

SECRET
DISTRIBUCION
DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES
ESTADÍSTICA
ECONOMIA
SOCIOLOGIA
CULTURA
CIENCIA Y TECNICA
COMUNICACION
DEPORTE
TURISMO
CINE Y TELEVISION
MUSEOS Y MONUMENTOS
BIBLIOTECAS Y ARCHIVOS
CENTROS DE INVESTIGACION
Y DOCUMENTACION
SERVICIOS DE INFORMACION
Y DOCUMENTACION
SERVICIOS DE INVESTIGACION
Y DOCUMENTACION
SERVICIOS DE INVESTIGACION
Y DOCUMENTACION

NACIONES UNIDAS

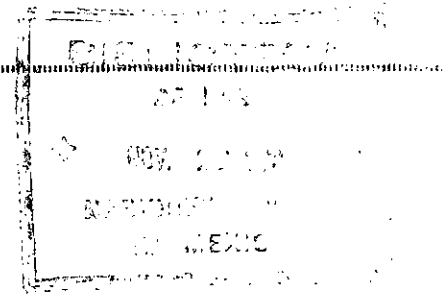
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/CEPAL/Conf.59/L.2
23 de septiembre de 1976

ORIGINAL: ESPAÑOL



CEPAL

Comisión Económica para América Latina

SEMINARIO SOBRE POLITICAS DE PROMOCION
DE EXPORTACIONES

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

Santiago de Chile, 5 al 7 de noviembre de 1976

POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES EN PAISES
EN DESARROLLO ^{*/}

Ricardo Ffrench-Davis
José Piñera Echenique

^{*/} Los autores son Asesores Regionales en Políticas de Promoción de las Exportaciones adscritos a la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización a que pertenecen.

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. OBJETIVOS DE LA POLITICA	5
1. Eficiencia en la superación de la restricción externa	7
2. Reducción de la inestabilidad de las exportaciones	10
3. Mejoramiento de los términos de intercambio	16
4. Incremento del aporte del sector industrial al desarrollo	19
II. CATEGORIAS DE POLITICAS	22
1. Políticas de compensación-igualadora	23
2. Políticas de negociación	27
3. Políticas de sobre-compensación	31
4. La importancia de la distinción entre compensación y sobre-compensación	33
III. LOS INSTRUMENTOS INTERNOS DE PROMOCION	35
1. Política cambiaria	35
2. Política de importaciones	40
3. Política fiscal	48
4. Política financiera	52
IV. POLITICAS DE COMERCIALIZACION, ACCESO Y NEGOCIACION ...	57
1. Aspectos generales de la política	57
2. Mercados con acceso intervenido por gobiernos	61
3. Mercados con acceso dominado por transnacionales	67
4. Mercados con acceso negociado	70
CONSIDERACIONES FINALES	75

INTRODUCCION

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

A mediados de la década anterior, algunos países latinoamericanos comienzan a aplicar una agresiva estrategia de desarrollo hacia afuera, implementando políticas para incentivar las exportaciones no tradicionales. A su vez, se aprecia en algunos de ellos cierto cambio de mentalidad en el sentido de que los mercados externos emergen ahora como una variable importante en el diseño de nuevos proyectos de inversión. Ello explica, aunque parcialmente, que América Latina ya no sea un continente que sólo vende materias primas, sino que las manufacturas empiezan a constituir una proporción apreciable de sus exportaciones. En efecto, los bienes industriales llegaron en 1974 a representar el 18% de las ventas totales de la región al resto del mundo, triplicando así la participación que tenían en 1950.

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

/Una estrategia

Una estrategia que contribuya a un desarrollo integral de la economía nacional requiere un manejo más elaborado de la política de promoción de las exportaciones. Es en este contexto en el que han de situarse las políticas públicas en general y, por ende, las orientadas al fomento de las ventas al exterior. Ellas deben fundarse en un examen del rol que juegan las exportaciones en la economía nacional, de los objetivos a que se deben subordinar y de los instrumentos y mecanismos más eficientes para alcanzarlos.

En el capítulo I de este trabajo se examinan los objetivos a los cuales se debe condicionar el desarrollo de las exportaciones. En el capítulo II se analizan las tres categorías en que hemos agrupado las políticas de fomento de las exportaciones no tradicionales: de compensación-igualadora, de negociación y de sobrecompensación.

Las consecuencias sobre el desarrollo nacional de la promoción, sin embargo, dependen de manera determinante de los instrumentos que se utilicen, y de la forma como se empleen. Tal como en otras áreas de la política económica, existe una amplia gama de instrumentos y mecanismos de acción que sirven para promover las exportaciones.

La selección del conjunto de ellos que se utilice, así como la intensidad con que se empleen, estará determinada por los objetivos que se persigan, por la naturaleza de los mercados externos que se enfrenten, por el grado de autonomía para recurrir a unos u otros de esos mecanismos, y por la repercusión que tengan sobre el resto de la economía nacional. En lo que sigue, la descripción y examen de cada instrumento no se realiza en abstracto. Por el contrario, la inevitable preselección de énfasis que todo análisis implica, estará inserta, dentro de lo posible, en el tipo de problemas específicos que caracterizan a los países latinoamericanos y en la consideración de las formas que más frecuentemente han adoptado las políticas de exportación en la región.

Los diversos instrumentos se pueden agrupar, según las entidades que intervienen en su diseño y aplicación, en internos y externos. Entre los primeros se encuentran las políticas cambiaria, de importación, fiscal y financiera, que afectan las condiciones de producción y consumo de los bienes exportables. Ellas se examinan en el capítulo III. Hay otra serie de políticas que actúa sobre el marco externo en el cual se realizan las exportaciones. Estas se refieren a las políticas de comercialización y a aquellas que, a través de la negociación bilateral o multilateral, buscan lograr un acceso más estable y expedito de las exportaciones nacionales a los mercados foráneos. Estas materias se examinan en el capítulo IV. Se cierra este trabajo con algunas recomendaciones generales para el diseño de una política que sea coherente con una estrategia global de desarrollo nacional.



I. OBJETIVOS DE LA POLITICA

Numerosos países en desarrollo, entre ellos los latinoamericanos, han desplegado durante los últimos decenios un intenso esfuerzo de sustitución de importaciones. En años recientes, se ha extendido una visión crítica, la cual sostiene que dicho proceso debió conceder más atención a consideraciones de eficiencia en la asignación de recursos y adoptar por lo tanto un carácter más selectivo, promoviendo una mayor integración vertical en ciertos sectores. Las críticas a la forma e intensidad adoptada por la sustitución de importaciones surgieron de manera simultánea con la comprobación de que la persistencia de ese proceso dentro de los márgenes de los mercados nacionales afrontaba crecientes limitaciones.^{1/} La combinación de ambas circunstancias ha acentuado en forma progresiva la inquietud por fomentar el crecimiento de las exportaciones.

Se plantea entonces, aparentemente, una disyuntiva tajante entre la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. No obstante, en la realidad esto es así sólo en determinadas circunstancias y según los instrumentos de política que se utilicen. En efecto, una política sustitutiva amparada por una protección excesiva segmenta el mercado nacional del externo y discrimina en contra de la producción para la exportación, al conducir a un tipo de cambio sobrevaluado y conceder un nivel de protección efectiva negativa a las exportaciones que utilizan insumos importados.

^{1/} Véase, por ejemplo, CEPAL, "Algunas conclusiones relativas a la integración, la industrialización y el desarrollo de América Latina", Boletín económico de América Latina, Vol. XIX, Nº 1 y 2. Reconoce dicho documento que "se critica con razón la poca eficiencia de muchas actividades industriales que han crecido bajo una protección muy fuerte e indiscriminada". Sin embargo, aduce que "no se justifica la actitud extrema opuesta de desconocer los avances indudables que se han logrado en la industrialización y el desarrollo ... y que habilitan para iniciar la etapa de exportación de manufacturas", pp. 64 y 65.

Por otra parte, sin embargo, la sustitución de importaciones constituye con frecuencia la etapa previa al desarrollo de nuevas exportaciones de manufacturas a las cuales el mercado nacional sirve de base de sustentación.^{1/} Esta reduce la incidencia de la incertidumbre que el productor nacional experimenta al incursionar en mercados nuevos, lo cual resulta particularmente importante para las actividades incipientes y para las exportaciones de manufacturas que no se basan en la explotación de recursos naturales de elevada productividad.

Los procesos de integración amplían el ámbito en el que se desarrolla la sustitución de importaciones, uno de cuyos elementos constitutivos al nivel regional consiste en la expansión de las exportaciones de cada país miembro hacia el mercado de las otras naciones participantes. Estas exportaciones, dirigidas a mercados con grados de desarrollo similares a los nacionales, pueden constituir una etapa intermedia de aprendizaje y maduración para la búsqueda posterior de mercados más difíciles de penetrar, pero también más amplios, como son los de los países industrializados.

El crecimiento de las exportaciones, tal como antes la sustitución de importaciones, no constituye un objetivo en sí. Por consiguiente, ellas deben impulsarse en la medida que contribuyan al desarrollo nacional y a la consecución de sus objetivos estratégicos. Debido a la diversidad de los productos susceptibles de ser exportados, existe ambigüedad en la definición de la variable objeto de la política. En efecto, puede tratarse sea del total de exportaciones o tan sólo de las no tradicionales, o de las menores, o de las manufacturas, o de las que posean algunas características más específicas. En definitiva, la categoría o características que se escojan dependerán de los objetivos que se procure satisfacer.

Los cambios en el nivel y composición de las exportaciones provocan numerosos efectos en la economía nacional. Así, por ejemplo, repercuten sobre la situación de la balanza de pagos y sobre su

^{1/} Es preciso considerar, sin embargo, que en ciertos casos los productos nacionales deben ser sometidos a algunas adecuaciones en diseño y calidad, debido a diferencias en los hábitos de consumo entre los mercados nacional y externo.

estabilidad, impactan con diferente intensidad en cada uno de los sectores de la producción, y afectan el presupuesto fiscal, el nivel de empleo y la distribución del ingreso. Sin embargo, la capacidad de la política de exportaciones de lograr un determinado impacto en cada uno de estos planos es muy disímil. Mientras que sobre la balanza de pagos surte un efecto directo e intenso sobre la distribución del ingreso posee una incidencia indirecta y más difusa.

De estos antecedentes fluye que la política de exportaciones debe emplearse para el logro de aquellos objetivos en cuya consecución ejerza una influencia mayor. Sin embargo, esto no implica que deban ignorarse sus demás repercusiones. Aun cuando aspectos tales como una mejor distribución del ingreso y el equilibrio presupuestario no constituyen objetivos primarios de una política de fomento a las exportaciones, deberían en un país en desarrollo condicionar la elección de los instrumentos y mecanismos que se empleen en dicha política.^{1/}

Distinguiremos cuatro objetivos a los cuales una política de exportaciones puede contribuir en forma significativa: eficiencia en la superación de la restricción externa, reducción de la inestabilidad proveniente del sector exportador, mejoramiento de los términos de intercambio y elevación del aporte de la actividad manufacturera al desarrollo nacional.

1. Eficiencia en la superación de la restricción externa

Es bien sabido que la escasez de recursos externos, requeridos con el objeto de cubrir las importaciones vitales para el proceso de crecimiento y satisfacer las necesidades básicas de consumo, constituye uno de los problemas más graves que enfrentan los países en desarrollo. Estos recursos pueden obtenerse fundamentalmente de tres maneras: generando mayores exportaciones, intensificando el proceso de sustitución de importaciones y recibiendo entradas netas de capital

^{1/} La autonomía para utilizar un determinado instrumento con el propósito de satisfacer un objetivo específico debe condicionarse en forma más estricta mientras mayor sea la dificultad del país para lograr otros objetivos. Esta suele ser particularmente seria respecto de la situación presupuestaria y de la distribución del ingreso. Por lo común, este aspecto del uso de instrumentos no es considerado en la teoría tradicional de la política económica.

extranjero a través de incrementos en la deuda externa o nuevas inversiones foráneas. Sin embargo, si en la parte real del sector externo (exportaciones e importaciones de bienes y servicios) existe un desequilibrio negativo creciente, éste no podrá sustentarse en forma indefinida con entradas de capital extranjero. Para mantener su autonomía, los países deberán obtener entonces los recursos externos necesarios para su desarrollo, sea generando nuevas divisas a través del incremento de las exportaciones y/o liberándolas vía la sustitución de importaciones.

Una estrategia del sector externo que pretenda maximizar el crecimiento del ingreso nacional debería asignar recursos de modo que, evaluado a precios sociales, el costo en recursos reales de generar nuevas divisas a través de mayores exportaciones fuese semejante al de liberar divisas adicionales sustituyendo importaciones por producción nacional. Esta es la condición clásica de eficiencia en la asignación de recursos, que busca resolver de la manera más eficaz el desequilibrio externo.

Un factor que ejercerá una influencia crucial en la determinación del énfasis que se otorgue a cualquiera de estas dos formas de mejorar la disponibilidad de divisas es la significación que en las nuevas inversiones o en la expansión de las existentes alcancen las economías de escala, las cuales, a mayor grado de avance del proceso de industrialización y menor dimensión de la economía nacional, plantean más intensamente la necesidad de expandir las exportaciones.^{1/}

Otro aspecto importante lo constituye el grado de accesibilidad a los mercados externos. No puede desdeñarse el hecho de que la sustitución de importaciones provee un mercado protegido que no puede ser interferido por acciones de otros países. Por otra parte, la integración y los acuerdos de intercambio configuran un mercado más

^{1/} Otra forma de expresar este planteamiento es que la sustitución para el mercado interno de una gama más extensa de rubros de importación genera costos sociales crecientes, debido a la mayor importancia que asumen las economías de escala. Véase una breve discusión en Bhagwati y Krueger, "Exchange control, liberalization and economic development", American Economic Review, mayo de 1973.

amplio que el nacional, promoviendo así las exportaciones de cada país participante en un contexto de sustitución regional de importaciones con acceso negociado. Este mercado ampliado, a su vez, puede facilitar el posterior movimiento hacia la producción para terceros países, en la medida en que los instrumentos utilizados no deterioren la posición de quienes exportan al resto del mundo. Es incorrecto, no obstante, visualizar los mercados de terceros países como llenos de imperfecciones y los mercados integracionistas como perfectos. Las fuerzas que dan origen a imperfecciones en los primeros están también presentes, aunque atenuadas por la negociación, en los últimos.

El nombre que se otorga a la categoría de exportaciones que han de ser promovidas o desarrolladas preferencialmente no es más que una simplificación semántica. En muchos países, las exportaciones tradicionales han estado conformadas por materias primas de origen minero o agrícola que ahora presentan bajas rentabilidades marginales, si bien elevadas rentabilidades promedias; que exhiben gran inestabilidad y dependencia de variables exógenas al proceso de decisión nacional, y que enfrentan demandas inelásticas. Es por ello que, sin perjuicio de que haya exportaciones tradicionales que presenten características deseables y cuya producción debería ser fomentada, se ha usado frecuentemente la categoría de exportaciones no tradicionales como sinónimo de aquellas que habría que impulsar, lo cual es válido sólo como una primera aproximación.

No obstante, al diseñar una política de promoción se necesita mayor selectividad en la definición de la categoría, en función de los objetivos buscados y de la prioridad que se les concede. Si el propósito es reducir la inestabilidad proveniente del sector exportador, hay que promover de preferencia las exportaciones de productos - o conjuntos de bienes - con poca varianza en sus ingresos y destinadas a mercados de acceso estable. Si se quiere enfatizar la diversificación, interesan las exportaciones menores. Si se trata de impedir un deterioro en los términos de intercambio, debe asignarse prioridad a las exportaciones que enfrentan demandas de elasticidad (precio e ingreso) elevadas. Si lo que se busca es incrementar el aporte del

/sector industrial

sector industrial a la economía, la promoción debe concentrarse en las exportaciones de semimanufacturas y manufacturas. Si el objetivo, por último, es generar divisas al mínimo costo en recursos domésticos, interesan las exportaciones con mayor rentabilidad social.

En definitiva, una visión integral de la rentabilidad social, o aporte al desarrollo nacional, cubre todos los ejemplos mencionados en el párrafo precedente. En la medida que cada objetivo no se persiga per se, sino en función de su contribución al desarrollo nacional, la intensidad con que se le procure deberá estar condicionada por la de las restantes metas. La consideración de las influencias que recíprocamente se ejercen constituye uno de los aspectos que debe gravitar en forma determinante sobre el diseño de las políticas que se apliquen.

2. Reducción de la inestabilidad de las exportaciones

Una de las características más sobresalientes del sector externo de muchos países en desarrollo consiste en la inestabilidad de los ingresos de exportación, la cual puede ser causa de costos tanto políticos como económicos.

Por una parte, las crisis de balanza de pagos a que suelen dar origen las fluctuaciones de los ingresos de exportación, con sus implicaciones para el abastecimiento adecuado de productos esenciales y para el nivel de actividad económica interna, representan una fuente de inestabilidad política. Por otra, la inestabilidad del sector exportador ha significado un costo económico sustancial para los países en desarrollo.^{1/} En efecto, ha impedido una corriente estable de formación de capital; ha entorpecido un proceso normal de planificación tanto central como al nivel de las actividades productivas; ha hecho fracasar muchos intentos de racionalización del comercio exterior; ha entrabado el manejo de las políticas monetaria y fiscal y ha generado grandes dificultades en los mecanismos de ajuste doméstico frente a estas fluctuaciones, dando impulso muchas veces al proceso inflacionario interno.

^{1/} En la literatura sobre el tema se ha debatido extensamente acerca de los beneficios y costos asociados con esta inestabilidad. Una discusión actualizada de estos argumentos se encuentra en G. Díaz-Alejandro, "Trade Policies and Economic Development", en P. Kenen (ed.), International Trade and Finance, Cambridge University Press, Cambridge, 1975.

Los costos económicos de la inestabilidad se manifiestan a tres niveles distintos: directamente sobre la empresa exportadora-productora y sobre la balanza de pagos, e indirectamente mediante la transmisión hacia la economía interna de los ajustes requeridos por la situación de pagos externos.^{1/}

Para enfrentar los problemas que genera la inestabilidad se pueden distinguir dos vías: primero, buscar métodos que permitan reducir su costo y, segundo, enfrentar directamente las causas que la provocan. Ambas son complementarias; la combinación óptima sería aquella en la cual el costo de cada política en el margen se asemejara al beneficio que se asigna a la reducción de la inestabilidad. El nivel de operación de las políticas estabilizadoras del sector exportador dependerá no sólo de sus costos de implementación, sino también de las preferencias de la comunidad respecto al riesgo y la incertidumbre. En este aspecto es posible sostener con cierta seguridad que los países tienen aversión al riesgo y que, con frecuencia, las naciones en desarrollo enfrentan dificultades prácticas para aplicar esquemas que les permitan defenderse de estas fluctuaciones.

La inestabilidad de los ingresos puede deberse a cambios tanto en la oferta del país como a la demanda que enfrenta respecto de su principal rubro de exportación.^{2/} En el primer caso, la variación del volumen colocado en mercados internacionales será de signo contrario a la fluctuación del precio, generándose así un efecto compensador sobre el valor de las exportaciones.^{3/} En el segundo, que se suscita cuando la demanda mundial o la oferta de países competidores experimenta

^{1/} Un interesante estudio histórico se desarrolla en J. Levin, The export economies: their pattern of development in historical perspective, Harvard University Press, 1960.

^{2/} La demanda que enfrenta un país por su producto principal, es la que se ha llamado exceso de demanda, denotando que es la resultante de la diferencia entre la demanda mundial y la oferta de otros países exportadores del mismo producto.

^{3/} La compensación será insuficiente y los ingresos caerán si la demanda tiene una elasticidad precio mayor que uno; lo contrario ocurre cuando la demanda es inelástica. Una demanda con elasticidad-precio unitaria implica que las variaciones en el volumen exportado no logran hacer variar los ingresos de exportación.

alteraciones, el cuántum exportado y el precio se mueven en la misma dirección, dando origen así a un efecto doblemente desestabilizador de ingresos. Los países latinoamericanos encaran con más frecuencia crisis derivadas de caídas de la demanda por sus productos; razón por la cual concentraremos el análisis en este tipo de inestabilidad.

El costo de la inestabilidad de los ingresos de exportación puede reducirse con políticas de reservas internacionales y con mecanismos de financiamiento externo de corto plazo; estos últimos podrán consistir tanto en el empleo de los mercados financieros internacionales, como en la creación por parte de los gobiernos e instituciones multilaterales de fondos de compensación y redes de seguridad financiera.^{1/} Ello involucra que la autoridad económica aplica, utilizando sus reservas de divisas, una política compensadora que impide que las fluctuaciones de precios afecten las condiciones en que se desenvuelve el resto de las exportaciones e importaciones. De esta manera se atenúa la transmisión hacia el interior de la economía de las fluctuaciones registradas en la situación de la balanza de pagos. No obstante, esta política compensadora puede provocar inestabilidad en el sector monetario y fiscal. Por ejemplo, un alza del precio externo aumenta el monto de los reintegros (retornos) de exportación. En la medida que el sector no sea de propiedad estatal o no esté controlado en forma adecuada, el incremento de las reservas será acompañado de una expansión monetaria. En consecuencia, a menos que la autoridad monetaria pueda manejar con agilidad la creación de medios de pagos originados en otras fuentes, resultará conveniente que la política compensadora de reservas se realice en combinación con la estabilización del ingreso del exportador. Ello requiere un sistema de

^{1/} Véanse, por ejemplo, JUNAC, "Notas sobre un fondo común de reservas para el Pacto Andino", CMC/III/dt. 7, noviembre de 1974, y CEPAL, "Posibles características de una red de seguridad financiera para América Latina", Santiago, julio de 1975.

impuestos-subsidios o de ahorros y créditos forzosos, que concentre en el fisco o en la autoridad monetaria la responsabilidad de compensar al empresario los altibajos que experimente el precio en moneda nacional del producto que exporta.^{1/}

La mantención de reservas internacionales tiene un costo representado por la diferencia entre, por una parte, la rentabilidad social que generaría el uso de estos recursos en la economía nacional y, por la otra, el ingreso que se obtendría si el país los colocara con un grado suficiente de liquidez en los mercados internacionales de capital. Los fondos de compensación y redes de seguridad financiera son desde el punto de vista conceptual equivalentes a la mantención colectiva de reservas y pueden reducir en forma sustancial los costos de ésta. Adicionalmente, es posible que la constitución de fondos comunes de reservas sirva también a los países participantes para mejorar sus condiciones de acceso a los mercados internacionales de capitales. En efecto, el manejo de este mecanismo fortalecería su imagen de solvencia, removiendo así uno de los obstáculos principales que les impiden un mayor uso de tales mercados.

La vulnerabilidad del sector exportador puede reducirse básicamente a través de la diversificación de productos y de mercados, proceso que puede impulsarse vía la adopción de políticas internas. Lo primero exige incentivar de preferencia la exportación de bienes cuyos ingresos sean menos inestables.^{2/} Lo segundo requiere otorgar estímulos a las exportaciones dirigidas hacia nuevos mercados. Una tercera alternativa, que abarca ineludiblemente la participación de

^{1/} La significación económica de la estabilización del ingreso del exportador depende también del tipo de organización y propiedad de las empresas productoras, las que pueden abarcar una gama que incluye desde pequeños productores nacionales hasta grandes firmas de propiedad foránea.

^{2/} En algunos casos la diversificación de los productos exportados por un país puede representar una mayor concentración para América Latina, lo que ocurriría si algunas naciones incorporaran, por ejemplo, café, azúcar o cobre a sus nuevas exportaciones. Sin embargo, ello no reviste gran importancia, puesto que las ventas de la región al resto del mundo exhiben bastante diversificación y la inestabilidad de su precio promedio es apreciablemente inferior a la de los países considerados en forma aislada.

otros países, es la de la estabilización de los precios internacionales mediante la regulación de los mercados por parte de los productores y/o consumidores.^{1/}

Se ha comprobado que los precios de las materias primas sufren mayores fluctuaciones que los de los productos manufacturados. La inestabilidad se debe tanto a altibajos en la demanda, originados en los ciclos económicos de los países industriales (caso de minerales), como a variaciones bruscas en la oferta (caso de productos agrícolas). Las fluctuaciones de precios son amplificadas por la inelasticidad característica de la demanda y oferta de productos básicos. De esta manera, los vaivenes de los precios de los principales productos de exportación no sólo crean dificultades al desenvolvimiento de las producciones afectadas en forma directa - efecto que debiera ser internalizado por el empresario en sus cálculos de rentabilidad -, sino que también, y principalmente a través de las repercusiones que generan sobre la balanza de pagos, se transmiten hacia todas las actividades nacionales ligadas al sector externo. Esta externalidad negativa debería ser considerada, entonces, en la comparación del costo de obtener un mayor ingreso de divisas a través del incremento de las inversiones en exportaciones tradicionales versus el fomento de nuevas líneas de producción y venta en el exterior.

En consecuencia, más allá de las rentabilidades de mercado, habría que intentar evaluar los costos y la viabilidad de estos métodos para reducir la inestabilidad, de modo de determinar luego, sobre la base de tales antecedentes, el grado deseable de diversificación. Las rentabilidades de mercado de aquellos productos cuyas cotizaciones presentan menos altibajos e incluso de aquellos conjuntos de productos cuyos precios fluctúan en proporciones que difieren de uno a otro,

^{1/} Un detalle de las proposiciones recientes para la estabilización de mercados se encuentra en UNCTAD, Programa integrado para los productos básicos; Fondo común para la financiación de reservas de productos básicos: capitales necesarios, condiciones y fuentes probables de financiación, TD/B/C.1/184, junio de 1975. La estabilización del precio, considerando las notorias deficiencias de la comercialización internacional de materias primas, puede permitir aumentar el ingreso neto de los países exportadores, sin que ello recaiga sobre los consumidores.

deberían en principio ser corregidas, aumentando la protección efectiva de que gozan, para reflejar así las rentabilidades sociales. En efecto, la selección de la mezcla de productos exportados se puede asemejar conceptualmente a la búsqueda de un portafolio óptimo, que tome en cuenta tanto la rentabilidad como el riesgo de los bienes exportables.

En general, la categoría relevante para el análisis la constituyen en este caso las exportaciones que presentan mercados relativamente más estables. Una primera aproximación puede identificarlas como aquellas distintas de las materias primas.^{1/} Cabe anotar empero que es probable que toda diversificación del comercio externo de un país cuya exportación mayor posea un precio con un coeficiente de variación alto tenderá a reducir la inestabilidad del índice de precios de exportación, por cuanto las fluctuaciones de los nuevos productos que se coloquen en los mercados mundiales no serán ni idénticas entre sí ni semejantes a las que afectan a las exportaciones mayores.^{2/}

La diversificación de mercados también contribuirá a reducir la inestabilidad del sector exportador. La fragmentación política del mundo en Estados soberanos que se reservan, dentro de márgenes bastante amplios, el derecho de intervenir en el control de su comercio exterior hace que los mercados internacionales, que no son otra cosa que los mercados domésticos de otros países, presenten a menudo una accesibilidad imperfecta o incierta. En la medida en que algunas de las

^{1/} No obstante, una mayor elaboración de las materias primas tenderá a hacer más estable el precio de las exportaciones.

^{2/} Si las fluctuaciones de los precios de las nuevas exportaciones son idénticas a las del producto tradicional, el grado de inestabilidad no se altera. Si poseen igual varianza, pero una secuencia distinta, la inestabilidad disminuye, aun cuando exista una correlación positiva entre ellas. Si ésta es de signo negativo, lo probable es que la inestabilidad disminuya, a menos que la varianza de las nuevas exportaciones resulte apreciablemente superior a la de las tradicionales.

causas que originan la adopción de medidas proteccionistas en un determinado país son independientes de aquéllas en otro, la diversificación de mercados reduce el riesgo que enfrenta el sector exportador como un todo y genera una economía externa que puede no ser internalizada completamente por la empresa exportadora, requiriéndose entonces la acción correctiva del Estado.

También la diversificación de productos y mercados contribuye a reducir los peligros de deterioros imprevistos de la cotización de una exportación "mayor", y a incrementar el grado de autonomía frente a presiones planteadas por empresas o gobiernos de un determinado país.

El grado y la certeza de la accesibilidad a los mercados internacionales constituyen pues un factor clave en la selección de los mecanismos de fomento a las exportaciones que se empleen, y del tipo de mercados externos hacia los cuales se dirijan los esfuerzos de colocación de la producción nacional. Un ejemplo de exportaciones con acceso negociado lo constituyen aquellas dirigidas a países asociados en un proceso de integración.

3. Mejoramiento de los términos de intercambio

El incremento de las exportaciones de materias primas, para un país en particular y en un momento dado, puede representar la manera más barata de generar nuevos recursos externos. El hecho de que las materias primas sean las exportaciones "mayores", señala precisamente el grado de ventajas comparativas de mercado que han tenido hasta ahora.^{1/}

Sin embargo, si el país, o un conjunto de naciones exportadoras que coordinan sus políticas al respecto, posee algún grado de poder monopólico en el mercado internacional - es decir si su producto de

^{1/} Con frecuencia esas ventajas han sido percibidas sólo parcialmente por el país dueño del recurso natural, por cuanto una fracción importante de la renta económica ha sido captada por la empresa transnacional que lo explota. En este contexto, entonces, habría dos formas alternativas de medir los términos del intercambio: una que considera los precios de los bienes al cruzar la aduana, y otra que mide el ingreso devengado por nacionales. La recuperación del control sobre los recursos naturales o el establecimiento de un trato más racional y estricto a la inversión foránea permiten mejorar los términos del intercambio, cuantificados en función del segundo criterio.

exportación "mayor" enfrenta una demanda que no tiene elasticidad infinita - la maximización de los beneficios susceptibles de ser captados tal vez exija restringir la oferta, con el objeto de lograr una mejora en los términos de intercambio. De igual modo, y en un contexto dinámico, el argumento del "crecimiento empobrecedor"^{1/} señala que en ciertos casos la realización de nuevas inversiones en un producto que enfrenta una demanda externa inelástica podría, debido a la intensidad de su impacto negativo en los términos de intercambio, conducir a un grado de bienestar menor que el inicial.^{2/}

Bajo la denominación del "argumento de tarifa óptima", la mencionada posibilidad ha merecido gran énfasis en la teoría pura del comercio internacional, pero ha sido prácticamente desdeñada por algunos como explicación de las modificaciones de los términos de intercambio entre materias primas y productos manufacturados. Sin embargo, el ejemplo reciente de los países exportadores de petróleo, que al menos en el corto plazo han aumentado en forma sustancial los recursos que recibían por su principal producto de exportación, mediante el aprovechamiento de la inelasticidad de demanda y el control de la oferta, ha puesto de relieve los peligros y oportunidades que ofrecen estas rigideces del sistema. Peligros para los países exportadores que sean incapaces de coordinar su acción y de ejercer un mínimo control sobre su oferta, lo que conducirá, a medida que surjan nuevos productores, a un deterioro sustancial en los precios de exportación. Oportunidades para aquellos países que, conscientes de su poder latente en los mercados de materias primas, sean capaces

^{1/} Véase J. Bhagwati, "Immiserizing growth: a geometric note" Review of Economic Studies, Vol. 25, 1958.

^{2/} Debe señalarse que también es posible que exista un nivel de subinversión en la explotación de recursos primarios. Esto ocurriría cuando las decisiones de producción e inversión son tomadas por empresas transnacionales cuyos intereses globales, que incluyen bienes y mercados diversificados, no coinciden con los de los países donde operan. Después de un proceso de nacionalización pueden en consecuencia requerirse nuevas inversiones en estos productos.

de aunar la voluntad política y la capacidad técnica para utilizarlo, en forma unilateral o negociada según sea el caso, con el objeto de aumentar su participación en los beneficios que genera el comercio internacional.1/

La argumentación anterior no significa de manera alguna desconocer la importancia de las exportaciones de materias primas, las cuales seguirán siendo por mucho tiempo la principal fuente de recursos externos de los países en desarrollo, mereciendo por lo tanto una atención preferente por parte de la autoridad económica. Más bien, dicha argumentación señala la inconveniencia de concentrar recursos de inversión sólo en el rubro de exportación "mayor" y, por lo tanto, constituye un argumento en favor de la diversificación de exportaciones.

Las categorías de exportaciones que debieran ser promovidas en virtud de este objetivo son las de productos cuyos precios, para el país o para un grupo de países que actúen coordinadamente, no resultan afectados en forma significativa por las cantidades que se coloquen. La elasticidad (exceso) de demanda que enfrenten estas exportaciones dependerá entre otras variables de la elasticidad de la demanda mundial por el producto y del porcentaje que la producción del país o grupo de países represente dentro del intercambio mundial. Serán pues las exportaciones "menores" las que más probablemente enfrenten precios que no resulten afectados por su nivel de ventas.2/ Estas exportaciones pueden incluir productos de origen industrial, agrícola o minero, siempre que no constituyan una proporción elevada de las respectivas transacciones internacionales.

1/ Un análisis teórico de las formas que podría adoptar el comercio en materias primas para que constituya uno de los mecanismos de redistribución de las ganancias que genera el comercio internacional se encuentra en J. Piñera, "World income redistribution through trade", tesis de doctorado, Universidad de Harvard, 1974.

2/ Hay excepciones que corresponden a exportaciones menores basadas en recursos naturales específicos de la región. Sin embargo, la comercialización es con frecuencia tan imperfecta que la política del país exportador debe consistir, más que en regular el volumen de ventas, en intervenir en el proceso de exportación mediante la creación de nuevos canales de mercadeo o el establecimiento de valores mínimos de aforo.

4. Incremento del aporte del sector industrial al desarrollo

La industrialización ha representado un objetivo importante en las estrategias de desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos. En el ámbito de la política comercial, la sustitución de importaciones desempeñó durante los decenios pasados un activo papel en el proceso. El avance que éste ha experimentado, así como el reconocimiento de la creciente importancia que exhiben las economías de escala, plantean la necesidad de buscar mercados más amplios para continuar la industrialización. Aparte de los argumentos económicos en favor del desarrollo de la manufactura, en la literatura teórica se han popularizado estudios centrados en la hipótesis de que las naciones subdesarrolladas buscan la industrialización como un objetivo per se.^{1/} En ambos contextos la expansión de las exportaciones de manufacturas puede jugar un rol positivo.

Es posible esgrimir diversos argumentos económicos para justificar el fomento en estos países de determinadas actividades industriales, incluyendo las agroindustrias, en la medida en que ciertas características deseables de sus procesos de producción - como por ejemplo, la generación de tecnología difundible y la absorción de desempleo - estén presentes con mayor intensidad que en otros sectores de origen económico. Tales características constituyen con frecuencia "externalidades" que no son captadas en su integridad por el sistema de precios de mercado. De ahí se deriva la necesidad de corregir las señales que proporciona, con el objeto de remover tales sesgos. La intensidad de los incentivos deberá depender, entonces, de la magnitud de la brecha entre valores sociales y de mercado.

Además, la historia reciente del desarrollo económico de los países latinoamericanos sugiere que hay en las autoridades públicas una preferencia por un nivel de producción industrial superior al que

^{1/} Dos artículos muy difundidos al respecto son los de C. Cooper y B. Masell, "Towards a general theory of customs unions for developing countries", Journal of Political Economy, 1965, y H. Johnson, "An economic theory of protectionism, tariff bargaining and the formation of customs unions", Journal of Political Economy, 1965.

correspondería según las indicaciones del mercado. Es probable que en muchos casos, más que un sesgo extraeconómico, se trate de una visualización intuitiva de que una mayor industrialización puede contribuir por diversas vías a un desarrollo económico más acelerado. Resulta difícil discernir entre uno y otro aspecto, pero es indudable que mientras mayor sea la objetivación del aporte del sector, más eficiente podrá ser la política dirigida a desarrollarlo.

Aceptando, para el propósito del análisis, que exista esa preferencia por un nivel de industrialización que vaya más allá del que es posible sustentar en argumentos económicos, resulta evidente que la exportación puede hacerla menos costosa. En virtud de las sustanciales economías de escala que exhiben muchos procesos industriales, y en particular aquellos en los cuales suele centrarse esa preferencia, un modelo orientado hacia la producción de manufacturas para los mercados externos, tanto regionales como de terceros países, tendrá un costo inferior al de un desarrollo industrial de carácter sustitutivo orientado a satisfacer exclusivamente la demanda doméstica.

Por otra parte, en varios países latinoamericanos existe un alto grado de subutilización de la capacidad instalada en el sector manufacturero, lo cual es en parte consecuencia de un conjunto de distorsiones que impiden aprovecharla en forma más eficiente y de la estrechez del mercado interno.^{1/} La magnitud de este fenómeno resulta más evidente si en la definición de capacidad instalada se incluye el concepto de turnos múltiples.^{2/} Un aumento de su utilización mediante el exclusivo

^{1/} El Centro de Estudios para el Desarrollo Latinoamericano de la Universidad de Boston está llevando a cabo un estudio sistemático, tanto a nivel teórico como empírico, del problema de la utilización de capacidad instalada, cuyas primeras conclusiones confirman esta afirmación. Véase D. Schydrowsky, "Capital utilization, growth, employment and price stabilization", CLADS, Universidad de Boston, octubre de 1975.

^{2/} La utilización de turnos múltiples ofrece menos dificultades en sociedades anónimas que en empresas personales, y es más económica en actividades en las que el costo del capital representa un porcentaje más elevado del valor bruto de la producción. Por otra parte, el establecimiento de turnos múltiples permite con los mismos equipos absorber un mayor volumen de empleo, aumentando así el coeficiente trabajo/capital. Incluso, hace posible en algunos casos expansiones de la capacidad instalada que de otra manera no serían rentables.

resorte de expandir la demanda interna enfrenta dos limitaciones importantes. En primer lugar, generaría un aumento en los requerimientos de importaciones; éstos sólo podrán ser satisfechos si simultáneamente se adoptan políticas que reorienten el gasto interno desde otras importaciones hacia la compra de sustitutos nacionales, y promuevan mayores exportaciones, algunas de ellas basadas en un uso más intenso de la capacidad instalada existente. En segundo término, la intensidad de la capacidad ociosa es muy heterogénea en las diversas ramas industriales; frente a las dificultades de ajustar con precisión la estructura de la demanda a la de la capacidad instalada, la exportación facilita la colocación de la producción de los sectores excedentarios, atenuando así los desequilibrios entre oferta y demanda. Por lo tanto, es posible diseñar una estrategia de desarrollo de las exportaciones industriales que utilice como uno de sus pivotes iniciales el exceso de capacidad instalada. El incentivo debe graduarse según la magnitud de la subutilización, de manera de evitar expansiones de capacidad en sectores que no sean socialmente rentables para el país. En otras palabras, el incentivo debe promover la utilización, pero no la expansión de la capacidad instalada, porque esta última depende de factores de distinta naturaleza.

La categoría relevante para el análisis la conforman en este caso las exportaciones semimanufacturadas. Quedan excluidas pues las de origen agrícola y minero que - si bien pueden ser exportaciones menores o no tradicionales - no constituyen producción industrial ni se caracterizan por provenir de actividades que exhiben niveles elevados de subutilización de capacidad instalada. Cabe advertir, nuevamente, que las fronteras conceptuales suelen ser difusas. Así como entre sustitución y promoción no existe una línea divisoria tajante, tampoco la hay entre sectores. El desarrollo de la agroindustria o de la manufactura de los recursos mineros generará demanda interna por los productos básicos; no sucederá lo mismo, en cambio, si los mecanismos de promoción incentivan la producción industrial basada prioritariamente en componentes importados. Por ello se requiere que la estrategia de industrialización busque un desarrollo condicionado a la evolución alcanzada por la economía nacional, a los desequilibrios de que adolece y a la dotación de recursos con que cuenta.

II. CATEGORIAS DE POLITICAS

En este capítulo agruparemos las políticas de promoción de las exportaciones no tradicionales en tres categorías según los propósitos globales que se persigan. Estas se han denominado aquí de "compensación-igualadora", de "negociación" y de "sobre-compensación". Las primeras buscan compensar la discriminación negativa de que son objeto las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo, la cual deriva de un énfasis excesivo en la sustitución de importaciones orientada exclusivamente a un ámbito nacional, como de las distorsiones que introducen políticas económicas deficientes y de los desequilibrios de que adolecen los mercados de estos países. Las políticas compensadoras pretenden conceder a dichas exportaciones un tratamiento que las sitúe en un pie de igualdad con el resto de los sectores de la economía, por lo cual se las denominará de compensaciones-igualadoras. Las políticas de negociación, a su vez, actúan sobre las condiciones de acceso a los mercados internos de otras naciones, variables sobre las cuales el país no puede actuar directamente, manejándolas en forma unilateral según sus propios objetivos, pero que sí pueden ser objeto de negociación entre Estados. Por último, las políticas de sobre-compensación persiguen establecer un tratamiento preferencial para las exportaciones no tradicionales, concediéndoles un trato más favorable que el dispensado al resto de los sectores de la economía.

/1. Políticas

1. Políticas de compensación-igualadora

La asignación eficiente de los recursos escasos que posee un país requiere políticas que conduzcan a que el costo social, en recursos reales, de generar una divisa a través de exportaciones sea igual al de liberar una divisa vía sustitución de importaciones. Sin embargo, esta fórmula admite diversas interpretaciones, con implicaciones muy disímiles para el diseño de las correspondientes políticas económicas. Las interpretaciones se pueden clasificar en tres grupos. Una sostiene que el óptimo se logra con el libre comercio, que involucra un tipo de cambio total (incluyendo impuestos y subsidios, si los hay) similar para cada exportación e importación. Un segundo tipo de enfoque toma en cuenta la inestabilidad de los mercados internacionales, en particular de las exportaciones tradicionales. Una tercera interpretación, más elaborada y que se sitúa dentro del ámbito de la teoría del desarrollo, trata de incorporar en el diseño de las políticas de sustitución y de fomento la consideración de los diferentes desequilibrios que caracterizan a las economías en desarrollo. Los tres enfoques son examinados a continuación.

Por diversas razones, los países latinoamericanos han seguido una política de sustitución de importaciones a nivel nacional 1/ que ha otorgado a las actividades involucradas en este proceso una elevada protección efectiva.2/ La gama de políticas utilizadas redujo la demanda por importaciones y, por ende, hizo posible la mantención de un tipo de cambio inferior al que habría regido en ausencia de tal política, lo que en el hecho ha discriminado en contra de los bienes exportables 3/ y de los sustitutos de

1/ Ver CEPAL, "Políticas de comercio exterior en América Latina: origen, objetivos y perspectivas", E/CEPAL/L.117, abril de 1975.

2/ Véase National Bureau of Economic Research, Foreign trade regimes and economic development, en prensa, tomos sobre Colombia, Brasil y Chile, preparados por C. Díaz-Alejandro, A. Fishlow y J. Behrman, respectivamente.

3/ Tal discriminación tiende a afectar con mayor intensidad la oferta de exportaciones menores. La elasticidad correspondiente suele ser mayor mientras más bajo es el porcentaje de la producción que se destina al mercado externo.

/importaciones que

importaciones que reciben una protección arancelaria baja.^{1/} En consecuencia, al diseñar las políticas de comercio exterior no cabe ignorar la interacción entre unos y otros: proteger al sector sustitutivo de importaciones significa discriminar en contra del exportador.^{2/} Además, las tarifas aplicadas a los insumos utilizados por las actividades exportadoras, y el mayor precio de los insumos nacionales protegidos con aranceles altos, inciden en los costos de producción y generan una protección efectiva negativa para esas actividades.

La discriminación mencionada ha hecho que los recursos captados por el sector hayan sido de un nivel subóptimo,^{3/} obstaculizando la generación de exportaciones industriales y conduciendo a lo que se ha llamado la "ilusión de ineficiencia industrial".^{4/} En alguna medida, el sector industrial parece ser "ineficiente" debido a las políticas proteccionistas y cambiarias que han estado en ejecución; sin embargo, a un tipo de cambio sombra algunas ramas de la actividad manufacturera podrían estar en condiciones de expandir sus exportaciones.

-
- ^{1/} Debe señalarse que este menor tipo de cambio tuvo también el efecto de extraer cuasi-rentas de la actividad exportadora de materias primas. En la medida en que ésta es desarrollada por inversionistas extranjeros, produce una redistribución de ingresos desde extranjeros a nacionales; de otro modo, provoca un efecto redistributivo interno.
 - ^{2/} Según el teorema de simetría de Lerner, un impuesto uniforme a las importaciones equivale en sus efectos de largo plazo sobre la asignación de recursos a un impuesto sobre las exportaciones. Debe tenerse en cuenta que en el mundo real de n bienes, la distinción entre bienes sustitutos de importaciones y exportables es menos precisa, habiendo productos que pueden llegar a poseer ambas características. La distinción subsiste con nitidez en el caso de segmentación de mercados, esto es cuando la sustitución de importaciones se efectúa exclusivamente para el mercado interno y con una protección muy elevada, en combinación con exportaciones poco diversificadas y basadas en productos primarios con un reducido grado de elaboración.
 - ^{3/} El examen de los estudios acerca de la protección efectiva otorgada a diversos rubros de exportación confirma tal aserto. Véase B. Balassa y colaboradores, Estructura de la protección en países en desarrollo, CENILA, 1972.
 - ^{4/} Véase D. Schydlofsky, "Latin American trade policies in the 1970s: a prospective appraisal", Quarterly Journal of Economics, mayo de 1972.

/Terminar el

Terminar el análisis a estas alturas sería peligroso. Una visión superficial daría pie para sostener que la recomendación que fluye del análisis es seguir una política de comercio sin intervención estatal por parte de los países en desarrollo, mediante la eliminación unilateral de los controles que los respectivos gobiernos aplican a su intercambio comercial.^{1/} Sin embargo, lo único que en rigor se deduce hasta aquí es que las políticas examinadas han discriminado contra la expansión de las exportaciones. Para elaborar recomendaciones de políticas es preciso avanzar más allá en el análisis.

La argumentación precedente, aun cuando deba ser considerada en el diseño de la política de exportaciones, ofrece una visión limitada, puesto que contempla únicamente la compensación de las discriminaciones originadas en la política de sustitución de importaciones, sin ahondar en el origen de ésta. Pero, como se señalaba al comienzo de esta sección, en el mundo real hay otras fuentes de discriminación, originadas tanto en las características de inestabilidad de los mercados internacionales, como en los desequilibrios y distorsiones de las economías en desarrollo. En consecuencia, una concepción amplia de la compensación-igualadora requeriría el establecimiento de mecanismos que neutralizaran los efectos de esas distorsiones.

Nuestro análisis se sitúa en el terreno de "la segunda mejor alternativa". Ello se debe a que algunas distorsiones (tales como las economías externas o externalidades dinámicas) desaparecen únicamente con el desarrollo; otras están ligadas al comportamiento de países o de unidades de decisión foráneas (por ejemplo los mercados externos oligopólicos o inestables) y otras sólo pueden ser removidas en forma parcial (como ocurre con el desempleo en algunas economías). Si el Estado tiene dificultades para captar nuevos recursos fiscales, debe considerar esta restricción en la combinación de subsidios y tarifas que escoja. Sólo cuando esta limitación no existe, los subsidios constituyen la alternativa óptima.

^{1/} Una alternativa que posee una apariencia menos librecambista, pero cuyos efectos son similares a los de una política de comercio libre, consiste en la aplicación de un arancel de tasa única a todas las importaciones y de un subsidio de igual proporción a cada ítem de exportación.

En lo concerniente a mercados externos inestables, aparte de una política cambiaria que se guíe por las tendencias de mediano plazo más que por la situación coyuntural de balanza de pagos, una estrategia adecuada incluye acciones dirigidas a favorecer a aquellos productos que, en virtud de su menor inestabilidad, no originan externalidades negativas al resto de la economía; por consiguiente, estas acciones promoverán una mayor diversificación de las exportaciones. Una de sus expresiones, a manera de ejemplo, podría consistir en la aplicación para las exportaciones menores de un tipo de cambio total superior al aplicable a las tradicionales.^{1/}

Respecto de los desequilibrios internos, la política de compensación-igualadora requiere el uso de incentivos que estén ligados a la naturaleza de los procesos productivos, al margen de que su destino sea el mercado interno o el externo. Se trata en este caso de establecer compensaciones asociadas a características tales como la absorción de mano de obra y la generación de economías externas.^{2/} En consecuencia, las compensaciones, en lugar de consistir en un incentivo global a todas las exportaciones, deberían ser discriminadas según las características de los correspondientes procesos productivos. En otros términos, los costos y beneficios han de evaluarse a precios sociales. No existe entonces la necesidad de una opción tajante entre exportaciones o sustitución de importaciones, sino que se trata de alcanzar un nivel y una estructura óptima de los recursos que deben fluir hacia la producción destinada a cada uno de los mercados.

^{1/} Diversas alternativas de aplicación de un gravamen cambiario a las exportaciones mayores se examinan en E. Tironi y R. Ffrench-Davis, eds., El cobre en el desarrollo nacional, Ediciones Nueva Universidad, 1974, pp. 227-232.

^{2/} En las actividades que posean economías de escala, las referidas compensaciones tenderán a favorecer con mayor frecuencia la producción para los mercados externos, cuya materialización permite el descenso de los costos medios.

El tema del transporte introduce otro elemento de análisis, que reviste gran importancia en el comercio no tradicional de las naciones en desarrollo. Los canales de transporte y los sistemas de tarifas están acondicionados a las corrientes habituales de intercambio. Ello se erige en una traba artificial a la apertura de nuevas líneas de exportación, en particular hacia otros países en desarrollo, que la política de exportaciones debe procurar remover. La deficiencia de los servicios de transporte no sólo es notoria entre naciones de continentes distantes, sino también dentro de una misma región.

En síntesis, la política de compensación-igualadora está por este concepto fundamentada en una racionalidad de neutralidad, según la cual las exportaciones menores deberían recibir un trato preferente en algunas políticas, puesto que no otorgárselo significaría la subsistencia de la discriminación que las afecta. La política de compensación-igualadora significa entonces eliminar una discriminación negativa, pero no involucra conceder una positiva.

2. Políticas de negociación

Las políticas económicas de los países importadores y el comportamiento de los agentes económicos que intervienen en el comercio mundial, especialmente las empresas transnacionales, configuran el marco dentro del cual las empresas locales desarrollan su actividad exportadora.

Como se ha señalado, los mercados externos no son más que los mercados internos de los países importadores. A consecuencia de ello no es de extrañar que las condiciones vigentes en diferentes productos y mercados sean muy variadas, según las políticas internas de cada país comprador, el grado de competencia entre los importadores y la naturaleza del producto transado. Estas condiciones conforman el grado de accesibilidad de cada producto a cada mercado.

Los mercados se pueden clasificar, según la forma de acceso a ellos, en competitivos, intervenidos por gobiernos, dominados por transnacionales y negociados. La naturaleza de las condiciones de acceso tiene implicaciones para el diseño de políticas, puesto que

/afectan la

afectan la intensidad, plazos y dirección de respuesta de las exportaciones frente a los instrumentos de política. Esta enumeración muestra que, respecto de una serie de bienes, puede requerirse la intervención estatal para facilitar el acceso de las exportaciones nacionales a los mercados externos.

La amplia heterogeneidad que exhiben los mercados externos facilita la concentración de las ventas en aquellos que para los exportadores resultan más conocidos restando así posibilidades de mejorar la capacidad de negociación y de captar condiciones de venta más favorables para el país. En este terreno caben tres niveles de acción centralizada. Primero, obtener información sobre mercados externos y difundirla a los productores actuales y potenciales. Segundo, dar a conocer los productos nacionales en los mercados externos. Tercero, identificar las áreas de concentración de estos esfuerzos.

Los tres niveles están interrelacionados. No obstante, en cierto grado, para avanzar en los dos primeros se requiere una preselección de mercados y productos en los cuales concentrar los esfuerzos de captación y difusión de información. De igual manera, las negociaciones con gobiernos y empresas foráneas requieren una preselección. Por la multitud de alternativas, en todas estas áreas de acción se requiere cierta especialización en términos de mercados y bienes. Uno de los criterios que debe considerarse es el de diversificación en ambos sentidos para promover un crecimiento estable del valor de las exportaciones y una mayor autonomía frente a fenómenos de origen externo.

El mencionado marco externo presenta algunas características que afectan negativamente las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo. Las naciones industrializadas mantienen restricciones arancelarias y no-arancelarias que dificultan el acceso a sus mercados de manufacturas provenientes del resto del mundo. El fenómeno de escalamiento tarifario, con mayores tasas nominales a medida que aumenta el grado de elaboración, concede

/una considerable

una considerable protección efectiva a los productores internos que operan en sectores competitivos con las exportaciones de los países en desarrollo.^{1/} Por otra parte, si bien las negociaciones multilaterales celebradas en el seno del GATT han logrado reducciones tarifarias no discriminatorias, éstas han favorecido a aquellos bienes cuyo comercio se concentra entre las naciones industrializadas. Efectivamente, los aranceles nominales con que éstas gravan al tipo de bienes importado desde áreas menos desarrolladas alcanzan un nivel promedio que casi duplica el correspondiente al total de sus importaciones, en tanto que las tarifas efectivas son típicamente el doble que las nominales.^{2/} Además, cuando sectores sensitivos de las economías de estos países ven afectados sus intereses, presionan para que se apliquen las normas contra subsidios de exportación y, alegando la existencia de éstos o de dumping, logran que se impongan tarifas compensatorias a las importaciones o restricciones de otra naturaleza. Por último, ante crisis de sus balanzas de pagos estas naciones han recurrido a medidas proteccionistas que, si bien centradas en algunos productos, generan incertidumbre y aumentan el riesgo que perciben los exportadores en los países en desarrollo.

Por otra parte, ciertos mercados internacionales están dominados por unas pocas empresas transnacionales, las cuales perciben cuasi-rentas en el proceso de distribución y mercadeo y ejercen su poder oligopsónico en perjuicio de los exportadores de

^{1/} Estudios empíricos demuestran que existe una correlación (parcial) negativa entre el perfil tarifario de los Estados Unidos y la estructura de sus importaciones de manufacturas desde los países en desarrollo. Además, se ha encontrado en las estructuras arancelarias de Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea una correlación positiva entre niveles tarifarios e intensidad de uso de mano de obra. Véase M. Rahman, Exports of manufactures from developing countries, Rotterdam University Press, 1973, pp. 39-44.

^{2/} Véase B. Balassa, Trade liberalization among industrial countries: objectives and alternatives, McGraw-Hill Book Co., 1967, p. 56.

los países en desarrollo. Es probable que la relajación de las trabas de origen gubernamental a las importaciones conduzca a una mayor especialización internacional aumentando los flujos comerciales; sin embargo, la medida podría no resultar favorable para las naciones en desarrollo si este intercambio comercial se realiza fundamentalmente entre filiales que pertenecen a una misma matriz o familia de ellas, sin una adecuada regulación por parte de los gobiernos anfitriones.^{1/}

A grandes rasgos, podría afirmarse que en los mercados internacionales hay dos fuerzas que actúan en favor de su perfeccionamiento, que son la reducción de restricciones arancelarias en los países desarrollados y la aparición de nuevas corporaciones transnacionales que compiten con las ya existentes; y dos fuerzas que acentúan su segmentación, que son la creciente importancia del intercambio comercial entre filiales de empresas transnacionales y la persistencia de restricciones no-arancelarias en los países industrializados.

Aun cuando los exportadores individuales difícilmente pueden modificar este contexto, los Estados sí pueden negociar condiciones de acceso más liberales; abogar por sistemas de preferencias tarifarias; crear empresas de comercialización junto con otros países; negociar el ingreso a ciertos mercados, asegurando como retribución el abastecimiento de materias primas escasas; o, por último, concertar acuerdos de acceso negociado, entre los cuales los más comprensivos son los procesos de integración económica.

En un mundo en que las relaciones de poder también son importantes en las transacciones económicas, se requieren por lo tanto políticas que hagan uso de toda la capacidad negociadora del país - o de un grupo de países de alguna manera asociados - con el objeto de configurar un marco externo más favorable para sus

^{1/} Véase C. Vaitos, Intercountry income distribution and transnational enterprises, Clarendon Press, Oxford, 1974.

exportaciones. Estrictamente, las medidas comprendidas en esta categoría también apuntan a una compensación-igualadora. No tienen empero una expresión en las condiciones y costos de producción, ni en el ingreso percibido por dólar exportado. Su efecto se manifiesta en cambio sobre el volumen de las ventas en el exterior y las condiciones de precio y plazo en que se realizan. A su vez, el costo para el Estado se limita exclusivamente a aquel en el cual incurre durante el proceso de negociación.^{1/}

3. Políticas de sobre-compensación

Los argumentos en favor de aplicar a las exportaciones no tradicionales incentivos que excedan la compensación-igualadora y que no constituyan una utilización deliberada del poder negociador nacional para mejorar el marco externo se fundamentan en razones extra-económicas o constituyen argumentos erróneos o forman parte de estrategias que pretenden lograr el desarrollo económico mediante la creación de determinados desequilibrios.

Respecto al primer tipo de argumento, supóngase que las autoridades tienen "preferencia" por un grado mayor de industrialización, al margen de las consideraciones económicas ya expuestas. Podría establecerse entonces un subsidio adicional a toda la producción manufacturera, incluida la destinada al mercado externo. Una expresión particular de "preferencias" no-económicas la constituye el propósito de desarrollar determinadas producciones, para lo cual es frecuente que se establezcan subsidios o franquicias suficientemente elevados como para asegurar su producción.

Recientemente, dentro de la misma línea de pensamiento, ha adquirido status la promoción de exportaciones como tal, en un desarrollo análogo a la sustitución indiscriminada de importaciones. El símil de la protección absoluta, mediante restricciones cuantitativas o aranceles prohibitivos a las importaciones sustituibles,

^{1/} Eventualmente, la negociación puede implicar un menor ingreso fiscal como resultado de concesiones arancelarias.

es la proliferación de incentivos de toda naturaleza a las exportaciones. Surge entonces el peligro de que la falta de selectividad y moderación de una política de esta naturaleza signifique una desviación ineficiente de recursos hacia las exportaciones, al sobre-promoverlas, y muchas veces ocasione un elevado costo fiscal, aparte de una redistribución regresiva, una escasa contribución al empleo e incluso transferencias de ingreso a empresas exportadoras de propiedad extranjera.

Otra línea de argumentación en favor de la sobre-compensación de las exportaciones es aquella que procura aumentar artificialmente la competitividad de la producción nacional, subsidiando costos reales en los que el país incurre. Para justificar la aplicación de tales franquicias se aduce entre otros factores que: i) los costos de transporte hasta el lugar de destino son altos, debido a la distancia que media entre ambos mercados; ii) otros países subsidian sus ventas de esos mismos productos en el exterior, y iii) las naciones importadoras aplican restricciones arancelarias que reducen la posibilidad de competir dentro de sus mercados. En los tres casos es preciso examinar su naturaleza. El primer ejemplo debe distinguirse de la existencia de costos artificialmente elevados, susceptibles de ser removidos mediante una política activa de transporte; el argumento de "vías incipientes" de transporte y de comercialización corresponde a la categoría de políticas de compensación, como se expuso en la sección correspondiente. En cambio, la presencia de costos elevados causados por la dificultad de llegar a los mercados de destino representa un desembolso real de divisas que incrementa el costo CIF (reduce el ingreso FOB).^{1/}

Un análisis similar puede aplicarse a los argumentos relacionados con los subsidios de exportación y gravámenes de importación establecidos por otros países. Lo esencial es si ellos son removibles mediante algún tipo de negociación (bilateral o internacional) o si, por el contrario, son permanentes. Si se estima

^{1/} Es obvio, sin embargo, que siempre resultará más fácil producir para el mercado interno. Los costos de transporte y de mercadeo internacional constituyen una protección natural para la sustitución de importaciones y una desventaja para las exportaciones, que no tiene por qué ser compensada.

que su vigencia será prolongada, independientemente de las políticas de negociación que se intenten, la concesión de subsidios a los exportadores nacionales para compensar los efectos de las acciones de otras naciones mejorará sus posibilidades de competir, pero a costa del presupuesto fiscal y con perjuicio para el país. En consecuencia, salvo que se trate de situaciones claramente transitorias o de procesos de producción o de bienes que posean alguna característica positiva que los precios de mercado no reflejan (caso de compensación-igualadora), resulta injustificada desde el punto de vista de la contribución al desarrollo nacional la concesión de subsidios dirigidos a evitar que el exportador soporte costos que en el hecho constituyen una carga real para la economía del país.

El tercer grupo es más difícil de clasificar. Se basa en las teorías del "desarrollo no balanceado",^{1/} que ponen de relieve las inercias del sistema. Sus propugnadores recomiendan otorgar sobre-compensaciones financieras con el objeto de atraer con mayor rapidez e intensidad recursos hacia el sector exportador. En efecto, ello puede permitir un mayor dinamismo de las exportaciones, mas ello se logra a costa de generar cuasi-rentas o ganancias de capital para las empresas exportadoras, incluso las de origen foráneo que operan en el sector. La opción alternativa consiste en gastar estos recursos que exceden los requeridos para una compensación-igualadora, en promover las exportaciones mediante acciones directas, tales como la inversión en empresas de comercialización y en productoras de bienes exportables.

4. La importancia de la distinción entre compensación y sobre-compensación

Diversos instrumentos de una política de exportaciones pueden ser empleados tanto para compensar como sobre-compensar. En este sentido, no hay instrumentos específicos asimilables en forma exclusiva a una determinada categoría. Estas no quedan identificadas por los mecanismos a que se recurre en cada caso, sino por el grado en que

^{1/} Véase A. Hirschman, The strategy of economic development, New Haven, Yale University Press, 1958.

se los utiliza, comparado con la discriminación inicial existente en contra de las exportaciones no tradicionales.

La distinción que estamos haciendo es relevante en términos de la economía política del proceso de fomento de las exportaciones, ya sea en el plano nacional como en el internacional. En el primero, la comprensión de que una devaluación real del tipo de cambio y el uso de otros instrumentos que incentivan las exportaciones no constituyen, dentro de ciertos márgenes, un subsidio injustificado, sino que tan sólo el término de una discriminación negativa, reducirá el grado de resistencia a estas políticas.

En el plano internacional, la aceptación del concepto de políticas de compensación-igualadora debilitaría el argumento de algunas naciones industrializadas según el cual el hecho de que los países en desarrollo concedan subsidios a sus exportaciones justificaría la aplicación de tarifas compensatorias sobre estos productos en los mercados de destino. En consecuencia, el concepto de dumping debería ser revisado, reconociendo las discriminaciones existentes contra las exportaciones no tradicionales; de este modo, las políticas que envuelven subsidios compensadores no estarían constituyendo una "competencia desleal", sino tan sólo neutralizando las repercusiones de otras políticas económicas y de las distorsiones de los mercados de los países en desarrollo sobre sus exportaciones. Las normas del GATT y la nueva ley de comercio exterior de los Estados Unidos contienen cláusulas según las cuales se aplicarían derechos compensatorios a las exportaciones subsidiadas, incluidas las provenientes de países en desarrollo. Debe reiterarse que en éstos existe en contra de las exportaciones un sesgo inicial mucho mayor que en las naciones industrializadas, por lo que un cierto nivel de subsidio sería justificado si no se pudieran eliminar las fuentes de la discriminación. Uno de los objetivos de la política de negociación sería pues conseguir que, en el foro mundial apropiado, se aceptara la distinción entre subsidios justificados e injustificados.

III. LOS INSTRUMENTOS INTERNOS DE PROMOCION

Las políticas internas de promoción pueden agruparse en cuatro categorías: políticas cambiarias, de importaciones, fiscales y financieras. Ellas comprenden diversos instrumentos mediante los cuales la autoridad nacional puede afectar directamente los costos o ingresos de los exportadores. Se examinarán los efectos comunes que comparten distintos mecanismos, así como las diferencias que se registran entre ellos. Al analizar cada categoría de instrumentos, distinguiremos entre efectos "globales" y "diferenciados" sobre las exportaciones. Por la expresión monetaria que posee cualquier subsidio o gravamen, ellos pueden expresarse en un equivalente cambiario. En consecuencia, en el análisis se considerará este componente común de distintos instrumentos. No obstante, el énfasis del examen se centrará en los efectos específicos que cada uno ejerce en otros aspectos; en particular, muestran diferencias respecto de la influencia que tienen sobre la composición de los costos de producción, sobre el grado de integración a la economía nacional y sobre el origen o destino de los recursos financieros que se movilizan con cada instrumento.

1. Política cambiaria

La regulación del tipo de cambio constituye el mecanismo de mayor globalidad y neutralidad sobre las condiciones de producción y venta de las exportaciones.^{1/} A pesar de ello, según cual sea la forma precisa como se emplee, provocará efectos diferenciados.

^{1/} El uso de cambios múltiples, por su semejanza con sistemas de subsidios o impuestos diferenciados, está comprendido en la sección dedicada a la política fiscal.

Consideremos primero un contexto estático, con un tipo de cambio único aplicado a todas las operaciones de comercio exterior. En esas condiciones, una modificación de su nivel afectará en similar proporción el precio de mercado, expresado en moneda nacional, de todas las exportaciones. Lo mismo acontecerá con el valor agregado nacional, medido en esa misma forma.^{1/} En efecto, como el precio de venta y el costo de los componentes importados tenderán a variar en el mismo porcentaje de modificación del tipo de cambio, la diferencia entre ambos, esto es el valor agregado nacional a precios de mercado, experimentará una variación de idéntica proporción. En cambio, si rigen cotizaciones cambiarias diferentes para exportaciones e importaciones, una modificación aplicable sólo a las primeras provocará también una variación similar de los precios de todas las exportaciones, pero tenderá a afectar el valor agregado nacional a precios de mercado en proporción inversa al componente interno de los bienes de exportación. En otros términos, al mantener constante el tipo de cambio de importación, un alza en el que rige para las exportaciones, mejorará la posición relativa de aquellas que sean intensivas en componentes importados, incrementando la protección efectiva que reciben.

Una discriminación idéntica produce un subsidio proporcional al valor de las ventas en el exterior.^{2/} La diferenciación cambiaria entre mercaderías y movimientos de capitales y sus servicios también

1/ Es sabido que el concepto de "valor agregado", sin un mayor calificativo es impreciso. Puede tratarse de: a) valor agregado al transformar un producto; b) valor agregado en una empresa; c) valor agregado en el país sobre los componentes importados; d) valores brutos o netos; y e) a precios sociales o de mercado. Normalmente al utilizar este concepto, nos estaremos refiriendo al valor agregado en el país, a precios del mercado nacional, como variable pertinente para el exportador, y a precios externos como variable de interés social y de balanza de pagos. Naturalmente, subsisten problemas serios de medición, tales como a) cuál es el precio externo, y b) cómo se detecta el uso "indirecto" de insumos importados.

2/ Un sistema de devolución de impuestos (o drawback), hasta por el equivalente de un porcentaje del valor de la exportación, tendría un efecto similar.

genera una discriminación entre distintas exportaciones, según cuál sea la composición de sus pasivos. Un aspecto, destacado por su importancia práctica en el caso de participación extranjera en la propiedad de industrias exportadoras, se refiere a la influencia que la política cambiaria provoca sobre el grado de integración de esas empresas a la economía nacional y sobre el volumen de utilidades captadas por el capital foráneo.^{1/}

Abandonando el contexto estático, surgen otras implicaciones de políticas cambiarias alternativas. La principal se refiere a la estabilidad que ésta posea, en particular considerando el generalizado fenómeno inflacionario presente en muchos países en desarrollo y la fluctuabilidad de los precios de sus exportaciones. Tanto, i) ajustes discontinuos del tipo de cambio nominal en un marco inflacionario así como , ii) modificaciones que sigan periódicamente las fluctuaciones de los ingresos de exportación, provocan variaciones irregulares del tipo de cambio real, lo que genera inestabilidad en las relaciones de precios entre bienes extranjeros y nacionales, con la consiguiente incertidumbre y trastornos para la economía interna y el flujo de las exportaciones. Ambos tipos de ajuste cambiario tienden, también, a repercutir con mayor intensidad sobre las exportaciones nuevas, realizadas por empresas menos diversificadas en sus mercados y con mayores dificultades de acceso al sistema crediticio. En consecuencia, la inestabilidad de la política cambiaria, si bien afecta a todas las exportaciones, tiene un sesgo contra las no tradicionales.^{2/}

1/ Véase, respectivamente, French-Davis y Tironi (ed.) El cobre en el desarrollo nacional, Ediciones Nueva Universidad, 1974, p. 227-232, y E. French-Davis, "Dependencia, subdesarrollo y política cambiaria", Trimestre Económico, 146, 1970.

2/ El sesgo también alcanza a las empresas de propiedad nacional, en comparación con las transnacionales. Estas últimas, gracias a la diversidad de mercados (geográficos, de productos y financieros) en que operan, pueden cubrirse mejor de los riesgos de cambio, pueden anticipar o postergar aportes o reintegros de cada filial, y poseen un acceso expedito a los mercados financieros.

Por lo tanto, resulta conveniente, por una parte, que la cotización cambiaria se modifique en forma continua y simultánea con la evolución del proceso inflacionario^{1/} y, por otra, que se guie por la tendencia mostrada por las proyecciones de balanza de pagos, procurando así evitar que las fluctuaciones de corto plazo de los términos del intercambio se transmitan hacia la economía nacional. Una política cambiaria que reúna estas dos características es lo que se ha llamado tipo de cambio programado.^{2/}

La alternativa de dejar la determinación del tipo de cambio al libre juego de la oferta y demanda por divisas no es adecuada para economías en desarrollo por varias razones.

Primero, éstas se caracterizan por la concentración de las exportaciones en pocos productos y por la gran inestabilidad de los ingresos derivados por las ventas de ellos en el exterior. El precio de la divisa sería demasiado fluctuante ya que no puede esperarse que dada la magnitud requerida de recursos financieros, los intermediarios privados sean capaces de amortiguar estos altibajos. Estas fluctuaciones originarían incertidumbre y posibilidades de pérdidas cambiarias sustanciales a los que operan en divisas, que tampoco pueden ser reducidas por la inexistencia de mercados cambiarios de futuros (o mercados a término).

Segundo, los pocos productos que dominan la exportación se encuentran, especialmente en el caso de recursos mineros, en manos del Estado o de la inversión extranjera. En el primer caso, el Estado sería un oferente de divisas con características oligopólicas por lo que ejercería, quisiéralo o no, una influencia determinante sobre el nivel del tipo de cambio. En el segundo, tampoco resultaría un mercado competitivo; además, puede darse que los inversionistas extranjeros

1/ Además de evitar la incertidumbre, reduce las posibilidades de flujos desestabilizadores de corto plazo, que se producen como consecuencia de especulación en el mercado cambiario.

2/ Un recuento de la primera experiencia cambiaria de este tipo en América Latina, iniciada en Chile en 1965, se encuentra en R. French-Davis, Políticas económicas en Chile: 1952-1970, Ediciones Nueva Universidad, 1973, capítulo IV.

tengan una oferta de divisas de inclinación negativa que imprima su forma a la oferta total, llevando en cierto casos a situaciones de equilibrio inestable. Esto puede suceder si el inversionista extranjero retorna divisas sólo para pagar sus costos de producción en moneda local y sus impuestos, de modo que a un mayor tipo de cambio retorna (ofrece) menos divisas y viceversa.

Tercero, la preponderancia del Estado en las operaciones de financiamiento externo (contratación y pago de deuda externa) conduce a que el mercado no sea atomístico y por tanto muy sensible a la evolución del servicio de la deuda externa, cuyos montos suelen ser muy variables a través del tiempo.

Por último, la inexistencia de operadores privados con capacidad financiera y deseo de asumir riesgos hace difícil la creación de un mercado eficiente de divisas a futuros. La inexistencia de información oportuna y correcta, así como las economías de escala que caracterizan estos mercados, dificulta aún más la operación de ellos. Por tanto, los exportadores e importadores nacionales tendrían que buscar, si la requieren, cobertura en el exterior para los riesgos cambiarios, lo que posiblemente tendrá un alto costo. Argumentos de esta naturaleza son los que demuestran la inconveniencia de un mercado cambiario libre de intervención estatal, y respaldan la adopción de una política que regule en forma sistemática la cotización cambiaria.

Aún cuando la política cambiaria afecta indirectamente la estructura de las exportaciones, según la reacción de la oferta de cada una en respuesta a cambios de las relaciones de precios, provee un incentivo parejo sobre la producción de bienes exportables. En ese sentido, el nivel del tipo de cambio, y la forma cómo se lo regule, constituyen el marco global en el cual se insertan las políticas de carácter selectivo. Las tres secciones siguientes se dedican al examen de los instrumentos que afectan en forma discriminada ya sea los ingresos o costos de los exportadores.

2. Política de importaciones

En la producción de exportables se utilizan insumos y bienes de capital importados. Por consiguiente, los términos en que se internen esas mercaderías afectan las condiciones de producción de las exportaciones. El nivel general de restricción de las importaciones, así como el tratamiento de los componentes importados de las exportaciones afectan, también, el tipo de cambio de equilibrio de mercado.

Las formas de control de las importaciones son innumerables, por lo que solamente nos remitiremos a examinar un instrumento que afecte directamente el costo de la importación, y otro que lo haga con el volumen de ésta; esto es, por ejemplo, un arancel y una cuota, respectivamente.

Política arancelaria

La aplicación de un arancel a las importaciones - tanto como un cambio múltiple alto, depósitos previos o impuestos de internación - encarece los costos de producción en proporción a la incidencia del componente importado dentro de los costos totales. Si se trata de insumos los eleva directamente; si se trata de bienes de capital su incidencia se registra en los gastos de depreciación y en el costo de capital. La contrapartida del mayor costo de producción de las actividades que emplean componentes importados es un incremento del ingreso aduanero del sector público.^{1/}

^{1/} Se trata de ingresos por unidad importada. Si el arancel es nuevo, los ingresos totales aumentan; si se trata de un incremento de la tasa del arancel, aquéllos crecerán en la medida que la elasticidad-arancel de las importaciones sea menor que uno. Como es sabido, por definición este coeficiente es notoriamente inferior a la elasticidad precio (ello se debe a que el arancel constituye sólo una fracción del precio). Por ello, hay un amplio rango en el cual la primera puede ser inelástica y la segunda elástica. Ello implica que ante un alza de las tasas arancelarias los derechos aduaneros aumentan, en tanto que el gasto en moneda corriente en importaciones y la absorción monetaria disminuyen.

El aumento de los costos de producción, a precios de mercado, provoca efectos asignadores de recursos que operan en dos niveles diferentes: al interior de cada actividad y entre actividades, denominados también efectos intra e interindustriales, respectivamente.

En lo concerniente a los efectos intraindustriales, el cambio en el costo de los componentes importados puede afectar la forma cómo se produzca en la actividad en referencia. El arancel, en la medida que existan alternativas tecnológicas viables, tiende a promover la sustitución de los componentes importados por insumos y bienes de capital nacionales, aumentando en consecuencia el valor agregado nacional; esto es, la parte del valor total de esa producción específica, a precios externos, que es generada en el país. De igual manera, modifica los precios relativos en favor de la mano de obra, en una magnitud que dependerá de la proporción de equipos y maquinarias que sean de origen externo. Por lo tanto, cuando haya posibilidades tecnológicas de sustitución entre trabajo y capital, la aplicación del arancel tenderá a alentar la absorción de mano de obra.

En segundo lugar, al margen de lo que suceda en la forma de producir al interior de cada empresa, el recargo arancelario tenderá a elevar el costo de producción de los exportables, alentando la reducción de su exportación. El consiguiente desaliento de la producción de los bienes que utilizan bienes intermedios sujetos a derechos de aduana, vendrá acompañado por la promoción de las actividades que son poco intensivas en componentes importados y en bienes de capital.

En consecuencia, si hay alguna posibilidad de ajuste de la estructura de la producción - la que aumenta a medida que se amplía el plazo del análisis - el arancel produce efectos asignadores dentro de cada actividad y entre actividades distintas.^{1/} Es útil destacar que los cambios en la proporción de uso de factores parecen ser más intensos

^{1/} Las estimaciones empíricas de elasticidades de sustitución, debido a que usualmente se refieren a grupos o ramas de actividad, suelen comprender ambos tipos de efectos a la vez. En consecuencia, sobrestiman la elasticidad de sustitución al interior de cada actividad.

vía variaciones en la importancia relativa de cada actividad que por sustitución dentro de cada una de ellas.

Al evolucionar el énfasis de las políticas de desarrollo de diversos países desde la sustitución de importaciones hacia la promoción de exportaciones, ha resultado frecuente que se establezcan exoneraciones aduaneras en favor de estas últimas.^{1/} Se arguye que la imposición de derechos de internación por los insumos y bienes de capital importados deteriora la capacidad competitiva de las exportaciones nacionales. Este argumento tiene una validez general. Merece, sin embargo, a lo menos tres calificaciones importantes.

a) Primero, al subsistir en la economía un cierto nivel de protección y desequilibrio en el sector externo, es probable que el tipo de cambio que rija en el país sea inferior al tipo de cambio sombra u óptimo socialmente. Si esto es así, junto con atenuar la discriminación en contra del sector exportador, la exoneración total de derechos de aduana en favor de insumos y bienes de capital usados en este sector implica un subsidio injustificado al uso de componentes importados y, por este concepto, una desprotección a la industria nacional de estos bienes.

Cuando no hay posibilidad de producción nacional de sustitutos del insumo o bien de capital en cuestión, la exoneración total de los gravámenes de importación junto a un tipo de cambio efectivo menor que el sombra disminuye la discriminación en contra de estas exportaciones. Esto no provoca cambios en la proporción de uso de insumos nacionales e importados en cada producto en particular pero la modalidad adoptada concede una preferencia a aquellas exportaciones más intensivas en insumos importados. Si hay producción nacional de sustitutos de estos insumos, y el nivel de protección existente es considerado "deseable", la exoneración significa establecer una cierta desprotección (con respecto al nivel deseado de protección) de la

^{1/} Durante el proceso de sustitución de importaciones las exoneraciones también fueron muy numerosas, pero su alcance parece haber sido menos generalizado.

industria nacional de insumos y, en el caso de bienes de capital, un incentivo a una mayor mecanización de las actividades exportadoras, en desmedro de la absorción de empleo. Si el arancel existente alcanza un nivel superior al "deseable", sería conveniente aplicar una exoneración parcial que, considerando el nivel de protección tarifaria y del tipo de cambio, conceda una protección total deseable.

c) Tercero, la exoneración de derechos aduaneros plantea el problema de cómo determinar cuáles son los insumos efectivamente empleados en la producción de exportaciones, cuando éstas son producidas en la misma planta que abastece el mercado interno. Desde un punto de vista administrativo, resulta extremadamente difícil ejercer un control eficaz y expedito. Por ello, es frecuente que se registren operaciones fraudulentas, o una división artificial de la actividad productora según el mercado que se abastezca.

Se ha pretendido solucionar este problema estableciendo zonas de importación libre o zonas francas, en las cuales se instalan empresas que utilizan los equipos e insumos importados para elaborar productos destinados a la exportación. Las operaciones de producción y comercialización se realizan en zonas destinadas exclusivamente a esas funciones, lo que facilita el control sobre el destino de las importaciones francas. Es evidente que este régimen resuelve un problema, pero crea o acentúa otro. En efecto, la zona pasa a ser un recinto económicamente aislado del resto de las actividades productivas nacionales. Incluso, las importaciones destinadas a la zona quedan a veces eximidas de los regímenes de autorización previa y de cobertura, y del pago de impuestos internos.^{1/} Las empresas localizadas en la zona sólo se limitan a retornar divisas para el pago de mercaderías, de impuestos a la renta y de remuneraciones de

^{1/} Ello plantea un serio problema cuando el impuesto a las transacciones, sea en cascada o al valor agregado, se aplica según la norma de destino. La exoneración de ese gravamen, en beneficio de las importaciones para la zona franca, equivale a la aplicación de una tasa de cambio especial inferior para estas operaciones.

mano de obra nacional, reteniendo en el exterior el resto del valor de sus exportaciones.^{1/}

En caso de que se autorice la venta de parte de la producción en el mercado nacional, plantearía una competencia desigual a la producción interna que paga sus impuestos y aranceles normales. Para evitarlo, sería necesario exigir el pago de los derechos de aduana por los componentes importados implicados en la transacción. Ello reintroduciría, en algún grado, el problema de control. Por ello, es preferible que, si se van a crear zonas francas, a pesar de la inconveniencia de éstas para el desarrollo nacional, la zona se aisle al máximo del mercado nacional que la circunda.

La consecuencia de las exoneraciones es que un mismo bien se produce en condiciones diferentes: en un caso, más integrado al mercado nacional; en el otro, más integrado a la economía externa, con un mayor acceso y utilización de insumos y equipos importados. Esta consecuencia se visualiza mejor en el caso de las zonas francas, que devienen en una forma de desintegración del mercado nacional, en que las importaciones y producción de la zona se desenvuelven en condiciones de precios y regulaciones distintas a las del país en que se localiza. Por ello, la política de exoneraciones aduaneras para los exportadores tiende a promover el dualismo económico, con el desarrollo de "enclaves" más que de actividades incorporadas estrechamente a la industria nacional.^{2/} Sería preferible que el país implementara un nivel y estructura de protección que considere "deseable" en virtud de sólidos argumentos económicos y sociales, y que aplique el arancel

1/ Algunas exportaciones pagan por sus importaciones un tipo de cambio bruto (inclusive de derechos de aduana) que resulta inferior al que se registraría en una hipotética situación de libre comercio; sin embargo, al mismo tiempo, el precio en moneda nacional que reciben por sus ventas también es inferior al de libre comercio. El resultado neto de ambas situaciones son menores exportaciones y mayor intensidad media de uso de componentes importados.

2/ Las llamadas industrias de "maquila" representan un ejemplo de este tipo de mecanismo.

correspondiente en forma indiscriminada a todas las importaciones de cada ítem, sea cual fuere su sector o área de destino. De esta forma, la economía se movilizaría hacia una situación en que los costos en recursos reales, evaluados a precios sociales, de generar y liberar divisas fueran uniformes para todas las regiones y sectores productivos. Por otra parte, los mayores recursos aduaneros que se obtengan gracias a la eliminación de las franquicias, pueden destinarse directamente a expandir las inversiones productivas en esas áreas. Este sistema parece ser más efectivo, tanto desde el punto de vista de la integración económica del país, como del desarrollo permanente de las regiones que se procura favorecer y de la distribución de los beneficios que se generen.

Se han examinado los efectos sobre las exportaciones del régimen de importación que se aplique a los insumos y bienes de capital utilizados en la elaboración de bienes exportables. La política arancelaria también se puede emplear para promover las exportaciones, de manera más indirecta, gravando la importación del bien exportable. En un mercado competitivo, el arancel resultaría redundante, sin efectos asignadores o distributivos. No obstante, en condiciones oligopólicas, ese mayor arancel acrecienta el poder monopólico del productor del bien exportable, puesto que le permite elevar el precio de venta en el mercado interno. Ello puede posibilitar a un productor que cubre con el precio de sus exportaciones los correspondientes costos marginales pero no los costos medios de producción, financiar su operación total con el sobreprecio captado en el mercado interno. Este sobreprecio, a su vez, tiende a ser acompañado por la reducción del abastecimiento interno, aumentando por lo tanto los saldos exportables.

En consecuencia, en este caso, las exportaciones pueden expandirse por dos conceptos: por una parte, al posibilitar la mantención o instalación de una industria que no se financiaría en un mercado competitivo; por otra, redistribuyendo ventas desde el mercado nacional al externo. En ambos casos se puede decir que el usuario nacional, mediante el sobreprecio que paga, subsidia implícitamente una expansión de las exportaciones. No obstante, el mecanismo no sirve para

/promover una

promover una expansión de la capacidad instalada o un mayor uso de ella para servir al sector externo, salvo que el Estado condicione expresamente la mantención del sobreprecio a una mayor producción.

Restricciones cuantitativas

El uso de cuotas de importación configura una situación algo diferente. En la literatura teórica suele suponerse que el importador de bienes intermedios es una persona distinta a la del usuario. En ese caso, la imposición de una restricción cuantitativa, hará que el importador tienda a cobrar un precio de escasez superior a sus costos, captando para sí un sobreprecio. Se tiene así el caso de simetría de los efectos asignadores de cuotas y aranceles, y de asimetría de los efectos distributivos, con ganancias de capital para el importador e ingresos aduaneros, en una y otra situación, respectivamente.

Sin embargo, los resultados son distintos cuando las calidades de usuario y de importador se funden en una misma persona, como es frecuente en la realidad, en especial respecto de las empresas más grandes. En este caso el productor puede captar para sí la eventual ganancia de capital, por la venta a un precio mayor en el mercado interno de un volumen inferior de producción como consecuencia de la restricción del abastecimiento de insumos importados.^{1/}

La venta de parte de la producción en el exterior agrega consideraciones adicionales. En primer lugar, es probable que el volumen de venta influya sobre el precio del mercado nacional, en tanto que al externo no lo afectará o lo hará con menor intensidad. Por lo tanto, en respuesta a una restricción del abastecimiento de insumos importados que induzca un descenso de la producción, resultará más conveniente al productor reducir sus ventas en el mercado nacional.^{2/} Segundo,

^{1/} Para no extender innecesariamente el análisis, nos abstendremos de agregar otras consideraciones, tales como el grado de competencia del mercado interno. Por ello, la afirmación del texto no es de validez general, aún cuando, a nuestro juicio, cubre las situaciones que se presentan con mayor frecuencia.

^{2/} Se supone que el precio interno es, inicialmente, igual al precio FOB de exportación. Es posible que, debido a los controles de precios, sea menor el interno, o que por posiciones monopólicas suceda lo contrario.

en ciertos casos a los productores se les impone la obligación de abastecer en forma preferente al mercado interno, con lo cual serían las exportaciones las perjudicadas por el cuoteo. Tercero, las restricciones cuantitativas suelen establecerse en períodos de dificultades de balanza de pagos y de tipos de cambio subvaluados. Así, la importación resulta barata, pero disminuye también el ingreso total de los exportadores. En esas circunstancias, con un exceso de demanda interna por bienes importados, el productor escogerá preferentemente la venta en el mercado interno a costa de sus exportaciones.^{1/} Cuando se trata de productos considerados "prescindibles" ha sido frecuente que, con el propósito de fomentar las exportaciones, se las exima de las restricciones, abasteciendo toda su demanda por importaciones.^{2/} Como consecuencia de situaciones de esta naturaleza, han surgido mecanismos de promoción de exportaciones que comprenden la importación de insumos libre de restricciones cuantitativas, lo que permite a los productores aprovechar la capacidad instalada que permanece no utilizada a causa de la escasez de insumos importados para el mercado nacional. En general, los efectos asignadores de la aplicación de restricciones cuantitativas sobre las importaciones destinadas al mercado nacional tienden a ser similares a las de un arancel sobre esas mismas mercaderías.

Finalmente, las cuotas se emplean a veces para restringir las exportaciones de bienes primarios, con el objeto de promover su exportación con un mayor grado de elaboración.^{3/} La cuota de exportación ejerce efectos asignadores similares a los de un impuesto a los embarques y tiende a generar un precio interno inferior al valor FOB de exportación del artículo objeto de restricción. Es interesante observar que en algunas ocasiones ciertas exportaciones han estado sujetas a

-
- 1/ En otros términos, en esas condiciones son menores las probabilidades de que deba enfrentar la competencia del sustituto importado del bien final.
 - 2/ Surge de nuevo, entonces, el problema de la segmentación de mercados.
 - 3/ El rol asignador y redistributivo de las cuotas de exportación, en especial en presencia de mercado inestables, es discutido en R. French-Davis, "Export quotas under market instability", American Journal of Agricultural Economics, septiembre de 1968.

cuotas, que pueden ser no sólo impuestos por el país exportador sino también por el país importador, y subsidios simultáneamente. Si la cuota surte algún efecto (cuota efectiva), el subsidio desempeña exclusivamente un rol redistributivo en favor del exportador generándole cuasi-rentas.

3. Política fiscal

La política fiscal puede comprender diversos gravámenes y subsidios a la producción o comercialización de bienes de exportación.

Los gravámenes consisten en ciertos impuestos especiales a la exportación, los que en general ya han sido eliminados por muchos países. Subsisten, sin embargo, dos importantes gravámenes a las exportaciones mayores: los establecidos para captar cuasi-rentas en la explotación de recursos naturales (en particular si es realizada por empresas foráneas), y los destinados a restringir la oferta de modo de explotar el poder monopólico que se posea en el mercado internacional. Por otra parte, las exportaciones están sometidas, a veces, al pago de un impuesto en beneficio de entidades promotoras de las ventas en el exterior y al pago de comisiones ligadas al trámite de autorización, embarque o retorno de divisas. En la medida que estos cargos estén compensados por los servicios efectivos recibidos, no constituyen un impuesto propiamente tal, sino tan sólo un componente más de los costos de producción.

Respecto de los incentivos, la situación es más heterogénea y, por lo tanto, compleja. Abarcan instrumentos tales como subsidios, exoneraciones, devoluciones de gravámenes pagados, cargos especiales a costos, e incentivos al uso de algunos insumos o servicios.

Los subsidios proporcionales al valor de la exportación surten un efecto similar a la existencia de un tipo de cambio más elevado.^{1/} Como se recordará, puede tratarse de subsidios al valor bruto o al

^{1/} Si el subsidio también se otorga, directamente, a los fletes nacionales, el subsidio a la exportación debe cancelarse sobre el valor fob para evitar un doble subsidio.

valor agregado de la exportación.^{1/} Por otra parte, pueden establecerse liberados de tributación sobre la renta; en este caso, un determinado porcentaje de subsidio constituye un incentivo mayor que un ajuste cambiario de igual tasa. Un incentivo al valor agregado, que además sea computable como renta imponible, representa el mecanismo de mayor neutralidad para fomentar las exportaciones. En cambio, aquél calculado sobre el valor bruto discrimina en favor de las actividades que utilizan con intensidad componentes importados, fenómeno que es reforzado si viene acompañado por la liberación de derechos de importación; a su vez, las franquicias no computables como renta imponible discriminan en favor de las actividades afectas a mayores tasas de tributación sobre las utilidades. Ambas formas de discriminación entre diferentes exportaciones son implícitas y, con frecuencia, no deseadas; ello es una consecuencia de la forma específica como se utilizan los instrumentos de promoción. Alternativamente, puede escogerse un sistema expresamente discriminado de fomento, estableciéndose, por ejemplo, tasas diferenciadas según el uso de factores, según la madurez de la empresa productora, y/o según la propiedad del capital.

Las exoneraciones o franquicias liberan al exportador del pago de impuestos sobre las transacciones, y sobre las remuneraciones del capital y trabajo. El hecho de que únicamente la parte de la producción destinada a la exportación goce de tal privilegio, plantea de nuevo los problemas de control y de dualismo: es preciso identificar por separado los insumos, equipos y personal utilizados en la producción de los bienes de exportación, y los similares destinados al mercado nacional.^{2/} Es frecuente también, por la naturaleza implícita

^{1/} Recuérdese, también, que se trata del valor agregado sobre el componente importado; esto es reintegros menos remesas directas e indirectas.

^{2/} Es obvio que a medida que aumenta la complejidad de las economías se torna más difícil identificar el destino u origen de los insumos: la utilización creciente de insumos "nacionales" suele acarrear un uso indirecto de componentes importados, que son empleados en la producción de aquellos insumos. La dificultad de identificar estos últimos tiende a crear una situación en la que sólo es incentivado el empleo directo de insumos importados, en tanto que los insumos importados indirectos quedan afectos al régimen de sustitución de importaciones.

del sistema, que las autoridades económicas no dispongan de información sobre el costo fiscal de dichas franquicias.

Las devoluciones de gravámenes cumplen el mismo rol que las franquicias, ya que también procuran reducir los costos en que incurren los exportadores. Sin embargo, para atenuar las dificultades de identificación de los bienes y factores gravables que serán incorporados en artículos destinados a la exportación, se les somete a la tributación normal. Sólo una vez realizada la venta en el exterior se devuelven al exportador los gravámenes pagados. En esta ocasión, de todas maneras es preciso realizar una estimación de los montos que deben ser devueltos. En caso de que se devuelvan los gravámenes efectivamente cancelados, el sistema resulta similar al de exoneraciones, salvo por el costo financiero del plazo de espera que media entre el pago de los impuestos y su devolución efectiva.^{1/}

Un caso especial de devolución consiste en el sistema de impuesto al valor agregado según destino (o país usuario). En virtud de él, las importaciones pagan, además del arancel, la tasa impositiva correspondiente al similar nacional; a su vez, las exportaciones son liberadas del pago de impuesto al valor agregado.^{2/} Para facilitar el control tributario, el gravamen se cancela en cada operación de compra-venta, siendo devuelto cuando se realiza la transacción con el exterior. La adopción de este sistema, en contraste con el de tributación según origen, equivale a elevar el tipo de cambio total (tasa legal ajustada por impuestos y subsidios), de importación y de exportación, en un porcentaje igual a la tasa promedio del impuesto al valor agregado. En consecuencia, al modificar el sistema de tributos indirectos, para mantener el saldo del comercio exterior será preciso alterar la cotización cambiaria.

^{1/} A veces se devuelven en instrumentos financieros no líquidos, que poseen un valor presente inferior a la par.

^{2/} En un sistema de pago según origen, las importaciones no quedan afectas al gravamen, mientras que la producción nacional paga el impuesto, sin devolución posterior, al margen de si está destinada al mercado interno o a la exportación.

Los incentivos consistentes en la autorización para efectuar cargos especiales a costos cubren dos variantes. Por una parte, depreciaciones aceleradas que permiten al productor de exportables reducir artificialmente la renta tributable. El mecanismo discrimina en favor de los productos intensivos en activos depreciables y que están sujetos a tasas impositivas más elevadas. Por otra parte, con el propósito de promover exportaciones, se autoriza a veces a cargar a costos durante el período contable en que se hacen, ciertos gastos de inversión, tales como investigaciones de mercado, publicidad inicial para colocar productos en un nuevo mercado, gastos de organización de empresas comercializadoras, e instalación de oficinas comerciales.^{1/} Ambos tipos de incentivos, al permitir anticipar el cargo a costos, difieren el pago de impuestos a la renta, con el consiguiente beneficio financiero para el exportador.

Dentro de la categoría de cargos especiales también se encuentran las autorizaciones para sobredepreciar y para imputar determinados gastos por un monto mayor al realizado. Ello equivale, por una parte, a declarar no tributable una proporción de las utilidades y, por otra, a promover la ampliación de las actividades ligadas a tal incentivo. En tanto que hay ciertas características que es dudoso que sea conveniente alentar, tales como intensificación del uso de activos depreciables, hay otras que pueden ser eficaces para remover las trabas que enfrentan las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Entre éstas, ya se han mencionado la absorción de mano de obra y la generación de economías externas.

Por último, entre los incentivos fiscales, figuran las tarifas preferenciales cargadas por el uso de algunos insumos o servicios provistos por el sector público. Los ejemplos destacados son el uso de energía y servicios de transporte terrestre de las exportaciones. Estas franquicias, además de constituir incentivos implícitos, tienden a promover efectos poco deseados: discriminación en favor de actividades

1/ I. Gel-odd, "Tax incentives for exports," Journal of World Trade Law, Vol. 5, No 3, May/June 1971.

intensivas en energía y subestimación de los costos reales de transporte.^{1/} Tal como en todos los otros casos de discriminación, cabe preguntarse por qué no gastar el mismo monto de recursos en promover producciones que posean determinadas características que sean expresamente deseables, esto es discriminar de una manera diferente, en lugar de emplear incentivos que provocan efectos secundarios poco deseables.

4. Política financiera

Tanto las condiciones de acceso a los recursos financieros como la tasa de interés que se pague por ellos influyen sobre la composición y volumen de las exportaciones.^{2/}

Los productores de los países en desarrollo normalmente tropiezan con dificultades para obtener crédito en apoyo de sus actividades económicas. Por varias razones, y entre ellas debe destacarse el manejo inadecuado de ciertas políticas económicas, los mercados de capitales de los países en desarrollo son generalmente estrechos, poco propensos a financiar operaciones que parezcan riesgosas, imperfectos, y en economías con inflación suelen operar con tasas de interés reales negativas.^{3/} La apertura de nuevos mercados externos es especialmente afectada por esta situación. El riesgo envuelto en la creación de nuevas corrientes de exportación parece ser mayor que el que implica la financiación de producciones destinadas al mercado nacional. La incertidumbre respecto de la aceptación que logren los productos de países en desarrollo, el desconocimiento sobre la fiabilidad que merecen los

^{1/} Es interesante apreciar que tanto la energía como el transporte ferroviario tienden a ser intensivos en capital.

^{2/} Véase un examen del problema y proposiciones de políticas en UNCTAD, "Report of the expert group on export credits as a means of promoting exports from developing countries", TD/B/552, junio de 1975 y Centro de Comercio Internacional, Financiación de las exportaciones, UNCTAD-GATT, Ginebra, 1974.

^{3/} Un enfoque que ha enfatizado el impacto de las imperfecciones del mercado de capitales sobre el crecimiento económico de los países en desarrollo se expone en R. McKinnon, Money and Capital in Economic Development, Brookings Institution, Washington, 1973.

importadores foráneos, la inestabilidad que ofrecen las normas de internación de mercaderías y remesas de divisas en los países compradores y el riesgo de pérdida cambiaria, son factores determinantes de aquella imagen de riesgo. Este fenómeno se acentúa cuando se trata de la financiación del comercio entre países en desarrollo. Por otra parte, también el acceso a recursos crediticios en el exterior es más limitado para exportadores situados en países en desarrollo, en particular si éstos enfrentan situaciones precarias de balanza de pagos. De allí que, con frecuencia, el establecimiento de un sistema de acceso preferencial al crédito constituya un componente prioritario de un programa de fomento de exportaciones no tradicionales.

Las facilidades crediticias pueden dirigirse a dos etapas diferentes de las actividades que culminan en la exportación: el financiamiento de los gastos de producción y el de la venta a plazo al importador foráneo, que corresponden a las etapas previa y posterior al reintegro, respectivamente. Respecto del primero, habitualmente llamado crédito de pre-embarque, la concesión indiscriminada de un acceso preferencial al crédito para cualquiera exportación tenderá a acentuar la escasez de recursos para las actividades restantes. Por ello, se justifica un tratamiento selectivo. Dos criterios de selección pueden ser, por ejemplo, conceder acceso preferencial solamente a exportaciones producidas por empresas nacionales y a producciones "nuevas" por un determinado lapso de tiempo. En mercados de capitales racionados, como es típico en los países en desarrollo, esa franquicia puede constituir un incentivo importante, cuya efectividad aumentará con el grado de imperfección del sistema financiero.

El segundo tipo de líneas de crédito, habitualmente denominado de post-embarque, obedece a un problema de naturaleza distinta. Por una parte, está dirigido a enfrentar una de las facetas de la falta de competitividad de los mercados internacionales, que consiste en que la colocación de determinados productos en el exterior exige la

/concesión por

concesión por el exportador de créditos a plazos mediano y largo.^{1/} Este fenómeno reviste una gran importancia en la comercialización de manufacturas. Puesto que resulta prácticamente imposible que el crédito se financie con capital propio, es imprescindible que el exportador disponga de líneas de crédito adecuadas a los plazos estándares en los mercados internacionales de esos productos.^{2/} Por otra parte, la concesión de crédito al importador, sea cubierta por el exportador o por una institución financiera nacional, afecta la balanza de pagos. Ello es particularmente notorio durante el período de instauración del sistema. En efecto, el crédito al importador significa un retraso en el retorno de las divisas, hasta que se amortice el préstamo. Por consiguiente, representa un "egreso de capitales" mientras subsista algún saldo acreedor. La intensidad del efecto inicial se puede atenuar limitando la apertura de créditos sólo al incremento de exportaciones. De esta manera, el egreso de capitales se efectúa en combinación con un aumento efectivo de las exportaciones.^{3/}

El carácter de la financiación posterior al embarque significa que no sólo basta con establecer una línea de crédito para los exportadores, sino que también puede ser necesario que el país busque fuentes de refinanciamiento en el exterior.

En otro nivel, el establecimiento de seguros de exportación atenuará la resistencia a financiar la producción de exportables. El seguro puede cubrir el riesgo comercial de insolvencia del importador o, en una dimensión más ambiciosa, el de trastornos económicos o políticos que acontezcan en el país comprador e impidan al deudor cubrir

^{1/} En caso de que el mercado fuese relativamente perfecto, sería indistinta la venta al contado o a plazo, cubriéndose en el primer caso las necesidades financieras del comprador con un crédito de terceros.

^{2/} Por ejemplo, un exportador con ventas anuales por un valor de 100, con un 10% al contado y 9 cuotas anuales, requiere un volumen de capital creciente hasta el noveno año de operación. En ese año, el saldo de créditos monta a 4.5 veces la exportación anual, nivel que mantiene de ahí en adelante.

^{3/} Debe tenerse presente que las mayores exportaciones tenderán a acarrear también un incremento de las importaciones de insumos, las que suelen pagarse a plazos relativamente breves.

su obligación. El seguro reduce el riesgo para el exportador, aumenta su accesibilidad a la financiación y, probablemente, disminuye el costo de la refinanciación en los mercados internacionales.

Hasta aquí nos hemos referido a las facilidades de acceso al crédito, esto es, volúmenes y plazos de la operación. Un tercer aspecto se refiere a la tasa de interés que se aplique al exportador. Su rol es claramente diferente. En efecto, en tanto que los créditos de pre-embarque con acceso preferencial tienden a remover una traba artificial al desarrollo del sector externo, la práctica de aplicar tasas subsidiadas de interés opera en la dirección de reducir el costo de un recurso escaso, como lo es el capital en la mayoría de los países en desarrollo. Efectivamente fomenta las exportaciones, pero lo hace según la intensidad de uso del crédito: favorece más a las actividades con ciclo productivo prolongado, y a las empresas intensivas en pasivos exigibles. Estas características dudosamente pueden constituir objetivos de la política de promoción. Por consiguiente, nuevamente desde el punto de vista de las opciones de política, los recursos que insume el subsidio de la tasa de interés pueden destinarse a promover las exportaciones según características diferentes a la intensidad de uso del crédito.^{1/}

Tasas de interés preferenciales para el financiamiento de las ventas a plazo también representan un subsidio al exportador, que es cubierto por el gobierno o por una institución internacional que opere con términos concesionales. Para un determinado porcentaje de descuento respecto de una tasa normal, el subsidio aumentará según el plazo del crédito. Por lo tanto, el sistema discriminará en favor de las exportaciones que se expenden a plazos más extensos. Como es obvio, ello inducirá a los exportadores a procurar obtener los plazos más extensos

1/ El uso de subsidios al crédito de exportación también se extiende a diversas operaciones de financiamiento para el mercado interno. En la práctica, esos subsidios tienden a tener más que un efecto asignador, un efecto regresivo en lo distributivo, al constituir ganancias de capital o cuasi-rentas. Véase French-Davis, R., Políticas económicas, op. cit., apéndice VI.

posibles y a traspasarlo al importador, obteniendo a cambio de ello un mejor precio o una colocación más expedita.^{1/} Una alternativa es conceder los créditos de post-embarque a tasas "normales", y otorgar en cambio incentivos ligados a otras características de los bienes exportables.

Las facilidades de financiamiento se pueden canalizar por mecanismos distintos al crédito. Un medio empleado con alguna frecuencia es el de compra anticipada de los retornos o reintegros de exportación, en virtud de la cual el exportador recibe la moneda nacional con anticipación a la entrega de las divisas. Es común que la conversión a moneda nacional se realice a la tasa de cambio vigente en el momento de la operación, eliminándose de esta manera el riesgo cambiario para el exportador. Puede realizarse, además, un descuento correspondiente a los intereses que significa disponer de los fondos con anticipación. En ese caso, se trataría de una operación común y corriente de compra de divisas a futuro. Alternativamente, si no se efectúa un descuento, la recepción anticipada se puede considerar como un crédito libre de intereses, que equivale a una tasa de cambio efectiva superior a la legal; la sobretasa corresponde al costo real del dinero durante el período de anticipación. Cuando el plazo es común a todas las operaciones, y es relativamente corto de modo que es utilizado en su totalidad por cada exportador, el sistema resulta neutral. Cuando el sistema se extiende a los importadores (pago anticipado de las divisas), se transforma en un mecanismo de crédito de las exportaciones que es autofinanciado por el comercio exterior. Los plazos de operación del sistema alcanzan, por lo común, a períodos de 60 a 120 días, por lo que pueden constituir un buen paliativo de las necesidades de financiamiento previa al embarque.

1/ En los mercados internacionales existen ciertas normas predominantes respecto de plazos e intereses. No obstante, más que condiciones únicas, ellas consisten en rangos de ambos términos. Dentro de esos márgenes se puede situar la opción del exportador sin que la institución crediticia nacional pueda ejercer un control efectivo.

IV. POLÍTICAS DE COMERCIALIZACION, ACCESO Y NEGOCIACION

1. Aspectos generales de la política

Los instrumentos de promoción examinados en el capítulo anterior permiten afectar los costos de producción y su estructura, la distribución de los beneficios generados, los ingresos por divisa retornada y las condiciones crediticias de la exportación. En un mundo en que no todos los mercados son perfectos y en donde el conocimiento es escaso y costoso respecto a las oportunidades efectivas o potenciales de colocación de nuevas exportaciones, la política de comercialización que se establezca constituye otro mecanismo que puede surtir un efecto apreciable sobre el volumen, estabilidad y precio que se logre para las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo.

La política de comercialización debe comprender mucho más que la organización del mercadeo de los productos de exportación. En muchos casos se requiere una acción decidida, sistemática y permanente de los gobiernos de los países en desarrollo para mejorar su acceso a los mercados externos. Debe señalarse que, dada la gran variedad de productos y de mercados que se pueden considerar, se necesitará una política selectiva. Esta característica de seleccionar a priori los productos exportables cuya comercialización se promoverá establece una diferencia entre la política de comercialización y aquellas analizadas en el capítulo anterior.

El rol de las políticas compensadoras consiste en corregir las distorsiones y desequilibrios del mercado, promoviendo en general todas las exportaciones que posean determinadas características en sus procesos de producción o según sus repercusiones sobre el resto de la economía. En cambio, debido al carácter directo que revisten las acciones relativas a la remoción de insuficiencias de los medios de comunicación y vías de transporte, y a la negociación de las condiciones de acceso a mercados externos, estas políticas debe ser necesariamente selectivas. La selectividad puede referirse a zonas en las

/que se

que se concentra el esfuerzo de mejora de los medios de transporte, de regiones hacia las que se dirigen preferentemente la búsqueda de información y la difusión de ofertas exportables, y de productos en los cuales se concentra el uso de la capacidad de negociación del país con el exterior para obtener condiciones de acceso más adecuadas.

La comercialización comprende acciones en el plano externo e interno. En lo externo se procura modificar las condiciones de acceso vigentes para los productos nacionales en los mercados internacionales. En lo interno, se trata de transmitir la información correspondiente a los exportadores y productores y de organizar los sistemas de venta.

Otro aspecto importante se refiere a quiénes tienen a su cargo la comercialización de las exportaciones. Puede tratarse de corporaciones transnacionales, de empresas nacionales productoras, y de firmas especializadas en la comercialización formadas por asociaciones de productores de cualquier carácter. La forma más apropiada de organización dependerá de la naturaleza de los mercados externos y del tipo de productores.

Otro hecho relacionado con las políticas de comercialización es que ellas generalmente presentan sustanciales economías de escala. En efecto, la actividad de comercialización es intensiva en información y la recolección, procesamiento y transmisión de información presenta economías de escala apreciables. Por otra parte, las actividades de comercialización también presentan externalidades que pueden ser difíciles de internalizar por el agente que efectúa la operación de comercialización. Así, un exportador individual que penetra nuevos mercados y que crea una cierta imagen para el producto, o para el país, puede incurrir en costos que generen beneficios apropiables por los demás exportadores que sigan el camino abierto por éste.

Finalmente, cabe considerar el problema que plantean al exportador las limitaciones de información respecto de los mercados que tiene a su disposición. La amplia heterogeneidad que ellos exhiben facilita la concentración en los mercados ya conocidos, restando así posibilidades de mejorar la capacidad de negociación y de captar condiciones más favorables de venta.

En este terreno caben tres niveles de acción centralizada. Primero, obtener información sobre mercados externos y difundirla a los productores actuales y potenciales. Segundo, dar a conocer los productos nacionales en los mercados externos. Tercero, identificar las áreas de concentración de estos esfuerzos.

Los tres niveles están interrelacionados. No obstante, en cierto grado, para avanzar en los dos primeros se requiere una preselección de mercados y productos en los cuales concentrar los esfuerzos de captación y difusión de información. De igual manera, las negociaciones con gobiernos y empresas foráneas requieren una preselección. Por la multitud de alternativas, en todas estas áreas de acción se requiere cierta especialización en términos de mercados y bienes. Uno de los criterios que debe considerarse es el de diversificación en ambos sentidos para promover un crecimiento estable del valor de las exportaciones.

La captación de conocimiento sobre mercados exige su sistematización, mediante la creación de un sistema de información comercial.^{1/} Por otra parte, el establecimiento de oficinas comerciales en el exterior, el envío de misiones comerciales y la participación en ferias pueden ser mecanismos apropiados para dar a conocer los productos nacionales. Pero, es posible que se transformen en acciones burocráticas y esporádicas, sin efectos permanentes. Para ser eficaces se requiere una organización que programe estas actividades, las realice en forma regular, busque los mecanismos de efectiva conexión entre el productor-vendedor y el comprador, y mantenga un sistema de control y rectificación periódico.

Como se ha señalado, los mercados externos no son más que los mercados internos de los países importadores. A consecuencia de ello, no es de extrañar que las condiciones vigentes en diferentes productos y mercados sean muy variadas, según las políticas internas de cada país

^{1/} Este sistema también puede proveer información para lograr un control más eficaz de los precios de exportación declarados.

comprador, el grado de competencia entre los importadores y la naturaleza del producto transado. Estas condiciones conforman el grado de accesibilidad de cada producto a cada mercado.

En el caso en que un bien tenga un mercado perfectamente competitivo, tanto el exportador nacional como el importador extranjero enfrentan una demanda y una oferta de elasticidad infinita por su producto, de modo que sus niveles de ventas y compras no afectan el precio del producto. En otros términos, ellos son vendedores y compradores dentro de un mercado atomístico.

En mercados competitivos, la restricción a la cantidad exportada son los costos del exportador y no la demanda externa. En consecuencia, el productor nacional exportará aquella cantidad determinada solo por sus costos marginales de producción y la demanda interna. No existen propiamente problemas de acceso al mercado sino sólo de producción y comercialización.

Ahora bien, es claro que esta demanda internacional puede ser afectada por el gobierno del país importador. En efecto, la imposición de un gravamen a las internaciones del producto en referencia conduce a que el exportador reciba un precio menor; también puede conducir a volúmenes de ventas inferiores que aquellos que el exportador desearía si el país importador impone restricciones cuantitativas. Si bien inicialmente el mercado internacional del producto pueda ser competitivo y con acceso expedito puede suceder que, en la medida en que las exportaciones del producto hacia un país determinado crezcan en forma rápida y notoria, se generen presiones proteccionistas en ese país, especialmente si las importaciones llegan a representar una proporción elevada de la oferta interna de ese producto.

Los mercados no competitivos se pueden clasificar, según la forma de acceso a ellos, en tres categorías:

- a) mercados con acceso intervenido por gobiernos;
- b) mercados con acceso dominado por empresas transnacionales;
- c) mercados con acceso negociado.

Cada una de estas categorías tiene implicaciones para el diseño de políticas, puesto que afectan la intensidad, plazos y dirección de respuestas de las exportaciones frente a los instrumentos de política.

Esta enumeración muestra que para una serie de bienes puede requerirse la intervención estatal para facilitar el acceso de las exportaciones nacionales a los mercados externos. Ello puede consistir en esfuerzos para mejorar las condiciones de acceso dentro de cada categoría, o en procurar trasladar de categoría la comercialización de un determinado producto.

En lo que resta del capítulo analizaremos las características de las políticas de comercialización, acceso y negociación dentro de cada categoría de mercado.

2. Mercados con acceso intervenido por gobiernos

El acceso a muchos mercados es intervenido por los gobiernos de los países importadores a través de múltiples mecanismos que tienden a restringir las importaciones. En general, en los países desarrollados estas restricciones tienen un fin proteccionista y no fiscal. Es decir, se trata de proteger al productor doméstico contra la competencia extranjera y no de escoger restricciones a la importación que maximicen los ingresos fiscales. Los sistemas tributarios de estos países son lo suficientemente avanzados como para poder obtener recursos fiscales a través de otros mecanismos impositivos, cuya base sea más relevante para los objetivos de política (por ejemplo, el ingreso personal, las utilidades de las empresas, etc.).

En los países desarrollados, el proteccionismo es apoyado por dos fuerzas: ciertos grupos laborales y aquellos sectores cuyos productos son intensivos en mano de obra y que ven amenazada su existencia por las importaciones desde el resto del mundo. En efecto, una teoría del comercio internacional sostiene que la principal fuente de las ventajas comparativas de un país es la dotación relativa de factores, y que el proteccionismo, al restringir el comercio, eleva el precio

/relativo del

relativo del factor escaso en el país.^{1/} En los países desarrollados, el capital (tanto físico como humano) es abundante y la mano de obra es escasa. Es por ello que las importaciones tienden a suplir esta escasez de mano de obra y a bajar el salario real de los trabajadores en comparación a una situación sin comercio. El otro motivo o fuerza proteccionista son aquellos sectores intensivos en mano de obra (por ejemplo, textiles, calzado, etc.) que ven amenazada su existencia por importaciones baratas en virtud de que los salarios reales son más bajos en otras partes del mundo.

Debe insistirse en que la teoría del comercio internacional sólo afirma que el país como un todo ganará con el intercambio comercial, pero no que necesariamente ganarán todos los sectores dentro del país. Lo que sí se afirma es que aquellos que ganan con la apertura comercial podrían compensar a aquellos que pierden y todavía estar mejor con comercio que sin él. Es por ello que es comprensible, e incluso legítimo, que los sectores afectados por las importaciones desde los países en desarrollo se opongan a un aumento de éste y tiendan hacia actitudes proteccionistas en la medida que no se perfeccionen mecanismos que disminuyan los costos de ajuste y compensen las pérdidas en estos sectores. Es fundamental para la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo hacia los mercados de las naciones industrializadas que estas últimas perfeccionen lo que se ha llamado la asistencia para la reconversión, es decir, la compensación a los sectores afectados por el comercio para que dirijan estos factores productivos hacia otras actividades. Así se reducirá la oposición por parte de los productores de estos países a la liberalización del comercio en rubros que compiten con exportaciones de países en desarrollo. En último término, se trata de redistribuir internamente costos y ganancias del mayor comercio para que la ganancia global del país también resulte en ganancias para todos los sectores afectados, si bien no necesariamente iguales.

^{1/} Se trata de la conocida teoría de Heckscher-Ohlin, de la cual se deriva el teorema de Stolper-Samuelson acerca del efecto del proteccionismo en los precios relativos de los factores.

Debe destacarse que el proteccionismo en países desarrollados adopta formas nuevas. Así, las restricciones tarifarias disminuyen en importancia ya que las ruedas de negociaciones del GATT han conseguido rebajas sustanciales de tarifas en el período de post-guerra. Como resultado de ello, las restricciones arancelarias son bajas en los países desarrollados y con tendencias a disminuir a través de las negociaciones multilaterales que se conducen en el GATT. Debe notarse, sin embargo, que estas reducciones han sido mucho más profundas en aquellos productos de interés para el comercio entre los países desarrollados. Por otra parte, la protección efectiva al productor doméstico no necesariamente baja de manera correspondiente con esas rebajas de los aranceles nominales; también depende de lo que suceda con los aranceles de sus insumos.

Sin embargo, se ha registrado un aumento en las restricciones no tarifarias, ya sea de naturaleza cuantitativa (cuotas) o que toman la forma de obstáculos artificiales a la entrada de productos extranjeros como los acuerdos voluntarios de restricción de exportaciones (textiles, etc.) y las medidas sanitarias más allá de lo justificable en productos agrícolas. Más aún, pareciera que estas barreras no tarifarias tienen un sesgo sistemático en contra de las exportaciones de los países en desarrollo.^{1/}

Uno de los mecanismos restriccionistas potencialmente más peligroso para los países en desarrollo es aquel de las tarifas compensatorias y anti-dumping que se imponen en el evento de que el país importador considere que las exportaciones de los países en desarrollo están siendo "subsidiadas", de modo que pueden ser vendidas en los mercados externos a precios inferiores que aquel del mercado doméstico.^{2/}

1/ Véase I. Walter, "Non-tariff Barriers and the Export Performance of Developing Economies", American Economic Review, Mayo 1971, Vol. LXI, Nº 2. Véase también E. S. Baldwin, Non-tariff Distortions of International Trade (Brookings Institution, Washington, 1970).

2/ Véase el Informe de la Secretaría de la UNCTAD, "Los derechos anti-dumping y los derechos compensatorios y el problema de las subvenciones a la exportación en los países en desarrollo; TD/B/C.2/147, 30 de abril de 1975.

Como ya se señaló, los desequilibrios y distorsiones vigentes en los países en desarrollo han conducido a una discriminación en contra de las exportaciones. Muchas veces no es posible eliminar esta discriminación en su fuente, y se requieren entonces políticas compensatorias que mediante incentivos de otra naturaleza tiendan a neutralizar aquellos desincentivos vigentes en el mercado de estos países. Es por ello que se hace necesario una revisión o redefinición de estos conceptos de subsidios "desleales" y "dumping" que tome en consideración el caso de los países en desarrollo, y por lo tanto éstos resulten menos vulnerables al uso indiscriminado de este mecanismo proteccionista por parte de los países industrializados.^{1/}

Una forma especial de acceso son los regímenes preferenciales de los países desarrollados. En efecto, una de las demandas efectuadas en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo en 1964, ha sido, después de mucho debate, aceptada por los países desarrollados que han instituido esquemas generalizados de preferencias. Estos consisten en que se rebajan, y en algunos casos se eliminan, las tarifas para las importaciones de ciertos productos desde los países en desarrollo, manteniéndolas para las importaciones de los mismos productos desde otros países industrializados. Esto otorga a las exportaciones de los países en desarrollo un margen preferencial que es igual a la tarifa original menos la tarifa preferencial aplicable a ellos, margen que posibilita tanto la obtención de un mayor precio como la expansión de las exportaciones. Para que este margen sea efectivamente captado por los países vendedores, y no por los importadores o agencias de comercialización de los países desarrollados, deben considerarse mecanismos para contrarrestar, en los casos que existen, el poder monopsónico de las agencias de distribución y

1/ El Secretario de Estado de los Estados Unidos acaba de afirmar en Nairobi que su país "cree que un código para regular el uso de los derechos compensatorios contra los subsidios a la exportación debe reconocer las condiciones especiales que enfrentan los países en desarrollo". Discurso de Henry A. Kissinger ante la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, 6 de mayo de 1976.

comercialización en los países compradores. En algunos casos los mismos gobiernos de los países desarrollados ayudan a que este margen quede en manos de sus importadores al otorgarles a ellos los permisos necesarios para el uso del sistema preferencial cuando éste está sujeto a cuotas. En efecto, pocos sistemas generalizados de preferencias permiten la importación de cualquier monto a los niveles tarifarios preferenciales; la mayoría de ellos ponen algún tipo de limitación cuantitativa a las importaciones afectas al sistema.^{1/}

Un esquema preferencial de acceso limitado a ciertos países en desarrollo es aquel que ha sido estructurado entre los países de la Comunidad Económica Europea y los países Africanos, Asiáticos y del Caribe reunidos en lo que se ha llamado la Convención de Lomé. Esta Convención permite acceso preferencial a los productos importados por la Comunidad solamente desde estos países, constituyendo por lo tanto un bloque vertical de preferencias que está en oposición al principio de la UNCTAD de preferencias generalizadas y no discriminatorias.

Debe señalarse que cuando las negociaciones multilaterales redunden en disminuciones de tarifas de nación más favorecida en aquellos productos en que se están concediendo preferencias, el margen preferencial disminuye. Pareciera ser que una de las líneas de mayor provecho para los países en desarrollo es aquella de conseguir que más productos sean incluidos en los sistemas preferenciales como compensación por la inevitable reducción del margen preferencial, más que oponerse a las reducciones multilaterales de tarifas.^{2/}

1/ Véase, J. Piñera, "América Latina y el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos", Cuadernos de Economía, Año 12, Nº 35, abril de 1975.

2/ Debe señalarse que para los países que conceden las preferencias es más conveniente otorgar un cierto nivel de "ayuda" mediante márgenes preferenciales pequeños en muchos productos que a través de márgenes preferenciales grandes en pocos productos. Esta conclusión se deriva de una aplicación de la teoría de la segunda-mejor-alternativa. Véase al respecto, R. McCulloch y J. Piñera "El comercio como ayuda: las preferencias arancelarias para países en desarrollo", Cuadernos de Economía, Año 13, Nº 39, Agosto de 1976.

Por último, cabe destacar que no sólo los países desarrollados imponen restricciones a las importaciones sino que también otros países en desarrollo tienen un grado de protección que dificulta un aumento del comercio entre países de ese nivel económico. Como estas tarifas y otras medidas proteccionistas han sido diseñadas con el objeto de proveer protección frente a las importaciones de los países desarrollados, no existiendo cuando ellas fueron impuestas las posibilidades de un comercio vigoroso entre países en desarrollo, la mantención de ellas conduce a una rigidez en los patrones de comercio. Debe notarse que ésta es una barrera más al aumento de comercio entre estos países, junto a otras como el hecho de que las redes de transporte están orientadas para el comercio Norte-Sur, y la falta de mecanismos de información sobre las condiciones de mercado vigentes en estos países. Por lo tanto, podría pensarse en que para superar esta situación de discriminación inicial en contra del comercio dentro del Sur, se estudiará un esquema de preferencias tarifarias entre países en desarrollo.

Existe un caso que recomienda la intervención del gobierno del país exportador, que sin implicar la negociación con empresas y gobiernos, permite mejorar la posición del país exportador. Se trata del caso en que los exportadores individuales de un producto, que bien puede representar un valor de exportación pequeño, enfrentan como grupo una demanda externa que no es perfectamente elástica. Si estos exportadores son competitivos en el mercado doméstico estaría en el interés del país establecer alguna forma de colusión para enfrentar a los compradores externos. Esto podría tomar la forma de una asociación de exportadores del producto en cuestión que siguieran una política de precios coordinada. Si esto es difícil debido al número de exportadores, o a dificultades de asociación entre ellos, la autoridad económica puede fijar precios mínimos de exportación e imponer impuestos "óptimos" sobre las ventas al exterior con el objeto de captar, en el primer caso para los exportadores y en el segundo para el Estado, la renta monopólica potencial de este mercado. Este comportamiento es aún más urgente en el caso de que los compradores externos estén coludidos y presionen los precios hacia abajo, obteniendo ellos toda la utilidad monopólica.

3. Mercados con acceso dominado por transnacionales

El auge de las empresas transnacionales genera una serie de implicaciones para el comercio de exportación de los países en desarrollo. Tres aspectos deben notarse: el aumento en el número de empresas transnacionales, la expansión del intercambio entre las matrices y subsidiarias de estas empresas, y la importancia que ha adquirido en los últimos años el fenómeno de la subcontratación internacional.

Los mercados compradores serán más imperfectos, es decir oligopsonicos, mientras menor sea el número de empresas que operen en él y mayor el grado de colusión explícita o implícita entre ellas, y es por ello que el aumento del número de empresas transnacionales que operan en un determinado rubro conduce a mercados más competitivos. Esto beneficia a los países en desarrollo exportadores que así pueden retener para sí una mayor proporción del precio vigente dentro del país desarrollado, sin que el beneficio sea disminuído por cuasi rentas captadas por estas empresas.

Sin embargo, una parte importante de la exportación de los países en desarrollo es hecha por empresas subsidiarias de las transnacionales. Si las transacciones entre estas distintas unidades de una misma empresa fueran hechas a precios competitivos ("arms-length prices"), las utilidades se presentarían donde efectivamente se generaron, dando la posibilidad al país en desarrollo de captar parte de ese beneficio a través de las normas de tratamiento a la inversión extranjera. Sin embargo, se ha señalado^{1/} que los precios de transferencia que fijan estas empresas para sus transacciones internas pueden ser muy diferentes a los precios competitivos, con el objeto de minimizar pago de impuestos, tarifas, etc. y así maximizar la utilidad líquida de impuestos.

^{1/} Véase en especial C. Vartsov, op. cit.

El comportamiento conveniente para ellas es sobrefacturar las importaciones y subfacturar las exportaciones, trasladando así la utilidad a la casa matriz o hacia otras subsidiarias donde las tasas de impuesto sean menores. Esto hace que las utilidades aparezcan radicadas generalmente en países con tasas de impuesto bajas o inexistentes, diferentes de aquéllos en donde se lleva a cabo la producción. Otra traba artificial a las exportaciones de un país en desarrollo consiste en las restricciones a la exportación, incorporadas a las licencias y patentes, que las casas matrices suelen imponer a sus subsidiarias de modo de segmentar los mercados.

Puede ser por lo tanto necesario para el estado intervenir fijando precios de transacción entre empresas, o no permitiendo inversión extranjera en sectores de exportación cuando existen restricciones de este tipo.

Otro aspecto interesante de la actividad de las transnacionales en los países en desarrollo es aquel de la subcontratación internacional. En efecto, los esquemas tarifarios de varios países desarrollados contemplan casos en que la tarifa se aplica sólo al valor agregado en el exterior a insumos originarios del país usuario final. En consecuencia, es conveniente para algunas empresas transnacionales ubicar actividades productivas en países donde la mano de obra es barata, importando prácticamente todos los insumos y exportando el producto a la casa matriz. En último término, la subcontratación internacional implica la desaparición de la función de comercialización para el país en desarrollo. Esto puede ser conveniente en el caso en que el país en desarrollo no tenga la experiencia ni la habilidad para comprar servicios de comercialización en los mercados internacionales, de modo que en vez de ser un exportador se limita a ser un subcontratista. En efecto, como ya se señaló, la función de comercialización presenta economías de escala sustanciales de modo que puede no ser conveniente para el país en desarrollo tomar a su cargo la comercialización de todos los productos que exporta. Sin embargo, la exportación pasa a ser dependiente

de una demanda derivada de la empresa transnacional, cuyas decisiones pueden cambiar bruscamente generando un problema de empleo y de ajuste bastante difícil.^{1/} Es por ello que una evaluación de costo-beneficio de la subcontratación es necesaria para cada caso individual.^{2/}

Es relativamente poco lo que un país, actuando aisladamente, puede hacer para conseguir que el comportamiento de las empresas transnacionales no disminuya los beneficios que el país obtiene de la exportación de manufacturas. Sin embargo, los países exportadores en conjunto - ya sea a nivel subregional, regional o de todo el Tercer Mundo - sí pueden negociar en los foros apropiados para que se elabore un código internacional de conducta a las transnacionales, que reglamente el comportamiento de ellas de manera uniforme, para que así su presencia en los sectores exportadores conceda beneficios a todas las partes involucradas. En otro nivel de acción, puede promoverse la constitución entre un grupo de países en desarrollo de empresas multinacionales que, gracias al apoyo de sus varios miembros, esté en condiciones de entrar a secciones del mercado antes controlado por las corporaciones transnacionales.

1/ Véase M. Sharpston, "International subcontracting", Oxford Economic Papers, Vol. 27, Nº 1, March 1975, y T. Morrison, "International subcontracting: Improved prospects in manufactures exports for small and very poor LDC's", World development, Vol. 4, Nº 4, 1976.

2/ Véase W. Koenig, "Towards an evaluation of international subcontracting activities in developing countries: Interim Report upon completion of Field Work on "Maquiladoras en México", Cepal, septiembre, 1975.

4. Mercados con acceso negociado

La inestabilidad y falta de competitividad de algunos mercados internacionales plantea la necesidad de acciones directas dirigidas a modificar las condiciones de acceso que enfrentan las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo. Las posibilidades de acción abarcan una extensa gama, cuya naturaleza depende de las características que exhibe el mercado externo.

En la segunda sección, se han expuesto las trabas que los países industrializados imponen a sus importaciones y se han mencionado las negociaciones en el GATT y los esfuerzos de UNCTAD dirigidos a mejorar la posición de las exportaciones de los países en desarrollo. En los casos en que la reducción de restricciones gubernamentales se realiza en un mercado dominado oligopólicamente por empresas transnacionales, los resultados logrados en la liberación arancelaria del comercio mundial significan sólo una mejora potencial. En estas circunstancias, para lograr captar para sí los beneficios potenciales, se requiere que los países en desarrollo ejerzan su capacidad de negociación. Como se menciona en la sección anterior, ésta puede consistir en medidas tales como la acción conjunta entre un grupo de países para regular el funcionamiento de las corporaciones transnacionales y coordinar sus relaciones con ellas, o en la creación de empresas multinacionales de países en desarrollo que puedan competir con aquéllas en cierto pie de igualdad. Además, debe explorarse la posibilidad de concluir acuerdos en que se logre un acceso adecuado a los mercados de los países desarrollados a cambio de otorgar un acceso seguro a las fuentes de materias primas que posean los países en desarrollo.

A medida que la búsqueda de mercados para nuevas exportaciones se desplaza hacia otros países que también se hallan en desarrollo, la viabilidad de lograr éxito se acrecienta. Se abre aquí una veta que ha sido poco explotada, a pesar de su antigua presencia en las preocupaciones gubernamentales y de su destacado lugar en la

literatura.^{1/} En efecto, el intercambio recíproco entre países en desarrollo abarca todavía una fracción muy reducida de su comercio total. La expansión sistemática del comercio entre países en desarrollo se puede realizar por dos vías: mediante procesos de integración económica y a través de acuerdos de especialización.

Un mecanismo de integración económica constituye una negociación generalizada dirigida a la apertura recíproca de mercados entre los países participantes. Sin entrar en detalles conocidos, el proceso de integración puede descansar exclusivamente en la liberación del comercio recíproco o extenderse también a la programación de las inversiones que tengan una dimensión regional.

La eliminación de barreras al comercio recíproco es generalmente acompañada por la fijación de un arancel externo común. La presencia de una barrera frente a las importaciones desde terceros países y la ausencia de gravámenes al comercio interno determinan un margen de preferencia para la producción regional. Al establecer los márgenes de preferencia para la sustitución de importaciones al nivel del mercado ampliado, se determina también la protección de que gozarán las exportaciones en cada país miembro hacia sus asociados. En efecto, el exportador regional puede colocar su producción a un precio que supera al internacional en un margen igual al arancel externo. Por consiguiente, el arancel externo común fija el perfil y nivel de protección que colectivamente se concederá a las exportaciones recíprocas; esto es, un mismo instrumento determina simultáneamente un apoyo similar a la sustitución de importaciones y a la promoción de exportaciones, ambas en el ámbito regional.^{2/}

1/ Véase J. Bhagwati, "Trade Liberalization among LDC's, Trade Theory and GATT rules", en J.N. Wolfe (ed.), Value, Capital and Growth: Essays in Honour of J. R. Hicks, Edinburgh University Press, 1968.

2/ Debe señalarse, sin embargo, que este arancel puede generar también un desincentivo para las exportaciones extrarregionales.

De estos antecedentes fluye una conclusión importante. Al elaborar la política arancelaria de un mercado común, se influye al mismo tiempo en el esquema de incentivos a las exportaciones hacia la región. Por lo tanto, en el diseño de los incentivos monetarios a estas exportaciones debe considerarse este hecho. De lo contrario, se incurriría en una duplicación de ventajas, incluso haciendo más atractivo producir para los países asociados en lugar de hacerlo para el mercado nacional.

Los acuerdos de especialización o de producción representan una forma más ambiciosa de integración que complementan a las políticas comerciales. Su característica esencial consiste en asignar a cada país miembro algún tipo de ventaja para que desarrolle determinadas actividades económicas. De esta manera se sustrae del mercado la decisión de dónde producir. Estos esquemas se han desarrollado con dos propósitos claves en los procesos de integración de los países en desarrollo. Por una parte, constituyen uno de los mecanismos para asegurar una distribución equitativa de los beneficios entre los países participantes, evitando tendencias del mercado a producir una polarización geográfica de la producción industrial.^{1/} Por otra parte, están dirigidos a programar las inversiones que requieren mercados superiores al nacional y que aprovecharán las economías de escala gracias a la existencia del mercado ampliado. La programación permite evitar duplicaciones de inversión, explotar mejor economías externas dinámicas generadas por el desarrollo simultáneo de actividades ligadas tecnológicamente, y proveer un campo más definido de oportunidades de inversión a los productores potenciales.

^{1/} Véase referencias a este aspecto en C. Díaz-Alejandro "The Andean Common Market: gestation and outlook" en Eckaus y Rosenstain-Rodan, eds., Analysis of Development Problems, North-Holland, 1973 en R. French-Davis, "El Pacto Andino: un modelo original de integración", Trimestre Económico, Abril-Junio, 1976, y P. Robson, ed., Economic Integration, Penguin Readings, Londres, 1971.

Los acuerdos de especialización también podrían llevarse a cabo en otros dos niveles destacados. En primer lugar, podrían orientarse a buscar la especialización entre empresas que han crecido al amparo de una protección excesiva al nivel nacional. Con frecuencia, ello ha significado una extensa diversificación de productos al interior de cada firma. La integración debiera permitir, más que una liberación indiscriminada del comercio recíproco, una reducción graduada de las restricciones comerciales acompañada de acuerdos de especialización intraindustriales, que guíen la selección de variedades de productos en los cuales cada país concentre sus esfuerzos de expansión y aquéllos en los cuales ceda el terreno a otros países asociados. Indudablemente, los dos tipos de acuerdos de producción pueden llevarse a cabo tanto entre los miembros de un proceso formal de integración como con países ajenos a él.

Una segunda categoría de acuerdos de especialización en la producción se puede realizar al margen de los procesos formales de integración. Su naturaleza, sin embargo, sería similar a los recién comentados; esto es, el aprovechamiento de economías de escala basado en la apertura recíproca de mercados de producciones cuya localización es decidida en forma colectiva o supranacional. Dos ejemplos están relacionados con la producción de materias primas. En los casos en que un país industrializado desee asegurarse un abastecimiento estable de cierto bien primario en el que sea deficitario, el país proveedor podría buscar la concertación de un acuerdo que comprenda la apertura del mercado de aquel país para los productos manufacturados basados en esas materias primas.

Otro ejemplo puede estar relacionado con la elaboración de bienes intermedios y de capital para la producción de materias primas. Los países en desarrollo exportadores de materias primas cubren proporciones elevadas de la producción mundial. Por ello mismo, son los principales usuarios de una amplia gama de insumos y bienes de capital. Por consiguiente, estos países disponen de una demanda de esos bienes manufacturados que normalmente les aseguraría el aprovechamiento de economías de escala. A pesar de la dificultad que puede

ofrecer su realización, éste es un terreno en el que parece viable la búsqueda de acuerdos entre países productores de materias primas, que no sólo procuren regular los mercados sino que también concerten acuerdos de producción de bienes intermedios. En una segunda instancia, la iniciación de la elaboración de esos bienes ofrecería posibilidades de desarrollar e incorporar avances tecnológicos que estén mejor condicionados a las características de los países en desarrollo.

/CONSIDERACIONES FINALES

CONSIDERACIONES FINALES

Una estrategia adecuada de promoción de las exportaciones no tradicionales puede contribuir a superar algunos de los problemas más graves de las economías en desarrollo. Los resultados de ella dependerán de manera determinante, sin embargo, de los instrumentos que se utilicen y de la forma e intensidad con que se los emplee. Al igual que en otras áreas de la política económica, existe una amplia gama de instrumentos y mecanismos de promoción entre los cuales escoger. La selección del conjunto de ellos que se utilice, así como la intensidad con que se empleen, estará determinada por los objetivos que se persigan, por la naturaleza de los mercados externos que se enfrenten, por el grado de autonomía para recurrir a unos u otros de esos instrumentos, y por la repercusión que tengan sobre el resto de la economía nacional.

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

Los instrumentos de política interna pueden ser empleados para compensar o sobre-compensar. En ese sentido, las categorías no quedan identificadas por los mecanismos que se usan en cada caso, sino por el grado en que se los emplea, comparado con la discriminación inicial existente en contra de las exportaciones no tradicionales. Por consiguiente, un mismo instrumento, utilizado con excesiva intensidad, convierte una política de compensación-igualadora en una de sobre-compensación. Por otra parte, no basta con limitarse a graduar la intensidad con que se fomenta una determinada exportación. Similar

/importancia reviste

importancia reviste la forma cómo se compense. En efecto, un mismo incentivo al valor bruto de la producción puede otorgarse de diversas maneras, las cuales inciden de diferentes formas sobre el nivel y estructura del valor agregado nacional que se genere.

Debe constituir una preocupación clave que la política de promoción se realice en forma compatible con otras áreas de la política pública, como las relativas al desarrollo industrial y el empleo. Ello implica tratar de compatibilizar, entre otras, las políticas de sustitución y de promoción. Con frecuencia se plantea que éstas configuran una disyuntiva tajante. En la realidad, empero, es así sólo en determinadas circunstancias, como se explicó anteriormente.

El argumento desarrollado aquí conduce a que es preciso discriminar en forma deliberada entre distintos rubros, ya que en la práctica las divergencias entre los valores sociales y privados relacionados con las características de los procesos de producción no son uniformes en todas las actividades. El trato preferente ha de consistir, cuando ello sea viable, en la eliminación directa de los elementos que generaron esa heterogeneidad. De lo contrario, debe procederse a su compensación, ya sea mediante subsidios e impuestos directos o a través del uso de la política comercial. En este último caso, la recomendación general es que el perfil de protección arancelaria se asemeje al de los incentivos a las exportaciones; sin embargo, considerando las restricciones fiscales que suelen encarar los gobiernos de los países en desarrollo, parece recomendable que el segundo tenga un promedio algo inferior. Se trata, en último término, de que la política comercial no discrimine cualquiera sea el mercado al que se le destine, salvo por la heterogeneidad de las imperfecciones de los mercados externos y la escasez de recursos fiscales.

En un mundo con mercados imperfectos y en que el conocimiento respecto de las oportunidades efectivas o potenciales de colocación de nuevas exportaciones es escaso y costoso, la política de comercialización que se establezca puede surtir un efecto apreciable sobre el volumen, la estabilidad y el precio que se logren. Sin embargo,

/la política

la política de "comercialización" debe comprender mucho más que la organización del mercadeo de los productos de exportación. En muchos casos resulta imprescindible una acción decidida, sistemática y permanente de los gobiernos de los países en desarrollo para mejorar su acceso a los mercados externos. Por la gran heterogeneidad que los caracteriza, la estrategia que se implemente a este respecto, deberá ser selectiva en términos de los productos y de los mercados geográficos en los cuales se concentre el esfuerzo de negociación y comercialización.

Cabe terminar este artículo con una advertencia. En el pasado existió una tendencia en favor de la sustitución de importaciones, que culminó, por no considerar los costos del proceso, en una sobreprotección para algunos productos en desmedro de otros, y en la utilización poco idónea de los instrumentos y mecanismos de comercio exterior. Habría que señalar ahora los peligros de una sobre-promoción de exportaciones. Se debe perseguir el desenvolvimiento óptimo de éstas como parte integrante de una estrategia nacional de desarrollo, y no sólo procurar expandirlas. No basta con señalar, simplemente, que se deben promover las exportaciones; se requiere además definir los objetivos buscados y precisar la estructura, frecuencia, duración y nivel de los incentivos indirectos y mecanismos directos que se emplearán. Ello implica intentar una evaluación, cuantitativa o cualitativa, de los costos y beneficios que cada opción de políticas acarrea al desarrollo nacional.

The following table shows the number of people who were employed in the manufacturing sector in the United Kingdom from 1970 to 2000.

Year	Number of people employed (in millions)
1970	7.5
1975	7.8
1980	8.0
1985	8.2
1990	8.3
1995	8.4
2000	8.5

The following table shows the number of people who were employed in the service sector in the United Kingdom from 1970 to 2000.

Year	Number of people employed (in millions)
1970	1.5
1975	2.5
1980	3.5
1985	4.5
1990	5.5
1995	6.5
2000	7.5

The following table shows the number of people who were employed in the public sector in the United Kingdom from 1970 to 2000.

Year	Number of people employed (in millions)
1970	1.0
1975	1.2
1980	1.4
1985	1.6
1990	1.8
1995	2.0
2000	2.2

The following table shows the number of people who were employed in the total sector in the United Kingdom from 1970 to 2000.

Year	Number of people employed (in millions)
1970	10.0
1975	10.5
1980	10.8
1985	11.0
1990	11.2
1995	11.4
2000	11.6

The following table shows the number of people who were employed in the private sector in the United Kingdom from 1970 to 2000.

Year	Number of people employed (in millions)
1970	8.5
1975	8.8
1980	9.1
1985	9.4
1990	9.7
1995	10.0
2000	10.3

The following table shows the number of people who were employed in the public sector in the United Kingdom from 1970 to 2000.

Year	Number of people employed (in millions)
1970	1.0
1975	1.2
1980	1.4
1985	1.6
1990	1.8
1995	2.0
2000	2.2

The following table shows the number of people who were employed in the total sector in the United Kingdom from 1970 to 2000.

Year	Number of people employed (in millions)
1970	10.0
1975	10.5
1980	10.8
1985	11.0
1990	11.2
1995	11.4
2000	11.6

The following table shows the number of people who were employed in the private sector in the United Kingdom from 1970 to 2000.

Year	Number of people employed (in millions)
1970	8.5
1975	8.8
1980	9.1
1985	9.4
1990	9.7
1995	10.0
2000	10.3