exportaciones no tradicionales de Costa Rica a mercados fuera de Centroamérica muestran una mayor concentración en los Estados Unidos como destino, al pasar de 49.9%, en 1980, a 62.7%, en 1986. (Fuentes, 1989).

La imposición de derechos compensatorios a las exportaciones de flores, además de contribuir a una reflexión sobre el cambio del sistema de subsidios, ha revelado la necesidad de ajustes en la estrategia de comercialización. Ambas se reflejan en la intención de dotar de premios a las colocaciones en otros mercados, fuera de Estados Unidos, que se otorgan dentro del sistema de incentivos revisado.

En cuanto a los instrumentos específicos de promoción no parecen haber ido más allá que el establecimiento de un sistema de información comercial en el CENPRO y la utilización de oficinas de promoción comercial en el exterior. En todo caso, resulta notoria la falta de otros apoyos a una comercialización más dinámica y ambiciosa. Ello se constata en vacíos evidentes, tanto en el plano estratégico-programático, como en el de políticas, legislación e instrumentos específicos. Un hecho revelador de este atraso relativo es la ausencia de líneas de apoyo crediticio a las actividades de post-embarque.

Aparentemente, también en este campo se han centrado los esfuerzos en atraer inversiones extranjeras vinculadas a líneas de exportación, que llevarían a cabo su propia promoción comercial. Las acciones más dinámicas las ha estado desplegando el sector privado, a través del CINDE. Ha establecido oficinas especializadas en el exterior, que proporcionan información,

organizan contactos de inversionistas potenciales con el país y elaboran perfiles sectoriales.

E. INSTITUCIONALIDAD

En la formulación de la política de promoción de exportaciones intervienen tres organismos gubernamentales: el Ministerio de Comercio Exterior, el CENPRO y el Consejo Nacional de Inversiones. A nivel de la ejecución, participan éstos dos últimos, y, en ciertas áreas, el Banco Central.

Si bien la coordinación de la política se le adscribe al Ministerio de Comercio Exterior, en los hechos ésta se garantiza "por la existencia de funcionarios que actúan simultáneamente en los cuerpos directivos o asesores de los organismos" (Samayoa Urrea, 1989b). No obstante, existe una superposición de funciones y la ausencia de un organismo de nivel superior con capacidad de coordinar y tomar las decisiones fundamentales de la política y su ejecución. La necesidad de esa instancia de coordinación y dirección se revela como indispensable, ya que tanto en la promoción de exportaciones e inversiones como en la capacitación, existen actividades y políticas paralelas del sector privado de cobertura global.

Asimismo, las posibilidades de llenar los vacíos detectados en el campo de la comercialización y la política tecnológica, y las tareas que impone la revisión del sistema de incentivos, para dotarlos de mayor selectividad, son responsabilidades que requieren avances sustanciales de la institucionalidad.

BIBLIOGRAFIA COSTA RICA

Aguilar Arroyo, Humberto/Díaz P., Rafael A./Fallas, Marco T., El nuevo régimen arancelario centroamericano: El caso de Costa Rica. Revista de Ciencias Económicas. Instituto de Investigación en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, Vol. VII, Primer Semestre de 1987.

Banco Mundial, Costa Rica. Trade Incentives and Export Diversification, Report N° 3195-CR. The World Bank. November, 1980.

Bulmer-Thomas, Víctor, La crisis de la balanza de pagos y los programas de ajuste en Centroamérica. 1985.

Carmona, Ana Cristina; Pacheco, Amparo; Rosa, Herman, Promoción de exportaciones en Costa Rica y El Salvador: Una salida a la crisis?. Revista de Ciencias Económicas. Instituto de Investigación en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, Vol. VII, N° 1, Primer Semestre de 1987.

CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1983. CEPAL. Diciembre 1983.

CEPAL, Centroamérica. Evolución de sus Economías en 1983. CEPAL. Abril, 1984.

Colburn, Forrest D. y Saballos P., Iván, El impulso a las ventas externas no tradicionales de Costa Rica, Comercio Exterior, Vol. 38, N° 11. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Abril, 1988.

Corrales Jorge y Monge, Ricardo, Política Comercial Reciente y Subsidios a la Exportación en Costa Rica, Seminario sobre políticas económicas en Costa Rica. Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América (Oficina en San José). Marzo, 1990.

Fuentes, J.A., Desafíos de la Integración Centroamericana. FLACSO/ICAP. Octubre, 1988.

Hallauer, Robert, Export Promotion Policies in Costa Rica: The Works of Cenpro and Development Problems of the Agroindustrial Sector. Technical Papers Series - N° 51. Institute of Latin American Studies. The University of Texas at Austin. 1985.

Monge González, Ricardo y Corrales Quesada, Jorge, Políticas de protección e incentivos a la manufactura, agroindustria y algunos sectores agrícolas en Costa Rica. Econofín. Septiembre, 1988.

Rodríguez, Ennio, Del crecimiento sostenido a la recesión: en busca de alternativas. América Latina ante la Recesión. Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política N° 4. Diciembre, 1984.

Rodríguez, Ennio, Encrucijada y Futuro de Costa Rica. Centro de Estudios Democráticos de América Latina, CEDAL. 1988a.

Rodríguez, Ennio/Morales, P./Carrillo, M., Informe Final: Selección de Actividades Estratégicas y Elaboración de una Propuesta de Programa Complementario de Fomento Consistente con la Concepción "Exportaciones para el Desarrollo". OIKOS, Asesores Económicos. Noviembre, 1988b.

Samayoa Urrea, Otto, Políticas de Desarrollo de las Exportaciones de Productos no Tradicionales en Centroamérica. SIECA/CEIE/Fomex-Informe final-006-89. Centro de Estudios e Investigaciones Económicas. Noviembre, 1989a.

Samayoa Urrea, Otto, Políticas de Desarrollo de Exportaciones no Tradicionales. Diagnóstico Costa Rica. SIECA/CEIE/FOMEX-Informe final-006-89. Centro de Estudios e Investigaciones Económicas. Noviembre, 1989b.

Timossi D., Gerardo, Centroamérica: Deuda Externa y Ajuste Estructural. CRIES. 1988.

Ulate Q., Anabelle, Estudio del Efecto de la Reforma Arancelaria en los Subsectores Industriales. Universidad de Costa Rica. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Septiembre, 1989.

UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1989. Informe de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Naciones Unidas. Agosto, 1989.

Zuvekas Jr., Clarence, Central America's Foreign Trade and Balance of Payments: The Outlook for 1988-2000. April, 1988.

VI. ELEMENTOS PRINCIPALES DE UNA ESTRATEGIA EXPORTADORA

En este apartado se exponen lo que se considera que deben ser los componentes imprescindibles de un esfuerzo exportador con posibilidades de relativo éxito. Cabe advertir que no se busca proponer un conjunto de medidas orientadas a generar superávits comerciales de corto plazo. Se trata, más bien, de aportar elementos de una propuesta que tiene como objetivo elevar y sostener las colocaciones de mercancías en el exterior, y que está enmarcada dentro de metas más globales de bienestar y desarrollo. Ella incorpora sugerencias en el nivel de las estrategias, de las políticas, de los instrumentos y de algunos mecanismos y está pensada, a partir de la realidad de los países estudiados, para ser de utilidad en distintos casos de América Latina.

De lo planteado hasta aquí se recogen las características principales de la propuesta: es un planteamiento para el mediano y largo plazo; se articula con objetivos socio-económicos globales; integra distintos niveles de la acción estatal, y tiene aplicabilidad preferentemente dentro de la región. Su contenido se detalla a continuación.

En primer lugar, es necesario que el objetivo exportador se incorpore prioritaria y congruentemente en la estrategia de desarrollo del país. Ello no requiere que el incremento de las exportaciones sea la meta a base de la cual se definen todas las demás, sino que objetivos estratégicos como la transformación de la estructura productiva, la estabilización de precios, la liberalización, la redefinición de la inserción en la economía internacional, el crecimiento económico y la equidad social sean compatibilizados funcionalmente con el propósito exportador.

También, dentro del plano de la estrategia de desarrollo, hay que señalar que ésta debe ser asumida real y plenamente por las diferentes instancias públicas, acogida por los agentes económicos principales y legitimada o aceptada por el conjunto social. Es decir, cabe estar seguros de que no se trata de una expresión de metas utópicas, ni del deber ser colectivo al que un día se quiere llegar, sino que de una guía efectiva para la conducción de las políticas públicas y de un referente claro para los agentes privados. Esas cualidades de la estrategia de desarrollo tienen la finalidad de asegurar la coherencia de las políticas económicas (entre ellas y con respecto a los

instrumentos y mecanismos que se apliquen) y de contar con la buena disposición de los agentes sociales, lo que a su vez deberá dotar de una mayor eficacia al conjunto de la acción del Estado y garantizar la constancia y permanencia de los postulados principales.

En segundo término, en el campo de la política económica se subraya que debe ponerse en vigor una combinación de medidas favorables a las exportaciones en las áreas cambiaria, de estabilización, fiscal, comercial y salarial; y que no es suficiente atender la promoción de exportaciones desde uno solo de esos frentes. Ello porque las acciones de política tienen efectos limitados que requieren reforzarse, o porque sus consecuencias negativas deben ser contrapesadas; ya sea que se trate de tipos de cambio reales altos, amplios incentivos fiscales, una apertura comercial irrestricta o salarios bajos.

Así, la política cambiaria favorable a las exportaciones encuentra su límite en propósitos de estabilización de precios o en sus consecuencias sobre la distribución; la superación del sesgo anti-exportador, por medio de los incentivos, se enfrenta al equilibrio fiscal y a la contención de la inflación; ese mismo objetivo, por la vía de la apertura a las importaciones, está restringido por su impacto sobre la base productiva y el equilibrio de la balanza comercial, y la búsqueda de rentabilidad de las exportaciones, que descansa en la política salarial, está acotada por el deterioro que provoca sobre la distribución del ingreso.

En tercer lugar, además de la necesidad de "paquetes" de acciones, otra norma general que interesa proponer para la política económica es que no puede restringirse sólo a medidas que aseguren la rentabilidad mediante el traslado de recursos hacia las actividades exportadoras. Es indispensable incorporar normas que apoyen procesos productivos más eficientes y ganancias en la productividad, como única forma de garantizar la competitividad a mediano y largo plazo y minimizar el impacto sobre la distribución del ingreso. Es igualmente cierto que medidas que desestabilicen constantemente la rentabilidad de las actividades exportadoras juegan en contra de aquellos propósitos, ya que las vuelven poco atractivas para la inversión, condición necesaria para conseguirlos.

Relacionado con lo anterior, en los procesos analizados se han encontrado períodos prolongados en los que se han mantenido o incrementado los salarios reales y otros en los que éstos y la productividad han evolucionado en la misma dirección. En ambos tipos de comportamiento la política salarial ha tenido una incidencia notoria. A base de ello se afirma que es posible y que, por la misma estabilidad de mediano plazo de los procesos exportadores, son recomendables políticas salariales que conlleven mejoras en la distribución del ingreso.

En cuarto término, en otro ámbito de la política económica, un esfuerzo exportador hacia el mediano y largo plazo requiere, en el campo cambiario, una orientación que asegure de forma estable un nivel apropiado de remuneración para las exportaciones. Las experiencias analizadas enseñarían que ello se logra por medio de mini-ajustes periódicos del tipo de cambio nominal, que recojan la diferencia entre inflación interna y externa. De esa forma se logra mantener el nivel del tipo de cambio real y darle la capacidad de señal estable para orientar la inversión hacia las actividades exportadoras.

Se ha demostrado que son pocas las posibilidades de lograr ese papel para la política cambiaria en un medio de altas tasas de inflación. Si bien ha habido situaciones hiperinflacionarias en que ha sido factible hacer ajustes de las tasas nominales, que en promedio correspondieron a las diferencias de inflación, no lo ha sido superar el efecto nocivo sobre la orientación de la inversión y sobre la disponibilidad de recursos de mediano y largo plazo que genera la inestabilidad.

En quinto lugar, se propone, por tanto, que un esfuerzo estratégico de promoción de exportaciones debe acompañarse de medidas eficaces de estabilización de precios. Ello remite a la necesidad de compatibilizar el papel que les cabe a las políticas fiscal y monetaria en la promoción de exportaciones, con ese objetivo. En ese sentido, las experiencias estudiadas señalarían que resulta imprescindible apoyar las exportaciones a través de la política fiscal, ya sea por medio de incentivos que implican captar menos ingresos que los potenciales, o por el lado de los gastos indispensables para el éxito del proceso, que se deben hacer en infraestructura, capital humano, desarrollo tecnológico, modernización administrativa y apoyo en el exterior.

En los tres países analizados, profundas reformas fiscales resultaron ser un pre-requisito para compatibilizar tales apoyos con la estabilización de precios, especialmente en situaciones de fuertes desequilibrios del sector público. Por ello es necesario incorporar en esta propuesta la sugerencia de combinar disminuciones del gasto público hacia otros destinos con incrementos en los ingresos tributarios, a la hora de dar un impulso significativo a las exportaciones.

La contribución de las medidas fiscales al control de los procesos inflacionarios es todavía más necesaria cuando se deben contrapesar los efectos expansivos que produce la ampliación de crédito para impulsar las exportaciones, que puede ser muy extensa cuando cabe renovar la capacidad productiva para garantizar la competitividad externa. En los casos examinados, durante los momentos de mayor renovación y ampliación de la base exportadora se contó con disponibilidades de recursos para inversiones de mediano y largo plazo, para fondos de capital de riesgo y para apoyar actividades promocionales. Posteriormente, las limitaciones de ese tipo de recursos se han erigido como una dificultad importante para avanzar hacia fases superiores de la promoción de exportaciones.

Lo anterior subraya las limitadas posibilidades de hacer descansar en los incentivos fiscales y financieros todo el peso de los esfuerzos exportadores, por lo que se propone una utilización limitada y, por ende, selectiva de esos instrumentos. Este planteamiento se apoya en los esfuerzos que vienen llevando a cabo los países estudiados, por reducir los costos y corregir las distorsiones en la distribución de tales beneficios que generó su orientación poco discriminada.

En sexto término, esas mismas limitaciones, sumadas a las medidas de retorsión de los países importadores, llevan a proponer que la compensación del sesgo anti-exportador se busque por medio de la complementación de incentivos fiscales y financieros con procesos de apertura comercial. En diferentes momentos y formas, los países estudiados han llegado a concluir que es necesaria esa combinación de políticas para elevar los niveles de competitividad de sus exportaciones. Complementariamente, a partir de los costos de sus experiencias surge la conclusión que los procesos de apertura deben contemplar un cierto grado de selectividad. De no ser así, se corre el

riesgo de quitarle viabilidad incluso a ramas productivas con futuro potencial exportador.

En la medida que tanto el otorgamiento de incentivos como la política comercial deben asumir pautas selectivas, cabe proponer que un esfuerzo exportador de mediano y largo plazo debe contar con un diseño tecnológico/productivo capaz de dar una base sólida a los criterios de selectividad. Ello requiere de una especial dedicación, preferentemente del sector público, en el ámbito del desarrollo y la gestión tecnológica.

En séptimo lugar, interesa señalar que tareas similares debe asumir el Estado en otras áreas imprescindibles para el éxito del impulso a las exportaciones y que son propias de su gestión. Al respecto, la experiencia indica que no podrían estar ausentes de una propuesta la atención que se debe prestar al desarrollo de la infraestructura física, y en especial de transporte, con el propósito de hacer frente a las necesidades que surgen de la expansión de las ventas de bienes al exterior. De igual forma interesa enfatizar la responsabilidad que le incumbe a la gestión pública en la formación de recursos humanos acordes, en cuanto a nivel y especialización, a las necesidades que presenta el desarrollo exportador en tres áreas: tecnológica, productiva y comercial. Complementariamente, al Estado también le corresponde apoyar la penetración y expansión de los mercados externos, por lo que la política exterior debe asumir plenamente esos intereses, articulados con objetivos políticos y geopolíticos internacionales. Ello se deberá traducir en un mutuo refuerzo de la acción diplomática y de la comercial.

Por último, todo lo anterior lleva a completar esta parte propositiva con sugerencias de tareas que el Estado debe emprender hacia su interior. Un primer campo comprende reformas orientadas a facilitar los procedimientos para exportar, incluyendo la administración aduanera, controles de divisas, otorgamiento de incentivos, etc. El segundo tipo de acciones surge de que es preciso adaptar la institucionalidad para asumir el conjunto de tareas que le corresponden al Estado en un esfuerzo exportador como el descrito. Las mayores dificultades son inherentes al hecho que la estructura del aparato estatal no se conformó con ese propósito, por lo que los cambios necesarios pueden ser de tal grado de profundidad que se tiende a evitar realizarlos. Ello atenta

constantemente contra la eficacia de la acción estatal, y en esa medida vuelve más lentos y costosos los logros de los intentos exportadores.

Notas

1/ Según las fuentes consultadas, las cifras, en millones de dólares corrientes, son: para Brasil 1.269 en 1960 y 33.766 en 1988; para Chile, 490 y 6.954, y para Costa Rica, 82 y 1.183.

2/ Se toman como exportaciones tradicionales las siguientes: Brasil: Azúcar, Café, Cacao, Algodón y Mineral de Hierro; Chile: Mineral de Hierro y Cobre; Costa Rica: Carne, Plátanos y Café.

3/ Índice utilizado por la UNCTAD, en los Manuales de Estadísticas Anuales.

4/ Es el índice del tipo de cambio ajustado por las tasas de inflación de Brasil y sus principales socios comerciales.

5/ La elasticidad de las importaciones de bienes de capital con respecto a la formación de capital fijo se elevó de un promedio de 0.20 para 1953-67 a 1.84 para 1967-72.

6/ Calculado en relación a los doce socios principales de Brasil.

7/ Cálculos de la UNCTAD dan un valor de 11 para la desviación estándar de los cambios porcentuales anuales para Brasil; siendo esa misma cifra de 28 para Argentina, 17 para México y de 16.5 de promedio para los 11 países latinoamericanos tomados en la muestra.

8/ Consiste en otorgar permisos de importación sólo en los casos en que no existan bienes similares nacionales.

9/ Ramas CIIU a tres dígitos con incrementos notorios de sus parcelas del mercado internacional.

10/ El Impuesto a la Producción Industrial (IPI) y el Impuesto a la Circulación de Mercaderías (ICM) son ambos de carácter indirecto al valor agregado y el régimen de draw-back consiste en la devolución de los impuestos pagados sobre las importaciones de insumos incorporados en los productos exportados.

11/ Opiniones extraídas de Arriagada, 1988; posiciones de la Cámara de Comercio y la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA) y de documentos de discusión programática del nuevo Gobierno.

12/ Para ello sería necesario estimar los costos actuales, ya que no se tiene información de que existe ese cálculo.

13/ El incidente con los Estados Unidos por las uvas contaminadas, la aparición de la mosca de la fruta y las restricciones al acceso de manzanas a la CEE, han sido los más publicitados.

14/ El retraso parece haberse debido, en buena parte, a las devaluaciones que realizaron los socios comerciales del MCCA en 1986, aunque en 1987 también el tipo de cambio real acusa una disminución mínima con respecto al año anterior.

15/ Costa Rica adhirió plenamente al GATT en Noviembre de 1989.

16/ Se entiende por régimen de neutralidad cuando el conjunto del sistema de incentivos elimina las desventajas de las exportaciones nacionales con respecto a sus competidores externos.

17/ Institución privada sin fines de lucro, establecida en 1982, dedicada a fomentar el desarrollo exportador y financiada fundamentalmente por la AID de Estados Unidos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Aninat, Eduardo y Schydrowsky, Daniel, Tratamiento equitativo para las exportaciones no-tradicionales: una exploración de definiciones alternativas. Integración Latinoamericana, N° 3, Año 5. INTAL. Diciembre 1980.

Balassa, Bela and Associates, Development Strategies in Semi-industrial Economies. A World Bank Research Publication. World Bank. 1982.

Balassa, Bela, Export Incentives and Export Performance in Developing Countries: A Comparative Analysis. World Bank. 1978.

Bhagwati, J.N.y Martin, Ricardo, El Comercio y las Estrategias de Inversión, el Empleo y la Pobreza, E/CEPAL/Proy.1/6. Naciones Unidas, Agosto, 1979.

Bhagwati, Jagdish N., Export-Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence. The World Bank Research Observer, Volume 3, N° 1. The World Bank Research Observer. January 1988.

BID, Economic and Social Progress in Latin América. The External Sector. 1982 Report. IDB Annual Reports. BID. 1982.

CCI, Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT. Los Sistemas Institucionales de Promoción de Exportación en América Latina. Documento N° 3. 1984.

CEPAL, Desarrollo Económico, Planeamiento y Cooperación Internacional. Naciones Unidas, Junio, 1961.

CEPAL, Actividades de la CEPAL en Desarrollo de las Exportaciones, E/CN.12/L.73. Diciembre, 1971.

CEPAL, Estrategia de Promoción de Exportaciones No Tradicionales. Una Primera Evaluación, E/CN.12/967, Julio, 1973.

CEPAL, Políticas de Comercio Exterior en América Latina: origen, objetivos y perspectivas, E/CEPAL/L.117. Naciones Unidas, Abril, 1975.

CEPAL, Políticas de Promoción de Exportaciones, Vol. II, E/CEPAL/1046, Naciones Unidas, Octubre, 1977.

CEPAL, Políticas de Promoción de Exportaciones en Algunos Países de América Latina, Estudios e Informes de la CEPAL. Naciones Unidas, Noviembre, 1985.

CEPAL, Síntesis de la tercera reunión de funcionarios responsables del comercio exterior de América Latina, LC/R.595(Sem.40/4). III Reunión de Funcionarios Responsables del Comercio Exterior de los Países Miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Julio, 1987.

- CEPAL, Generación de Ventajas Comparativas y Dinamismo Industrial, LC/R.559/Rev.1, Noviembre, 1988.
- CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, LC/L.548. Naciones Unidas, Febrero, 1990.
- CEPAL, Anuarios Estadísticos de América Latina. Naciones Unidas. Varios Años.
- Corbo, Vittorio, Comercio Exterior y Desarrollo. Estudios Públicos N° 19. Centro de Estudios Públicos, 1985.
- Dymsza, William A., Export Strategy: Formulation and Implementation, ST/ECLA/Conf.37/L.11. Meeting of Experts on the Formulation and Implementation of Strategies for the Export of Manufactures. ECLAC, United Nations. May, 1971.
- Fajnzylber, Fernando, Considerations for the Formulation of Strategies for Exports of Manufactures, ST/ECLA/Conf.37/L.28. Meeting of experts on formulation and implementation of strategies for exports of manufactures. ECLAC, United Nations. July, 1971.
- Fajnzylber, Fernando, Competitividad internacional: evolución y lecciones, Revista de la CEPAL, N° 36. CEPAL, Junio, 1988.
- Ffrench Davis, Ricardo y Piñera, José, Políticas de Promoción de Exportaciones en los países en desarrollo. Políticas de Promoción de Exportaciones, Vol. III. Naciones Unidas, Junio, 1977.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Políticas de Comercio Exterior, Industrialización y Desarrollo. CIEPLAN, Septiembre, 1979.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Generación de Ventajas Comparativas y Dinamismo Industrial, LC/R.559/Rev.1. CEPAL, Noviembre, 1988.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Muñoz, Oscar, Crecimiento, industrialización y políticas comerciales en América Latina: 1950-86. Apuntes CIEPLAN N° 73. CIEPLAN, Noviembre 1988.
- Goncalves, Reinaldo, Export Expansion, Import Liberalization, and Economic Growth in Latin America: An Analysis of Foreign Trade Multipliers, Discussion Papers N° 24. UNCTAD. August, 1988.
- Paus, Eva, Manufactured Export Growth in Latin America in the 1970s: Reflection of Improved Competitiveness. Documentos de Trabajo N° 37. Universidad de Gotinga. July, 1985.
- Pazos, Felipe, Cincuenta años de pensamiento económico en la América Latina. El Trimestre Económico. Vol. L(4), N° 200. Octubre-diciembre, 1983.

Sachs, Jeffrey, Trade and Exchange Rate Policies in Growth Oriented Adjustment Programs, Symposium on Growth Oriented Adjustment Programs. B.M. y F.M.I. February, 1987.

SELA, Seguimiento del Funcionamiento de los Mecanismos de Apoyo al Comercio Exterior de América Latina y el Caribe. Serie Estudios sobre Relaciones Económicas. SELA. Mayo, 1989.

The President's Commission on Industrial Competitiveness, 1985, Global Competition. The New Reality. Vol. 1, U.S. Government. January, 1985.

UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1989. Informe de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Naciones Unidas. Agosto, 1989.

UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics. United Nations. Varios Años.

Uri, Pierre, Report on Competitiveness of the European Economic Community. 1978.

Zerio, John y Carrada-Bravo, Francisco, Políticas para promover las exportaciones. Comercio Exterior, Vol. 39, N° 1. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Enero, 1989.