



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/967

27 de julio de 1973

ORIGINAL: ESPAÑOL

0.1

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

ESTRATEGIA DE EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

Una primera evaluación

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. POLITICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS EXPORTACIONES	4
1. La evolución de las políticas para desarrollar la exportación de manufacturas	4
2. Las exportaciones no tradicionales en los planes de desarrollo	6
3. Las exportaciones y la política industrial	9
4. La comercialización externa	13
5. Infraestructura para la exportación	15
6. Políticas para desarrollar las exportaciones primarias	15
II. INSTRUMENTOS DE ESTIMULO A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES	17
1. Incentivos arancelarios	17
2. Incentivos fiscales	19
3. Incentivos cambiarios	24
4. Incentivos crediticios	24
5. Incentivos para la comercialización externa	27
6. Otros incentivos	29
III. INSTITUCIONES QUE APLICAN LA POLITICA DE DESARROLLO DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES	29
1. Organismos del sector público	29
2. Organismos del sector privado	31
3. Otros mecanismos	32
IV. TENDENCIAS Y CARACTERISTICAS DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS DE AMERICA LATINA	34
1. Síntesis	34
2. Las exportaciones de manufacturas por país de origen	38

	<u>Página</u>
3. Las exportaciones de manufacturas según su destino	47
4. Las exportaciones de manufacturas por productos	49
V. COOPERACION INTERNACIONAL: BILATERAL Y MULTILATERAL	54
1. Acción de los países desarrollados	54
2. Acción de los organismos internacionales	57
3. Conclusiones	60
VI. EVALUACION DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS Y DE LAS POLITICAS APLICADAS	62
ANEXO ESTADISTICO	75
Cuadro 1 Exportaciones de productos primarios y manufacturados agrupados según el tamaño (magnitud del producto interno bruto) de los países	77
Cuadro 2 Participación de América Latina y del resto del mundo en las exportaciones totales	81

INTRODUCCION

El concepto de promoción de las exportaciones es relativamente nuevo. Surgió al reconocerse que la expansión y diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo constituyen uno de los principales factores de progreso de su comercio, dadas las dificultades que confrontan sus exportaciones de productos primarios. La necesidad de tal expansión ha sido discutida ampliamente en distintos foros internacionales, especialmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y ha sido reconocida en la Estrategia Internacional de Desarrollo. Dicha expansión se puede lograr, por una parte, a través de mejores condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados, y por otra, mediante la promoción de las exportaciones de los países en desarrollo. La promoción de las exportaciones puede considerarse entonces como contrapartida, en el plano interno, de los esfuerzos que se están realizando en el ámbito internacional para obtener mejores condiciones de acceso. Las acciones para aprovechar estas nuevas oportunidades, como asimismo aquellas ya existentes para productos exportables de los países en desarrollo son, en esencia, lo que se puede considerar bajo el concepto de promoción de las exportaciones.

La promoción de las exportaciones ha adquirido mayor importancia a medida que los países en desarrollo han ido reconociendo que las condiciones de acceso mejoradas no producirían por sí solas una corriente significativa de nuevas exportaciones. En consecuencia, se hacía cada vez más necesario adoptar medidas destinadas a desarrollar y estimular tales exportaciones. Sin embargo, estas medidas han sido enfocadas en muchos casos de modo fragmentario, con vistas esencialmente a una promoción de tipo comercial, consistentes principalmente en la prestación de servicios al exportador a través de estudios de mercado, normas de presentación de los productos, control de calidad, servicios de información, ferias internacionales, etc., que si bien significan una ayuda financiera indirecta, no constituyen elementos determinantes de la posibilidad de exportar. La realidad, especialmente en los países latinoamericanos, revela que tales medidas no atacan la raíz de los problemas que restringen la exportación de productos industriales, a menos que vayan acompañadas por modificaciones de la estructura institucional e industrial y de las políticas económicas, las que a veces desalientan las exportaciones.

Por este motivo, la promoción de las exportaciones debe considerarse desde el punto de vista más amplio del desarrollo de las exportaciones, concepto que incluye todo lo relacionado con la planificación de las mismas, las políticas para su promoción, los aspectos de la oferta exportable, su financiamiento, las instituciones requeridas y la comercialización de los productos. El conjunto integrado de medidas que habrá de adoptar el sector público en estos aspectos, la fijación de metas y prioridades para ellas, y su consiguiente secuencia temporal, constituyen la "estrategia de exportación de manufacturas", que permite incorporar a los distintos elementos que la componen, en forma sistemática, a través de un proceso de formulación, ejecución y evaluación.

En América Latina hay clara conciencia de la necesidad de promover las exportaciones con objeto de diversificar la estructura exportadora, haciéndola menos vulnerable a las fluctuaciones que experimentan los productos básicos, y de desarrollar una producción industrial capaz de competir en los mercados internacionales, a fin de aprovechar en forma más racional la capacidad productiva y estimular su desarrollo sobre una base más amplia que la del mercado nacional. Esta inquietud ha sido recogida como una preocupación central por varios organismos internacionales.

La mayoría de los países de la región han adoptado medidas y establecido instituciones destinadas al fomento de nuevas exportaciones ^{1/}. Asimismo, los organismos internacionales que pertenecen al sistema de las Naciones Unidas y al sistema interamericano, han brindado atención preferente a la prestación de asistencia a los países latinoamericanos para la promoción de sus exportaciones.

Todos los esfuerzos que se están realizando en este campo requieren la elaboración de un análisis detallado que permita identificar los problemas de carácter estructural que plantea esta nueva estrategia y evaluar los efectos de las diversas medidas que los gobiernos han adoptado en consecuencia. En este trabajo de tipo introductorio se ha intentado reunir los elementos básicos necesarios para evaluar las políticas de promoción de las exportaciones que se han venido ensayando en la región, sobre la base de los resultados alcanzados.

^{1/} Véanse las monografías por países elaboradas por la Comisión Económica para América Latina (ECLA/SE/Ex/DRAFT/71 a 83).

La evaluación de las políticas de promoción de las exportaciones puede abarcar tres aspectos fundamentales: a) evaluación de los resultados obtenidos, a través de indicadores cuantitativos de la evolución de las exportaciones; b) evaluación del contenido de la política o estrategia como tal, procurando identificar relaciones causales y determinando el grado en que responde a los problemas del país, las distintas medidas que la integran y la relación entre ellas, y c) evaluación de la aplicación de la política, examinando los factores administrativos, institucionales o de otra índole que puedan haber afectado su cabal cumplimiento.

Con esa orientación general se han elaborado seis capítulos. En el primero se describe la evolución de las políticas de promoción de las exportaciones manufactureras en su contexto más general y su relación con otros aspectos de la economía de los países, como la política industrial y comercial, la infraestructura física, etc. En el segundo se describen los diversos instrumentos de estímulo aplicados en los diversos países del área, destacando su importancia relativa en la aplicación de las políticas y sus respectivos alcances prácticos. En el tercero se estudian las instituciones encargadas de aplicar las políticas de promoción, y su evolución para adecuarse a las nuevas exigencias del comercio exterior. En el cuarto se analiza el desarrollo de las exportaciones de manufacturas de América Latina en los últimos años, su contribución al comercio total de manufacturas, los cambios en su composición y destino geográfico y los rubros que más han contribuido al comportamiento más dinámico del conjunto. En el quinto se detallan los aspectos vinculados con la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, en esta materia. Y finalmente, en el capítulo sexto se aborda una primera evaluación de la eficiencia de las políticas sobre la base de los resultados obtenidos, tratando de discernir si ellos han sido consecuencia de la mera aplicación de los incentivos o si son el resultado de una estrategia más global.

I. POLITICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS EXPORTACIONES

1. La evolución de las políticas para desarrollar la exportación de manufacturas.

En el decenio de 1960 se comenzó a aplicar un enfoque diferente al desarrollo de América Latina. El dinamismo del crecimiento manufacturero presentaba síntomas de debilitamiento al haberse agotado prácticamente los impulsos inductores del proceso de sustitución de importaciones, en general concebido respecto del producto final. La limitación del proceso sustitutivo, manifestada incluso en los países de mayor tamaño, está ligada al reducido tamaño efectivo del mercado interno, dados el nivel y la distribución del ingreso.

Esta situación que entrababa el logro de una mayor tasa de crecimiento económico, agravada por la permanente crisis en los balances de pagos de varios países, condujo a esquemas de integración económica regional.

Surgieron así en América Latina cuatro áreas de integración: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Acuerdo de Integración Subregional Andino (AISA) y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA). En niveles diferentes, ellas impulsaron una corriente comercial de productos industriales de gran dinamismo, como puede verse con mayor detalle en el capítulo IV del presente trabajo.

Nacieron entonces muchos nuevos productos que al amparo de un espacio económico más amplio, lograron quebrar el círculo vicioso de mercados limitados, altos costos y precios elevados, que a su vez limitaba la demanda, y ayudaron a reforzar los niveles de intercambio regional, inicialmente bajos.

Por diversas razones, luego de causar inicialmente un fuerte incremento del intercambio debido en parte al desplazamiento de las fuentes anteriores de abastecimiento, los distintos esquemas de integración fueron perdiendo impulso. La reducida capacidad de competencia externa de su estructura industrial introdujo un elemento de rigidez que dificultó la acción de los instrumentos de integración, y la falta de una conciencia exportadora dentro

/del sector

del sector empresarial, así como la mentalidad básicamente fiscalizadora de un sector público acostumbrado a controlar la exportación de productos primarios como fuente tradicional de divisas, agravaron la situación mencionada.

Para superar esta situación, la promoción de las exportaciones no tradicionales, particularmente de bienes industrializados, pasó a ocupar un lugar relevante en el conjunto de medidas y acciones gubernamentales.

Las políticas de fomento de los diversos países incorporaron incentivos arancelarios y fiscales orientados a compensar, en un primer momento, cargas tributarias sobre la producción, y más tarde también los mayores costos provocados por la ineficiencia del sector productivo, y los desajustes causados por la política cambiaria, todo ello con el propósito de mejorar las posibilidades de competencia externa de los productos manufacturados.

Al iniciarse la aplicación de esos incentivos, la utilización de la capacidad ociosa industrial fue uno de los pilares en que se basó la expansión de las exportaciones.

El conjunto de incentivos fiscales, arancelarios, crediticios, cambiarios, etc., que adoptaron varios de los países más industrializados de la región logró, hacia fines de los años sesenta, convertir la acción exportadora en una actividad lucrativa de carácter permanente, desligada de las contingencias del mercado interno.

En la República Argentina, Brasil y Colombia, el crecimiento de las exportaciones nuevas se hizo más rápido y sostenido a partir de 1967. Es de interés mencionar que tanto en Argentina como en Brasil ^{2/}, muchas de las medidas en favor de las exportaciones se adoptaron en momentos de contracción del producto industrial, traducido en una disminución de la capacidad utilizada.

^{2/} Carlos V. Doellinger, "Exportações Brasileiras: Diagnóstico e Perspectivas", Pesquisa e Planejamento, IPEA, Nº 1, junio 1971, pág. 89.

Sólo en los últimos años del decenio de 1960, en algunos de los países de la región comenzaron a fructificar las políticas más completas que, basadas en incentivos directos e indirectos, tendían a promover la exportación de sus manufacturas con mayor independencia de las vicisitudes del mercado interno.

La respuesta empresarial a los incentivos gubernamentales para convertir las ventas externas en una actividad lucrativa estable ha permitido que varios países de la región se hayan incorporado al comercio mundial de manufacturas, aunque no se puede asegurar que estas tendencias sean permanentes y autosustentables. Motiva esta observación la duda fundada en el hecho de que la exportación sería actualmente un negocio lucrativo sólo gracias a un fuerte conjunto de incentivos fiscales, crediticios y cambiarios.

El futuro de la actividad exportadora dependerá tanto de la política de inversión de los empresarios en función de las posibilidades de los mercados externos, como de la política de fomento de las exportaciones que apliquen los gobiernos. A su vez, esta última dependerá en forma importante de la relación entre el costo y el beneficio que los incentivos representen para la economía en su conjunto, comparada con la relación costo-beneficio de sustituir importaciones tecnológicamente más complejas, en esquemas autárquicos o regionales.

En síntesis, podría señalarse que la actual corriente de exportaciones se debe en parte considerable al establecimiento de incentivos arancelarios y fiscales, más que a medidas que hayan calado hondo en problemas que, aparte los de infraestructura, suelen radicar en la ineficiencia de sectores industriales protegidos generalmente de la competencia externa, a menudo como consecuencia de dificultades vinculadas con la estructura productiva y cambiaria. Será preciso entonces no sólo ampliar la producción y fusionar y transformar empresas, sino también desarrollar y adaptar productos, establecer redes de comercialización, servicio y asistencia técnica a los clientes en el exterior, etc.

2. Las exportaciones no tradicionales en los planes de desarrollo

La importancia que asignan los países a las exportaciones no tradicionales generalmente se relaciona con la conciencia que el país ha creado a este respecto, con la inelasticidad de las necesidades de importación de su estructura productiva y con el nivel de desarrollo de su sector industrial.

/Así por

Así por ejemplo, Colombia, que probablemente es el país latinoamericano con una estrategia más explícita respecto a la participación que a mediano plazo deberá corresponderle a las exportaciones no tradicionales, y en particular a las consideradas dinámicas para el desarrollo de su economía, tienen entre sus objetivos el natural propósito de reducir su actual dependencia de las exportaciones de café y de petróleo y sus derivados,

Para este efecto, y consecuente con las metas establecidas en el Plan de Desarrollo colombiano, se ha elaborado el llamado Plan Cuatrienal de Exportaciones 1972-1975, que prevé una participación prioritaria en 1975 de las exportaciones distintas del café y del petróleo y sus derivados, que en 1960 sólo representaban el 10 % de éstas y que en 1970 ya superaban el 35 %. Se han seleccionado 16 grupos de productos no tradicionales que deberán ser los principales causantes de la mayor expansión prevista, y se han establecido para ellos dos metas que persiguen obtener crecimientos anuales de 34 % y 48 %, respectivamente.

En el Primer Plan Nacional de Desarrollo del Brasil para 1972-1974 se proyecta una expansión de las exportaciones de productos manufacturados con tasas anuales superiores al 20 %, de manera que el aumento del ingreso conjunto por concepto de exportaciones suba de 10 % al año. Esto se considera indispensable no sólo para que el país financie sus necesidades de importación mediante los ingresos corrientes por sus exportaciones, sino para hacer factible altas tasas de crecimiento de la producción industrial y la de bienes agrícolas no tradicionales. Para ello se aplicará una política de producción orientada hacia el exterior como acción vital para aumentar la eficiencia del sector productivo nacional.

Al examinar el Plan de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 que está aplicando la República Argentina, se observa que si bien las perspectivas que se ofrecen a sus exportaciones tradicionales como trigo, carne, maíz y sorgo se consideran favorables, a la exportación de productos manufacturados se le asigna un crecimiento más dinámico cercano al 13.4 % anual, del cual 7 % corresponde a exportaciones de origen agropecuario y 24 % a las de origen industrial. Este mayor crecimiento aumentaría la participación de las exportaciones no tradicionales en las exportaciones totales del 30.9 % en 1970 al 34.3 % en 1975.

El Plan a Mediano Plazo del Comercio Exterior formulado recientemente por el Perú, se basa principalmente en un mayor grado de elaboración de los productos que se exportan actualmente y en la colocación de nuevos productos de exportación. De acuerdo con las metas propuestas, las exportaciones no tradicionales aumentarían de 60 millones de dólares en 1971 a unos 500 millones de dólares en 1975.

El IV Plan de la Nación de Venezuela establece los lineamientos básicos de las políticas que actualmente está llevando a cabo el Gobierno de ese país: reforma del sistema arancelario a fin de incorporar la tributación ad valorem; eliminación de las restricciones cuantitativas y disminución gradual de la protección arancelaria; establecimiento de incentivos a la exportación, y creación de un fondo para financiar las exportaciones.

En lo que toca a los planes preparados por los países latinoamericanos de menor desarrollo relativo, puede señalarse que de conformidad con los Lineamientos Fundamentales del Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 del Ecuador, en la expansión de las exportaciones de este país se harán presentes tanto el sector del petróleo como la industria manufacturera. Ello permitirá diversificar las actuales exportaciones y evitar las distorsiones observadas en otros países exportadores de petróleo, de manera que el desarrollo de las exportaciones constituirá un elemento central de la estrategia adoptada. De acuerdo con la proyección de las exportaciones de bienes y servicios, las exportaciones tradicionales - bananas, café, cacao - que en 1972 representaron 65.7 % del total, reducirán su participación al 37.4 % en 1977, debido particularmente a la menor incidencia de las ventas de bananas. Por otra parte y siempre de acuerdo con el mencionado Plan Integral, la exportación de manufacturas deberá crecer a una tasa del 30.3 % durante el período, de manera que las manufacturas alcanzarán en 1977 al 14.7 % de todas las exportaciones de bienes y servicios.

En Uruguay la factibilidad del Plan de Desarrollo 1973-1976 descansa en buena medida en la expansión de las exportaciones industriales, para las cuales se ha estimado una meta de 334 millones de dólares, lo que supone un incremento proyectado del 127 % con respecto a 1971.

En el caso de los países que integran el Mercado Común Centroamericano, la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Programa Centroamericano para el Fomento de las Exportaciones (PROMECA) están estudiando conjuntamente una estrategia para desarrollar

/exportaciones no

exportaciones no tradicionales, enfocada desde un punto de vista regional, con miras a orientar las políticas de exportación dentro de los planes de desarrollo al nivel de estos países.

En lo que respecta a los países de la CARIFTA, cuya política de comercio exterior ha estado basada tradicionalmente en arreglos de tipo preferencial con el Reino Unido, se observa una tendencia a diversificar sus mercados de exportación a fin de amortiguar los posibles efectos de la entrada del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea (CEE). Cabe señalar que la exportación de manufacturas desde este grupo de países ha sido insignificante, ya que conceden, en mayor o menor grado, preferencias a los productos industriales procedentes de los países de la CEE. Por lo tanto, las políticas de exportación de manufacturas aún se encuentran en las etapas iniciales, y dependerán mucho del futuro de las relaciones comerciales dentro de una CEE ampliada con el ingreso del Reino Unido.

Debe mencionarse que otros países de la región han elaborado planes de desarrollo económico en los que se prevén actividades de exportación, algunos de los cuales están siendo revisados para actualizar las metas planteadas.

3. Las exportaciones y la política industrial

El interés manifestado por acrecentar y diversificar el volumen de las exportaciones manufactureras, a la par que influyó en el ajuste de la estrategia del desarrollo industrial, obligó en muchos casos a reforzar con medidas apropiadas la aplicación de las políticas, modificando las orientaciones de varias ramas y sectores. Como resultado de estos ajustes fue surgiendo en el sector industrial un área exportadora compuesta por un conjunto de empresas con mayor productividad que, a la par que se beneficiaron con las economías de escala derivadas de la ampliación del mercado, fueron constituyendo un grupo dinámico que ha contribuido a incrementar la eficiencia del resto del sector manufacturero 3/.

3/ Para mayores detalles, véase "El sector industrial latinoamericano y la estrategia internacional de desarrollo" (ECLA/DI/DRAFT/85).

En este orden de ideas, en varios países de la región inicialmente se puso especial empeño en procurar una mayor elaboración manufacturera de los productos primarios exportables y aprovechar el exceso de capacidad productiva instalada. Estas actividades tradicionales, por ser generalmente las más antiguas de la región, presentan en casi todos los países una serie de deformaciones y rigideces, a nivel de las empresas existentes, que limitan hoy sus posibilidades de competencia externa. Los esfuerzos realizados en algunos países para modificar esta situación estuvieron encaminados fundamentalmente en dos direcciones: modificar las condiciones en que opera la oferta manufacturera a fin de dotar a la industria de instalaciones más modernas, eficientes y de dimensiones adecuadas, y asegurar con medidas apropiadas en el sector primario el abastecimiento de materia prima en calidad y volumen conveniente. No siempre se tuvo en cuenta la conveniencia de seleccionar productos y líneas en el momento de decidir estas modernizaciones, a fin de minimizar los gastos de inversión; muchas veces, por intentar abarcar un amplio espectro potencial, los recursos se diluyeron y no alcanzaron a rendir los frutos esperados.

Si se analizan los logros alcanzados en ese campo, se observa que no han sido parejos, ni por sectores, ni por países. En algunos casos, como ocurrió con la industria del cuero en Brasil, Argentina y Uruguay ^{4/}, se incrementó en forma considerable la venta de curtidos y semicurtidos, con un incipiente pero promisorio volumen de manufacturas (zapatos, marroquinería y vestuario). En estos rubros los esfuerzos se encuentran bien encaminados y, aunque en forma lenta, se han logrado éxitos parciales. También se han observado notables adelantos en la industria textil de Brasil y Colombia, en la manufactura de maderas en Brasil y en la industria de pasta y el papel de Chile.

Sin embargo, pese a que en estas ramas tradicionales el potencial exportador latinoamericano es relativamente grande y el mercado mundial para los productos elaborados con esas materias primas se encuentra en expansión, los esfuerzos del resto de los países para adecuar las ofertas nacionales a los niveles de calidad, cantidad y precios necesarios para penetrar en ese mercado no han sido aún satisfactorios. Todo ello sin desconocer los problemas de acceso existente para ciertos productos considerados sensibles por los países desarrollados, tales como los textiles y el calzado, con los que se ha logrado competir en el ámbito internacional.

^{4/} A partir de 1971 Uruguay prohibió la exportación de cueros sin curtir.

En los años sesenta muchos países realizaron ingentes esfuerzos para exportar productos alimenticios con diversos grados de elaboración, fabricados con materias primas en las que poseen ventajas comparativas. Sin embargo, las características de la estructura industrial han entorpecido el pleno aprovechamiento de dichas ventajas.

A poco de avanzar en este campo se hizo evidente para casi todos los países, que una estrategia para desarrollar la exportación de manufacturas estaría condenada a fracasar sin una política cuidadosamente selectiva por productos o grupo de productos, con una orientación prefijada de los mercados de destino, que permita canalizar las acciones de promoción, maximizando la utilización de los recursos empleados. A ese respecto, en varios países se realizaron estudios para detectar productos y posibilidades. Dichos estudios abarcaron identificaciones de productos (México 5/ y Venezuela 6/), adecuación de la oferta y estimaciones de mercados potenciales (Argentina 7/ y Brasil 8), o fueron simplemente estudios preliminares sin un criterio riguroso de selectividad, con el fin de establecer exportaciones potenciales 9/.

Sin embargo, en los países que están exportando manufacturas de manera considerable, no puede afirmarse todavía que se haya llegado a conciliar la necesidad de especialización con la meta de diversificar la estructura exportadora.

5/ Promoción de exportaciones mexicanas de productos manufacturados, ONUDI - Nacional Financiera S.A., 1967.

6/ Industries Development Corporation (International Services) Co. Ltd., Evaluation of Export Position - Venezuelan Industries, 1972.

7/ ONUDI, Perspectivas de exportación para algunos sectores de la industria argentina, 1970.

8/ Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, Posibles mercados para determinadas manufacturas de los países en desarrollo, Ginebra, 1969.

9/ Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), Plan Cuatrienal de Exportaciones 1972-1975.

Además de los productos provenientes de las ramas tradicionales merecen especial mención los de las industrias metalúrgicas, mecánicas y químicas. Es en las ramas metalmeccánicas donde se observan los mayores avances hacia la diversificación de las exportaciones. La venta al exterior, en cantidades crecientes, de estos productos que presentan un alto grado de manufacturación y mucha complejidad tecnológica, es el mejor índice para medir el nivel alcanzado por la industria de algunos países de la región. Es necesario destacar que los resultados obtenidos para estos productos en cuatro de los países de la región (Argentina, Brasil, Chile y México) guardan estrecha relación con el proceso de integración anteriormente mencionado. Es indudable que dicho proceso produjo un cambio importante en la estructura de las exportaciones manufactureras de la región en favor de los bienes con mayor valor agregado industrial y complejidad productiva. Paralelamente debe señalarse que los avances en la eficiencia de estos sectores industriales también se vieron influidos por la radicación de empresas de capital transnacional, con plantas dotadas de avanzadas tecnologías y dimensiones adecuadas para aprovechar las ventajas del nuevo mercado ampliado.

Sobre este particular merece destacarse que al estar una parte importante de las exportaciones concentrada en las compañías internacionales, actúan como factores negativos las limitaciones a la exportación que imponen las propias casas matrices, además de los efectos sobre el balance de pagos por remisión de utilidades y la desnacionalización del centro de decisión económica. Otro tanto debe decirse de las limitaciones a la exportación incorporadas a los convenios de compra de patentes y marcas, como contrapartida de la necesidad de obtener conocimientos técnicos adecuados para exportar.

Además, entre las preocupaciones manifestadas por los países destaca la de proveer a precios competitivos los insumos y servicios nacionales para la industria de exportación.

Otro elemento de reciente incorporación en la política industrial de un país de la región es el otorgamiento de facilidades a empresas foráneas para que trasladen sus equipos industriales, a condición de dedicarlos preferentemente a producir para la exportación.

En México, la necesidad de desarrollar el área fronteriza con los Estados Unidos y crear empleo en esa región deprimida, impulsó la instauración del régimen de maquila, consistente en la autorización a empresas de frontera

/para importar

para importar temporalmente partes y componentes para ser ensamblados, armados y acabados con miras a la reexportación. Si bien es cierto que las cifras del comercio entre esos países han crecido, sobre todo en vestuario, juguetes y aparatos eléctricos, poco es lo que hasta el presente puede considerarse auténtica exportación manufacturera, ya que tanto la composición de insumos físicos nacionales en dichas exportaciones como el grado de transformación de los elementos importados son prácticamente nulos. La modificación al régimen de maquila sancionada recientemente, que impone la necesidad de incorporar hasta el 40 % del costo en componentes nacionales, tal vez ayude a variar la situación.

4. La comercialización externa

En algunos países latinoamericanos las políticas de incentivos para la comercialización externa tienden a alentar la exportación en sí, sea ésta hecha por el productor mismo o por un simple intermediario, en tanto que en otros los incentivos a la exportación se orientan hacia las empresas productoras-exportadoras.

En general se aprecia que los incentivos para la exportación muchas veces compensan las eventuales desventajas en los costos de producción, de tal manera que las preferencias otorgadas dentro de los esquemas de integración, particularmente a través de los acuerdos de complementación industrial que consulta el Tratado de Montevideo, ofrecen claras ventajas para muchas fabricaciones. Por este motivo, una parte considerable de las exportaciones de productos manufacturados, especialmente los incluidos en la sección 7 de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI), se dirigen al mercado latinoamericano, a veces mediante acuerdos de intercambio compensado de partes y componentes, como particularmente en la industria automotriz.

Diversos países exportadores de la región se están ocupando cada vez más de los problemas de comercialización externa que enfrentan los pequeños y medianos productores, ya sea fomentando la creación de empresas especializadas en la comercialización externa de bienes producidos por terceros, o bien estimulando la vinculación de esos productores con empresas de países desarrollados que dispongan de mecanismos eficientes de distribución.

En el Brasil se está procurando que las empresas de comercialización estén constituidas por capitales mayoritariamente nacionales, de manera que su centro de decisión se encuentre radicado en el país exportador. Simultáneamente se está considerando la posibilidad de que las ventas realizadas a estas empresas se asimilen para el industrial a exportaciones efectuadas y por lo tanto sean acreedoras a todos los incentivos que son propios de ellas.

Estas preocupaciones responden al objetivo de incorporar un mayor número de empresas industriales a la exportación, ya que Brasil muestra una alta concentración en las empresas exportadoras: 11 de ellas canalizan más de 50 % de las exportaciones de productos manufacturados 10/. Otros estudios señalan que la tercera parte de las empresas internacionales que operan en dicho país exportan más de un tercio de todas las exportaciones de productos manufacturados en el sector industrial de mayor sofisticación; en general, las decisiones en materia de políticas de producción y comercialización se encuentran ligadas a los planes y estrategias de sus casas matrices. Ciertas exportaciones de productos con un alto contenido tecnológico, como es el caso de las máquinas para el procesamiento de datos, en parte importante están destinadas a los países desarrollados.

Con el objeto de alentar el establecimiento de vías propias de comercialización en el exterior, un país de la región permite a las empresas nacionales extender a sus filiales en el exterior los incentivos relacionados con las utilidades que obtengan en sus actividades de comercialización de los productos exportados.

Finalmente, cabe mencionar que algunos países de la región con mayor actividad comercial están haciendo uso de los depósitos en las zonas francas existentes en algunos países europeos, a fin de acercar la comercialización de ciertas exportaciones al consumidor final, reduciendo a la vez los problemas derivados de la distancia entre los centros de producción y de consumo. Además, se aprecia en general una tendencia a desvincular la conquista de nuevos mercados externos de las diferencias ideológicas.

10/ Véase Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada, Instituto de Pesquisas, Exportaciones Dinâmicas Brasileiras, 1971, pág. 89.

5. Infraestructura para la exportación

Este es un problema que en gran parte de los países latinoamericanos gravita de manera adversa en su capacidad para competir en el exterior.

Entre las dificultades de orden interno con que tropiezan las exportaciones de manufacturas destacan los problemas vinculados con la infraestructura física, como el transporte interno y el abastecimiento de ciertos insumos, y electricidad, gas y agua. La eficiencia funcional y las tarifas de los mismos tienen un efecto negativo en los costos de producción de una gran gama de bienes.

El transporte externo es también otro elemento de gran importancia al que se ha dado prioridad. La situación se mantiene a pesar de las ingentes inversiones que muchos países o grupos de países - como los centroamericanos - han realizado con el propósito de reducir los gastos de operación de sus puertos y aminorar así los gastos de transporte de sus exportaciones hasta los mercados compradores.

6. Políticas para desarrollar las exportaciones primarias

Durante los años sesenta América Latina vio reducirse su participación en las exportaciones mundiales de 6.7 a 4.8 %, si bien en el terreno de las manufacturas esta participación aumentó de 0.4 % en 1960 a 0.7 % en 1970.

Este incremento de su muy reducida participación en el comercio de productos manufacturados, ha sido el fruto de una política de incentivos a la exportación de productos no tradicionales, en especial manufacturas y semimanufacturas, con el objeto de diversificar las exportaciones.

La todavía modesta participación de los productos manufacturados 11/ - que en promedio no llega al 10 % del total exportado por la región -, así como los problemas confrontados por algunos de los países que han procurado reducir la elevada protección que ofrecen a su producción industrial, la lenta evolución del proceso de integración económica regional y las dificultades para adecuar mejor las funciones de las empresas internacionales

11/ Para este efecto se consideran como tales los productos incluidos en las secciones 5, 6 (excluido el capítulo 68, metales no ferrosos), 7 y 8 de la CUCI.

a las necesidades de los países de la región, permite apreciar que, sin menoscabo de las políticas tendientes a fomentar la exportación de manufacturas, América Latina no debe descuidar las posibilidades que se ofrecen a la exportación de aquellos productos primarios en los que posee ventajas comparativas, que generalmente no exige fuertes incentivos, si bien requiere organizar eficientemente tanto la producción como el transporte y la comercialización externa.

Sin restar importancia a lo negativo de las políticas de subsidios directos e indirectos que aplican muchos países desarrollados para alentar la producción y exportación de bienes agrícolas, ni a su conocida orientación proteccionista, a los métodos de colocación de excedentes y reservas agropecuarias y a las condiciones de acceso preferencial que estos países, por separado o en grupos, otorgan a otros en desarrollo, cabe reconocer que la región debería procurar una mayor participación en el comercio internacional de los productos vinculados a sus potencialidades agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras.

A este respecto procede señalar los esfuerzos que algunos países de la región están haciendo con el objeto de exportar sus productos vegetales (entre ellos tomates, melones y pepinos), mineros y pesqueros a los países industrializados; merecen señalarse también los proyectos de carácter nacional, regional e internacional que se están efectuando para la exportación de productos como carbón y coque metalúrgico, elaboración de la bauxita, etc. Estas exportaciones, además de encontrarse en el sector cuantitativamente más importante de las exportaciones de la región, normalmente crean importantes fuentes de trabajo sin mayores exigencias de calificación y desarrollan nuevas exportaciones primarias o de bienes elaborados con materias primas que ofrecen ventajas relativas.

II. INSTRUMENTOS DE ESTIMULO A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

Debido a la importancia que tienen los instrumentos de estímulo en la aplicación de las políticas, y para la mejor ordenación de ellos, se ha distinguido entre los de carácter arancelario, fiscal, cambiario y financiero y otros que también tienen por objeto el fomento de las exportaciones, destacando los que tienen mayores efectos en los países que los están aplicando.

1. Incentivos arancelarios

Los incentivos arancelarios pretenden ante todo evitar que los costos del producto exportado y el precio que por él paga el importador extranjero se recarguen por los gravámenes que afectan el comercio externo de mercancías en el país de origen, facilitando así su acceso a nuevos mercados.

Son éstos los incentivos de más antigua aplicación en el ámbito latinoamericano; presentan dos limitaciones importantes, una vinculada a su propia naturaleza, que los circunscribe a la exoneración o reembolso de los derechos aduaneros que estipulan las respectivas disposiciones, y otra relacionada con la aplicación misma, que torna difícil su cálculo y engorrosa su tramitación, y ha llevado en muchas ocasiones a los empresarios a desistir de utilizarlos, o a las autoridades a compensarlos con incentivos tributarios.

a) Exención de derechos de exportación

En la casi totalidad de los países latinoamericanos los productos manufacturados se encuentran exentos de gravámenes a la exportación, cuya aplicación se encuentra normalmente restringida a los productos primarios, con el principal propósito de que éstos contribuyan a satisfacer las necesidades fiscales del país y como una manera indirecta de establecer un tipo de cambio más favorable para las exportaciones de productos no tradicionales.

/b) Devolución

b) Devolución de derechos de internación (draw-back)

Entendido como un reintegro total o parcial de los derechos de internación efectivamente pagados por los insumos importados, este incentivo existe ya en las disposiciones de la mayoría de los países de la región. Dado lo complejo que resulta su aplicación práctica debido a los problemas de ponderación del componente importado y a las limitaciones que a veces se imponen cuando existe un producto nacional similar, los exportadores prefieren otras alternativas de más fácil tramitación (así sucede en Colombia, por ejemplo).

En cuanto al reintegro de los derechos de internación pagados por las maquinarias y equipos destinados a producir para la exportación, también se encuentran disposiciones (Chile, por ejemplo) que permiten devolver a las industrias la parte proporcional correspondiente a su utilización en producciones para la exportación.

c) Admisión temporal de insumos

Si bien este sistema se encuentra incorporado en las disposiciones legales de numerosos países latinoamericanos, en la práctica su aplicación es reducida por la falta de una adecuada reglamentación, por las complicaciones derivadas de las exigencias burocráticas, y también por la resistencia de los productores nacionales que temen verse perjudicados por posibles desviaciones de los productos admitidos bajo este régimen. Así, la utilización de este incentivo generalmente se limita a productos sin transformación ulterior, y por eso fácilmente identificables, como envases o empaques. Se observa que el régimen suspensivo muestra mayor eficacia operativa cuando se le complementa con el "depósito industrial" de los insumos para exportación, o bien cuando se rige por los "contratos de importación-exportación" que se aplican en Colombia a través del Plan Vallejo.

Este país tiene en aplicación los llamados "contratos Plan Vallejo", que permiten introducir al país, mediante la prestación de una fianza y exentas de depósitos previos y de derechos consulares y aduaneros, las materias primas que se emplearán exclusivamente en la elaboración de productos destinados íntegramente a la exportación. El elaborador se compromete en tal caso a absorber aquellos insumos de origen nacional que técnica y económicamente resulten utilizables. Otra modalidad que este país tiene es el llamado "contrato para confecciones" que, como el

/Plan Vallejo,

Plan Vallejo, es utilizado corrientemente por los exportadores. En ciertos casos estos contratos pueden celebrarse con empresarios cuyos productos, aunque no estén destinados directamente a los mercados externos, vayan a ser utilizados en su totalidad por terceras empresas para producir bienes de exportación.

En diversos países de la región también se aplican sistemas especiales con el objeto de facilitar la introducción de los insumos que se elaborarán en el país para su ulterior despacho al proveedor en el exterior. Estos sistemas tienen por objeto principal facilitar a los industriales nacionales la suscripción de acuerdos de subcontratación para la exportación con el fin de efectuar labores de maquila, como las que se realizan en México y a las cuales ya se ha hecho referencia.

d) Reposición de las materias primas y otros insumos

Son varios los países de la región que otorgan esta facilidad a los exportadores con el objeto de que éstos puedan reponer los insumos importados por los que han pagado derechos de aduana y que han sido incorporados en los productos exportados, si bien algunos de ellos establecen restricciones cuando existe un producto nacional similar. En el Brasil este es el estímulo arancelario más utilizado por los productores exportadores, y en Colombia este derecho puede incluso ser cedido por el exportador al fabricante de los productos.

2. Incentivos fiscales

Son pocos los países de la región que aplican una política cambiaria flexible, en la cual el tipo de cambio que recibe el exportador esté vinculado de manera más o menos directa y permanente con la evolución de los costos internos de producción. A este respecto, dos países que están ajustando su tipo de cambio conforme a un conjunto de indicadores (Brasil y Colombia), reconocen que esta política se ha convertido en un eje de la política de estímulo a las exportaciones, pues evita tanto las fluctuaciones violentas en los márgenes de utilidad (cuando existen) debido al gradual aumento de los salarios e insumos internos en general, como las especulaciones y presiones periódicas sobre el sistema crediticio.

Se observa que la respuesta al conjunto de incentivos es más favorable cuando el productor sabe que sus retornos de exportación guardan relación con sus costos de producción, particularmente cuando el componente importado no es de consideración 12/, que cuando el exportador está sujeto a reajustes bruscos del tipo de cambio.

a) Impuestos indirectos

Gran parte de los países de la región aplican distintos tipos de medidas destinadas a compensar al exportador el pago de los impuestos indirectos que gravan tanto la producción como la comercialización. La mayor o menor complejidad de estos incentivos generalmente depende del grado de sofisticación del sistema tributario.

También los países procuran compensar, mediante ciertas bonificaciones a la exportación, los problemas derivados de la dificultad para estimar con precisión el verdadero efecto de la tributación en cascada, el valor incorporado por el proceso manufacturero, el mayor costo de los insumos nacionales e incluso de los importados, las deficiencias en la infraestructura energética y física, los costos de penetración en nuevos mercados, las frecuentes sobrevalorizaciones del tipo de cambio de exportación, etc.

Dentro de este contexto no es fácil llegar a una generalización de los múltiples mecanismos fiscales a que recurren los países de la región para alentar sus exportaciones, pero puede señalarse que probablemente los que han logrado mayor éxito en la aplicación de tales incentivos fiscales son aquellos que los han articulado con una política cambiaria flexible. Ello ha permitido al exportador contar con un marco de incentivos fiscales que no precisan modificarse circunstancialmente a fin de compensar el desajuste entre los costos internos y los retornos de exportación. Se ha logrado de esta manera una actitud más continua hacia la exportación, asegurando al productor una rentabilidad que guarde relación más o menos permanente con la que lograría si orientara nuevamente su producción hacia el mercado interno.

12/ Ver "Informe especial sobre las exportaciones de manufacturas", Coyuntura Económica, vol. II, julio de 1972.

Esto estaría indicando que el exportador no ocasional está interesado en que la utilidad neta que percibe al vender en el exterior mantenga una relación favorable con la rentabilidad que logra en el mercado interno, vale decir, de acuerdo a la relación:

Precio fob de exportación menos costo unitario para la exportación
(deducidos los incentivos a la exportación)

Precio del mercado interno menos costo unitario para el mercado interno
(incluidos los impuestos correspondientes)

> 1

En el Brasil, país que aplica los impuestos indirectos sobre el valor agregado, se exige al productor exportador del pago del impuesto correspondiente a la producción industrial (IPI). Además, puede acreditarse un valor equivalente al de los impuestos sobre la producción que haya pagado el proveedor de los insumos que el productor-exportador haya adquirido para elaborar o embalar los productos que exporta, salvo que se hayan beneficiado con la devolución de los derechos de internación. Esto estimula la incorporación del mayor valor agregado posible por parte del productor exportador, lo que explicaría la concentración de la exportación en grandes empresas verticalmente integradas.

Además, se autoriza al exportador un crédito fiscal adicional cuyo porcentaje equivale al monto del gravamen a la producción que le habría correspondido pagar al vender su producto en el mercado interno. Estos créditos se calculan sobre el valor fob, c y f o cif en caso que el producto se transporte y asegure en empresas brasileñas.

Puede señalarse que estudios realizados en Brasil ^{13/} indican que en promedio los incentivos mencionados, más otros de menor incidencia (sin considerar los de carácter crediticio), permiten vender a los mercados externos a un 64 % del precio en el mercado interno sin alterar con ello las utilidades netas. Se observan apreciables diferencias derivadas de la relación entre los incentivos y el valor agregado en el país.

13/ Helmut Hesse, Promotion of Manufactured Exports as Development Strategy of Semi-Industrialized Countries: The Brazilian Case, Instituto Iberoamericano de Investigaciones Económicas, Universidad de Goettinga, República Federal Alemana, 1972.

Es interesante anotar en este país la falta de respuesta ante los estímulos a la exportación que en general muestran las industrias elaboradoras de frutas y legumbres, no obstante ser un importante productor de éstas y el mayor exportador del mundo de jugo de naranja concentrado. Según encuestas realizadas 14/, el factor que estaría afectando sus perspectivas de exportación es la alta rentabilidad obtenida en el mercado interno gracias a la elevada protección arancelaria de que disfruta el producto elaborado la que sólo se podría compensar costosamente con los incentivos a la exportación.

Por otra parte, entre los países que aplican un incentivo porcentual sobre el valor fob (o cif en el caso de que estos servicios sean prestados por empresas nacionales) se puede señalar a Colombia, país cuya tributación no se aplica sobre el valor agregado sino que sobre el valor de la compraventa. De acuerdo con la legislación colombiana, quienes exportan productos distintos al café, cueros crudos de res y petróleo o sus derivados, reciben el llamado Certificado de Abono Tributario (CAT), que corresponde al 15 % del valor total de la respectiva exportación. Estos certificados pueden utilizarse para el pago de impuestos sobre los ingresos, sobre las ventas y de aduanas y se otorgan independientemente de los incentivos arancelarios concedidos por instrumentos como el Plan Vallejo, al que se encuentra acogida la mayor parte de los productos manufacturados que se exportan. Estudios sobre la protección para exportar a través del sistema combinado CAT-Plan Vallejo señalarían que ésta representa entre un 25 y un 58 % para un grupo de sectores analizados 15/. México adoptó un sistema similar a través del Certificado de Devolución de Impuestos (CEDI).

Por su parte, Venezuela estudia la implantación de un sistema de devolución de impuestos conforme al criterio del valor agregado internamente, y existen otros países, entre ellos la Argentina, que aplican un sistema de reembolsos sobre el valor de la exportación que guarda relación con el valor agregado en el producto exportado.

14/ John G. Clarke, Salidas de Mercado de Exportação para Frutas e Vegetais Brasileiros Enlatados, Instituto de Tecnología de Alimentos (ITAL), Campinas, Brasil, 1972 (mimeografiado).

15/ Véase "Informe Especial sobre las Exportaciones de Manufacturas", Coyuntura Económica, op. cit.

Prácticamente todos los países de la región que desarrollan una política de promoción de exportaciones, eximen del pago de impuesto a los trámites relacionados con la operación y la documentación de exportación.

b) Impuestos directos

En muchos países se exige del impuesto sobre los ingresos a las utilidades provenientes de las exportaciones, las que a veces se calculan como una proporción sobre el valor exportado (posiblemente descontando los insumos importados); otras veces la reducción se hace relacionando los valores exportados con las ventas en el mercado interno.

Al considerar su vinculación con el cálculo de las utilidades, algunos países deseosos de fomentar el aprovechamiento de la capacidad ociosa de los equipos industriales, permiten amortizar con mayor celeridad las maquinarias que trabajan más de un turno diario y ofrecen incentivos para su uso con fines de exportación.

Debe señalarse que, con algunas excepciones, en las políticas de desarrollo industrial no se observa una relación entre el otorgamiento de avales e incentivos para la importación de equipos industriales y el uso intensivo de los mismos en turnos múltiples, política que podría articularse con la penetración de mercados externos dentro de una estrategia de exportación.

Probablemente la carencia de una política que promueva el uso intenso de los equipos industriales, particularmente cuando éstos deben importarse, así como las dificultades de financiamiento del capital de giro, que contrasta con las condiciones relativamente fáciles con que los países productores de bienes de capital favorecen la exportación de sus equipos, y la limitada competencia en el mercado interno, parecen haber contribuido a la acumulación de una capacidad ociosa que podría utilizarse para iniciar corrientes orientadas de manera permanente hacia los mercados de exportación.

c) Otros incentivos fiscales

Con excepción de los países más desarrollados de la región, son escasos los que han establecido incentivos adecuados para compensar al exportador novel el esfuerzo y los gastos que exige la penetración en un nuevo mercado. A este respecto es importante destacar que la República Argentina, con el

/objeto de

objeto de fomentar la conquista de nuevos mercados, otorga un reembolso adicional de 5 % a los productos promovidos que se exporten a mercados no tradicionales; este estímulo, aparte su carácter selectivo, reemplaza las deducciones de los gastos de promoción que autorizan otros sistemas aplicados en América Latina.

3. Incentivos cambiarios

Ya se ha señalado la importancia que ha tenido la existencia de una política cambiaria flexible como soporte de los incentivos fiscales a la exportación, sobre todo en los países que muestran un acelerado ritmo de crecimiento en sus precios internos. Si bien los incentivos fiscales también pueden corregir estos desajustes, es notorio que el manejo del tipo de cambio resulta más ágil y operativo, y sirve como base para calcular los incentivos fiscales. En esta forma se deja a éstos cumplir su objetivo de compensar cargas tributarias y de otra naturaleza.

Sin embargo, en algunos países con políticas cambiarias menos flexibles se ha recurrido a la fijación de tipos de cambio preferenciales para tener una herramienta cambiaria selectiva que asegure un nivel de retorno compensatorio para los exportadores. Tal es el caso, entre otros, de Argentina y Chile.

Sin perjuicio de lo anterior, debe recordarse que la política cambiaria no puede ser acabadamente analizada si se la desvincula de las diferentes políticas generales de desarrollo económico aplicadas en cada uno de los países de la región, de las que constituye un importante capítulo. Esta materia sin embargo, escapa a los límites fijados a este documento.

4. Incentivos crediticios

Los países de la región están desarrollando una conciencia cada vez mayor sobre la importancia de ofrecer a los exportadores condiciones de crédito comparables con las que exige la competencia internacional. En general, puede decirse que el propósito básico de los incentivos crediticios ha sido remediar la escasez de recursos financieros de bajo costo, agravada en algunos países por políticas monetarias que han restringido el crédito interno. Por lo demás, en los países con elevadas tasas de inflación las bajas tasas de interés se han traducido en subsidios de mayor consideración que el resultante de su costo. Es importante destacar que estos incentivos pueden manejarse a discreción, por lo que se prestan para aplicarlos selectivamente de acuerdo con las políticas de exportación.

/Puede decirse

Puede decirse que los incentivos encaminados a encauzar recursos hacia la pequeña y mediana industria - potencialmente exportadora, pero que no reúne las condiciones tradicionalmente necesarias para obtener créditos de la banca comercial - no han alcanzado plenamente sus objetivos. El solo hecho de disponer de recursos más baratos para esta clase de préstamos no ha sido suficiente estímulo para que los bancos asuman nuevos tipos de riesgos ligados a los mercados externos, y ello ha contribuido a la concentración del crédito en empresas que ofrecen riesgos cubiertos con garantías tradicionales (activos fijos, garantías reales o el carácter de filiales de grandes empresas extranjeras).

El seguro de crédito, teóricamente llamado a suplir ese tipo de garantías para los activos líquidos generados por la exportación (letras, cuentas corrientes, etc.), sólo ha sido aceptado por los bancos como un respaldo adicional, en parte por las características con que este instrumento ha sido adoptado en la región.

Cabe suponer que en Argentina y Brasil la canalización del crédito hacia las industrias de menor tamaño podrá lograrse a través de las empresas comerciales de exportación, sobre todo si las mismas son constituidas con participación de la propia banca comercial. El conocimiento que estas empresas acreditan sobre el comprador y mercado extranjero podrá suplir la insuficiencia de las garantías llamadas tradicionales.

a) Créditos para la exportación

La canalización de recursos crediticios para la exportación se ha hecho a través de la creación de fondos de financiamiento alimentados por recursos de origen fiscal como el Fondo de Financiamiento de Exportaciones (FINEX) en el Brasil, el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO) en Colombia, el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) en México, y también mediante típicos instrumentos de política monetaria, como el redescuento y el encaje legal selectivo (Argentina, Brasil, El Salvador, etc.).

Los mecanismos que se emplean para facilitar el crédito de exportación varían según los países; así, en el financiamiento de preembarque se destaca el sistema crediticio brasileño, donde el mecanismo de redescuento establecido por el Banco Central del Brasil se basa en el compromiso de la empresa productora-exportadora de vender en los mercados externos un promedio mensual predeterminado; no se exige contrato con los importadores cuando el empresario registra exportaciones anteriores.

/En el

En el Perú, los créditos de preembarque se conceden hasta por 80 % del valor fob de la exportación y a condición de que la empresa solicitante esté constituida por capitales netamente nacionales o que, en su defecto, los insumos utilizados sean nacionales en su totalidad; en Argentina y Colombia, en cambio, el crédito se otorga sobre la base de los contratos de exportación en firme. Además, en el caso argentino, el crédito de preembarque se otorga no sólo a los industriales, sino que también se extiende a los comerciantes exportadores.

Merece destacarse la innovación introducida a comienzos del decenio de 1960 en la República Argentina, que autoriza a los bancos comerciales a utilizar en forma automática una porción del encaje legal para financiar créditos de exportación.

Diversos países que ya están produciendo bienes de capital otorgan financiamiento a mediano y largo plazo (hasta siete y ocho años), para apoyar las exportaciones de equipos industriales y permitirles competir adecuadamente.

Gran parte de los países de mayor importancia en la actividad exportadora han establecido sistemas que permiten al exportador colocar sus mercancías en consignación, para su venta de acuerdo con el consignatario.

b) Seguro de créditos para la exportación

Este mecanismo de apoyo al financiamiento de los créditos para la exportación comenzó a operar en forma cautelosa y evolutiva en diversos países de la región a fines de los años sesenta. El sistema comprende normalmente la cobertura del Estado, en tanto que los riesgos comerciales recaen habitualmente en empresas privadas que operan en forma complementaria. En algunos de esos países éstas administran simultáneamente la cobertura del riesgo político por cuenta del Estado.

Salvo excepciones, este seguro de crédito presenta en la región limitaciones que lo hacen poco atractivo para la banca y los propios exportadores. Los bancos cuestionan los altos porcentajes de coaseguro (riesgo a cargo del exportador), la dependencia de la obligación de indemnizar a las obligaciones contractuales del exportador e importador y la ausencia de una figura de impago no ligada a la insolvencia del comprador (mora prolongada). Por su parte, los exportadores señalan lo engorroso de las tramitaciones y el alto costo marginal de las primas por una rígida aplicación del principio de globalidad.

5. Incentivos para la comercialización externa

Si bien una agrupación subregional ya ha establecido normas rectoras para la constitución de empresas multinacionales, en las que está presente el elemento de comercialización y cuyo centro de decisión debe estar radicado en la subregión, en general no se aprecia un impulso regional encaminado a estimular la comercialización externa.

Consciente de su importancia, el Brasil compensa con sus incentivos incluso los gastos realizados por las empresas para promover la venta de los productos en el exterior, y el lucro neto obtenido por las filiales o los asociados de las empresas brasileñas exportadoras.

Asimismo, los problemas planteados por la carencia de un sistema de comercialización eficiente para los productos de exportación no tradicional, han creado en este país un clima favorable a la formación de las llamadas compañías de comercialización (trading companies) locales. En estas empresas desean participar inversionistas japoneses, que aportarían capitales y, fundamentalmente, conocimientos técnicos (know-how) en ese campo. Una de las cuestiones que se ha prestado a debate es la de extender los incentivos fiscales a la exportación, ya que hay quienes consideran que el conjunto de incentivos para la exportación garantiza una alta rentabilidad a las empresas, y temen que ello pueda traducirse en una fuerte transferencia de tales utilidades al exterior, si la actividad comercializadora se encuentra bajo el control de inversionistas foráneos. Dentro de este orden de ideas, se ha pensado limitar a un tercio la participación del capital foráneo en estas compañías de comercialización.

En Argentina, los incentivos directos a las exportaciones realizadas por el sector industrial o comercial han estimulado la formación de empresas comerciales de exportación, actividad a la que también se han incorporado algunas entidades bancarias.

Si bien en el ámbito regional los instrumentos de complementación industrial dentro de la ALALC están siendo utilizados cada vez más por los países de mayor desarrollo relativo en la región, no se observan progresos importantes en el establecimiento de canales de comercialización auténticamente regionales. Una parte apreciable del intercambio intrarregional de bienes con mayor contenido tecnológico está siendo producido y comercializado

/por las

por las empresas internacionales establecidas en la región, las cuales aprovechan los incentivos nacionales y los márgenes de preferencia que ofrecen los instrumentos regionales de integración económica.

Salvo en el Grupo Subregional Andino, no se han observado presiones para lograr una mayor participación regional en la producción y comercialización de los bienes que intercambian estas empresas, si bien en los distintos países se aprecia una tendencia a buscar acuerdos con estas empresas o con grupos de ellas, con el fin de llegar a intercambios de tipo compensado y concordantes con políticas establecidas, de los cuales los convenios de intercambio de partes y piezas en el sector automotriz son un ejemplo.

Una iniciativa que desde el punto de vista de la comercialización externa se considera interesante, por el hecho de resolver de antemano los problemas que plantea la formación de una cartera de clientes en el exterior, es el instrumento que se ha establecido en el Brasil y que ofrece incentivos para la transferencia de fábricas completas que estén operando en el exterior, a condición de que éstas dediquen su producción esencialmente a los mercados externos.

También con el propósito de facilitar la comercialización externa de los productos no tradicionales de exportación, los países más acometedores en materia de exportación han extendido el ámbito de operación de sus instituciones de intermediación financiera hasta los principales centros importadores. Ello permite extender el apoyo crediticio y el servicio de inteligencia comercial en ayuda de los exportadores nacionales. Y los países más acometedores están utilizando incluso los servicios que ofrecen las zonas francas y los depósitos aduaneros en algunos países industrializados, para aprovechar mejor las oportunidades existentes en dichos mercados.

En general, casi todos los países de la región conceden estímulos tendientes a favorecer la participación de los exportadores en las ferias y exposiciones que se realizan en los principales mercados compradores.

6. Otros incentivos

Entre otros instrumentos que los países de la región aplican para promover las exportaciones no tradicionales, pueden señalarse los incentivos tendientes a compensar desventajas en el transporte de productos de exportación. México, por ejemplo, subsidia el transporte hasta el puerto mexicano de salida de los productos que se exportan directamente, así como el de los destinados a zonas y perímetros francos del país; asimismo, facilita la internación temporal de los contenedores y las paletas que se emplean para el transporte y manejo de las mercaderías, a fin de abaratar el costo de los bienes exportables.

También hay países que compensan el mayor precio de ciertos insumos de producción nacional cuando éstos se integran a los productos exportados, como es el caso del azúcar en Argentina.

Se observa un creciente interés por aprovechar las posibilidades que ofrece la subcontratación industrial internacional, actividad que podría verse estimulada con la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias por parte de los países industrializados. En este sentido hay países de la región que prevén zonas francas aduaneras vinculadas a parques industriales cuya actividad esté orientada fundamentalmente a la exportación.

III. INSTITUCIONES QUE APLICAN LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

1. Organismos del sector público

En los años sesenta gran parte de los países de la región fueron creando sus instituciones de promoción de exportaciones no tradicionales, en la medida que las han precisado para aplicar los instrumentos con que han debido llevar a la práctica nuevas políticas de exportación. Las instituciones, a su vez, se han ido adecuando y coordinando conforme a las nuevas formas y necesidades del comercio exterior.

Los mecanismos que existían anteriormente estaban orientados sobre todo a facilitar y a controlar la corriente de exportaciones básicas hacia los centros industrializados. Al tratar de diversificar sus ventas en el exterior, los países comenzaron a apreciar que la exportación de manufacturas

/difería marcadamente

difiera marcadamente de la tradicional en la estructura del mercado, el tipo de compradores y vendedores y las vías de comercialización externa. Vieron también que en este caso la capacidad de competir normalmente no estaba determinada por la disponibilidad de recursos naturales, sino por la capacidad para transformarlos eficientemente, y posteriormente comprobaron que, en cierta medida, una comercialización externa eficaz era en algunos casos tan necesaria como la eficiencia en la producción destinada al extranjero.

Frente a la necesidad de afrontar con éxito el desafío de los mercados externos, tanto regionales como extrarregionales, los países se vieron obligados a formular nuevas políticas de comercio exterior, más coherentes y con objetivos más precisos, y a acompañarlas con instituciones adecuadas.

En este marco, algunos países han establecido organismos de alto nivel como el Consejo de Comercio Exterior en el Brasil, el Consejo Directivo de Comercio Exterior de Colombia, el Consejo Superior de Comercio Exterior del Perú, el Consejo Directivo del Instituto de Comercio Exterior de Venezuela, el Consejo Superior del Instituto de Comercio Exterior e Integración del Ecuador, el Consejo de Administración del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, etc., en los que participan ministros de Estado y las autoridades de las instituciones autónomas más directamente responsables de la política de fomento de las exportaciones.

Algunos países de la región amplían la base de estos consejos dando participación a representantes de empresarios y trabajadores, ya que se ha visto que la acción concertada de los sectores gubernamental y empresarial permite encarar con mayor efectividad los problemas y aplicar con más rapidez las políticas adoptadas. Esta medida contribuye también a superar mentalidades tradicionalmente orientadas a la sustitución de importaciones o al control de la actividad relacionada con el comercio exterior de productos primarios. En los países medianos y pequeños de la región se tiende incluso a otorgar participación importante a los organismos nacionales vinculados con la política de integración regional.

La existencia a nivel político de un organismo colegiado responsable de formular y coordinar la ejecución de la política comercial externa, no ha suplido la necesidad de un organismo ejecutivo que, sin afectar facultades que competen claramente a otras instituciones, esté dotado del suficiente poder de orientación, coordinación y posiblemente de cierto control sobre los organismos involucrados en el desarrollo de las exportaciones no tradicionales.

/También es

También es posible verificar que el éxito de los organismos encargados de la promoción de las exportaciones no tradicionales ha dependido en gran medida de su participación en los instrumentos de intermediación financiera. Tal es el caso de CACEX en Brasil y PROEXPO en Colombia. Esta experiencia ha sido recogida por los institutos de comercio exterior de reciente creación en Ecuador y Venezuela.

2. Organismos del sector privado

La mayor parte de las organizaciones gremiales que representan a la actividad privada vinculada a la producción y el comercio se ocupan en alguna medida de aspectos relacionados con la exportación. En los países de mayor desarrollo dentro de la región hay instituciones especializadas que se dedican exclusivamente a lo que dice relación con la exportación (cámaras y asociaciones de exportadores).

Un elemento que ha contribuido a aglutinar la actividad empresarial con relación al comercio exterior han sido los esquemas de integración económica regional, ya que con motivo de las negociaciones periódicas o de las reuniones sectoriales, han puesto en contacto a los empresarios y los ha llevado a coordinar su acción en el plano nacional, con el objeto de aprovechar las oportunidades y superar los problemas que ha significado la ampliación de los mercados.

Los incentivos que algunos países, como la Argentina, han ofrecido a la actividad comercializadora de exportaciones han contribuido a la formación de empresas orientadas al sector externo; asimismo, ciertos incentivos a la actividad bancaria han contribuido a que estas instituciones den mayor importancia al fomento de las exportaciones no tradicionales.

Debe señalarse que el Grupo Subregional Andino ha instituido la representación del sector laboral, y que en otros países este sector ha comenzado a manifestar su interés por el esfuerzo tendiente a desarrollar nuevas exportaciones.

3. Otros mecanismos

a) Control de calidad para la exportación

En el decenio de 1960 muchos de los países de la región establecieron o activaron institutos encargados de apoyar el establecimiento y control de normas de calidad, buscando asegurar así una buena imagen de sus exportaciones. La tarea no ha sido fácil, debido a la frecuente necesidad de adaptar la mentalidad de los productores, tradicionalmente acostumbrada a las fáciles condiciones de un mercado interno cautivo y fuertemente protegido de la competencia externa, a las normas que rigen en los mercados internacionales.

Han sido generalmente las filiales de las empresas internacionales, particularmente del sector automotriz, las que más han contribuido a introducir el concepto de control de calidad, con el objeto de asegurar su éxito en el intercambio regional dentro de dicho sector. Se observa que en diversos países de la región los organismos encargados del control de la calidad aún no cuentan con el respaldo deseable de los sectores público y privado, e incluso algunos países no han creado el instituto responsable de este control. En algunos casos, esto estaría afectando la calidad de la producción por deficiencias de los insumos nacionales.

Desde un punto de vista regional, no se ha apreciado un avance importante en la coordinación entre las instituciones encargadas del control de la calidad en los países de la región, coordinación que estaría encaminada a lograr el mutuo reconocimiento tanto de los certificados de calidad como de los sellos, de conformidad con normas que las instituciones extienden, y tampoco parecen existir vínculos entre el otorgamiento de ciertos incentivos a la exportación con el cumplimiento de determinadas exigencias básicas de control de calidad.

b) Investigación tecnológica relativa a la exportación

Si bien el problema tecnológico se trata en otro capítulo, cabe destacar que en la segunda mitad del decenio de 1960 los países latinoamericanos de mayor y mediano desarrollo fueron dando cada vez más importancia al desarrollo de una infraestructura de investigación tecnológica, con miras a ir reduciendo gradualmente su actual dependencia de los países industrializados. Sin embargo, dentro de los programas de trabajo de estas

/instituciones no

instituciones no parecen haberse establecido vínculos importantes entre las políticas de exportación y los trabajos de investigación tecnológica aplicada, aunque varios han hecho investigaciones sobre determinados productos, principalmente en el campo de las exportaciones agroindustriales, entre ellos el Instituto de Tecnología de Alimentos (ITAL) en el Brasil y el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas (IMIT).

En Centroamérica el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) ha contribuido a la adaptación tecnológica destinada principalmente a las industrias de integración.

Por otra parte, algunas universidades están incorporando programas de investigación y otras materias relativas al comercio exterior.

c) Información estadística sobre exportación

El análisis de las exportaciones de productos manufacturados de América Latina tropieza frecuentemente con la dificultad de obtener datos estadísticos oportunos, tanto nacionales como regionales y mundiales.

Sin embargo, en el decenio de 1960, probablemente debido en parte a los compromisos de información contraídos con los organismos de integración regional, los países acusaron un marcado progreso en la oportunidad, homogeneidad y discriminación de la información estadística. Puede citarse el caso de entidades vinculadas con la promoción de exportaciones, como el PROEXPO en Colombia, el Banco Industrial del Perú, la Cartera de Comercio Exterior (CADEX) del Banco de Brasil, el Ministerio de Comercio en Argentina y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) de México, que han imprimido dinamismo a la información estadística.

En cuanto a los mercados para sus exportaciones industriales, muchos de los países de la región carecen aún de sistemas suficientemente ágiles, como para brindar estadísticas oportunas y detalladas relativas a productos con posibilidades de exportación.

IV. TENDENCIAS Y CARACTERISTICAS DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS DE AMERICA LATINA

1. Síntesis

Durante el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las exportaciones de manufacturas latinoamericanas crecieron a una tasa media de 18 % anual. De sólo 269 millones de dólares en 1960 alcanzaron a 1 428 millones en 1970, y a casi 1 900 millones en 1971. Este dinamismo, que se acentuó en la segunda mitad del decenio, fue apreciablemente mayor que el observado en otras regiones en desarrollo o desarrolladas. En contraste, las exportaciones de materias primas latinoamericanas crecieron en forma bastante más lenta que las de otras regiones, a una tasa de sólo 5 % anual.

La rápida expansión de las exportaciones de manufacturas contribuyó a elevar la participación de América Latina, aún muy modesta, en el comercio de manufacturas, tanto mundial (0.7 %) como de los países en desarrollo (15 %). Pese a su acentuado crecimiento, las exportaciones de manufacturas de América Latina no llegaron a representar más del 10 % de las exportaciones totales de la región.

El comercio intrazonal de manufacturas contribuyó sustancialmente al dinamismo registrado, puesto que su crecimiento medio anual fue de 28 % en 1960-1970. El mayor impulso se registró en el primer quinquenio del período, llegando a casi la mitad de las exportaciones de manufacturas. Por otra parte, los países desarrollados absorbieron algo más de la mitad de estas exportaciones, observándose una mayor participación de Europa Occidental y una disminución de la de los Estados Unidos.

El 70 % de las exportaciones de manufacturas de América Latina proviene tan solo de tres países: Argentina, Brasil y México. Entre los otros países que han ampliado considerablemente sus exportaciones de manufacturas se encuentran los de Centroamérica, pero en niveles absolutos modestos, en tanto que Colombia ha registrado grandes aumentos en términos absolutos y relativos. No se vislumbran tendencias marcadas en la composición sectorial de las exportaciones industriales, aunque tanto en la Argentina

/como en

como en el Brasil parecen haber tenido una participación mayor aquellas incluidas en la sección 6 (artículos manufacturados clasificados principalmente según el material) y la sección 7 (maquinaria y material de transporte) de la CUCI. En México la mayor expansión correspondió a exportaciones incluidas en la sección 7, que pasó a ocupar el primer lugar entre las secciones 5 a 8.

En los años sesenta, los esfuerzos de los países latinoamericanos para expandir y diversificar sus exportaciones de manufacturas y semi-manufacturas se tradujeron en un apreciable aumento: en el período, las exportaciones de productos manufacturados de la región subieron de 269 a 1 428 millones de dólares 16/, y la tasa de crecimiento acumulativa fue de 18 % anual, observándose una aceleración de la misma hacia la segunda mitad del decenio, conforme se desprende del cuadro 1.

En comparación con otras áreas, el crecimiento registrado por América Latina superó aquel de los países desarrollados (11.4), de los países socialistas (10.4) y de los países en desarrollo en conjunto (13.9). El dinamismo de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas contrasta con la lenta evolución de las exportaciones tradicionales de bienes primarios, cuya tasa acumulativa de crecimiento fue de sólo 5 % en el período. Más aún, si en las manufacturas América Latina mostró mayor dinamismo que las otras regiones consideradas, en los productos primarios, en cambio, la tasa de crecimiento fue inferior al de las demás áreas, con el debilitamiento consiguiente de su participación en el total mundial. En efecto, frente a una expansión del 7.0 % en los países desarrollados, 9.2 % en los países socialistas y 6.1 % en los países en desarrollo en su conjunto, la tasa del 5.0 % registrada en América Latina deterioró la posición de América Latina en el comercio mundial.

16/ De acuerdo con la CUCI, secciones 5, 6, 7 y 8, excepto el capítulo 68. Esta clasificación tiende a subestimar las exportaciones de manufacturas por no incluir aquellas del rubro alimenticio, que figuran en otros capítulos.

Cuadro 1

TENDENCIAS Y CARACTERÍSTICAS DEL COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS a/

	Total mundial	Países desarrollados	Países en desarrollo	Países socialistas	América Latina
A. Comercio mundial de manufacturas					
1) Exportaciones mundiales de manufacturas (millones de dólares fob)					
1960	65 608	55 046	2 519	7 321	269
1961-1965	84 593	70 211	3 460	...	392
1966-1970	146 176	120 394	6 534	15 632	969
1969	165 110	140 170	7 700	17 230	1 080
1970	189 690	161 330	9 220	19 120	1 428
ii) Porcentaje de participación en las exportaciones mundiales					
1960	100.0	83.9	3.8	11.2	0.4
1970	100.0	85.0	4.9	10.1	0.7
iii) Tasas de crecimiento acumulativas anuales período 1960-1970					
Productos manufacturados	11.2	11.4	13.9	10.1	18.1
Productos primarios	6.3	7.0	6.1	9.2	5.0
iv) Porcentaje de participación de las exportaciones de manufacturas en el total de exportaciones de bienes					
1960	51.3	64.4	9.2	56.4	3.1
1970	60.9	72.0	17.0	58.1	9.3
B. Comercio intrazonal de manufacturas					
i) Exportaciones intrazonales de manufacturas (millones de dólares fob)					
1960		35 316	1 075	4 794	58
1970		121 250	3 005	13 310	655
ii) Porcentaje de participación con respecto a las exportaciones totales					
1960		64.2	42.7	65.5	21.7
1970		75.2	32.6	69.6	45.9
iii) Tasa de crecimiento, período 1960-1970					
Exportaciones interzonales		13.1	10.8	10.7	28.0
Exportaciones hacia fuera de la región		7.3	15.7	8.7	19.8

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, marzo de 1967, marzo y mayo de 1971, julio de 1972 y datos enviados por la Oficina de Estadística de la Sede.

a/ Incluye las secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUGI, excepto el capítulo 68.

/En cambio,

En cambio, la rápida expansión de las exportaciones de manufacturas contribuyó a elevar la participación de América Latina en el comercio mundial de manufacturas. Desde luego, en términos absolutos esta participación ha sido y es ínfima aún: 0.4 % del total mundial en 1960 y 0,7 % en 1970. El grueso de este comercio corresponde a los países desarrollados de economía de mercado (85 %), seguidos por los países socialistas (10 %), mientras que menos del 5 % es contribución de los países en desarrollo en su conjunto. Sin embargo, en términos relativos la posición de América Latina en el conjunto de los países en desarrollo ha mostrado signos de mejoramiento. En 1960 América Latina representaba apenas 10 % de aquel total, en tanto que en 1970 había alcanzado a cerca de 15 %, cifra aún modesta considerando otros indicadores comparativos, como el aporte al comercio total o el nivel de industrialización.

Lo anterior queda ilustrado al analizar las cifras relativas a la participación de las exportaciones de manufacturas en el total de bienes exportados. Mientras que los países en desarrollo en su conjunto exportaron en 1970 el 17 % en forma de manufacturas, América Latina sólo llegó a 9.3 %, de acuerdo a la definición usada. En todo caso, cualquiera sea la definición, la proporción de manufacturas en la exportación es muy superior en el conjunto de las regiones en desarrollo que en América Latina ^{17/}. El dinamismo de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas ha contribuido a reducir esta diferencia, puesto que en 1960 los porcentajes respectivos eran de 9.2 y 3.1 %, pero la diferencia aún es apreciable. (Véase de nuevo el cuadro 1.)

En lo que toca al destino de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas, en 1970 se exportaron desde América Latina hacia la misma región 655 millones de dólares de productos manufacturados. El comercio intrazonal acusó un crecimiento rápido en la primera mitad del decenio de 1960, para mantenerse en la segunda mitad del mismo en el nivel señalado. En 1960 su participación fue de sólo 22 %, pero durante el período 1961-1965 ya había alcanzado un nivel medio de 36 %. A partir de 1966 este promedio se ha mantenido virtualmente estable alrededor del 46 % de las exportaciones totales de manufacturas.

^{17/} Influyen las cuantiosas exportaciones del Sudeste asiático, especialmente Hong Kong.

Los países desarrollados de economía de mercado, principalmente Estados Unidos y Europa occidental, absorbieron el 52 % de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas en 1970, y los países socialistas el 2 %. La participación de otros países en desarrollo como mercados para manufacturas latinoamericanas es insignificante aún y no muestra tendencias definidas. Entre los países desarrollados se observa una creciente participación de Europa occidental y una declinación relativa de las exportaciones a los Estados Unidos, en tanto que el Japón no alcanza a sobrepasar el 3 %, según se desprende del cuadro 2.

Mientras que las exportaciones a los Estados Unidos crecieron en 14,3 % anual durante el período 1961-1970, aquellas destinadas a Europa occidental aumentaron en 26 %. Para la región latinoamericana el aumento fue de 20 % anual, tasa considerablemente superior al promedio de 18 % registrado para el total de las exportaciones de manufacturas de América Latina.

El comercio intrazonal latinoamericano, si bien ha registrado aumentos considerables, dista aún de tener la importancia que dicho comercio tiene en los países desarrollados y socialistas. Sin embargo, en relación a las regiones en desarrollo, la evolución del comercio interlatinoamericano ha progresado más rápidamente que el de otras regiones. En 1960 este último representaba una proporción inferior al de los países en desarrollo en conjunto, pero en 1970 había superado el porcentaje de aquellos países. (Véase de nuevo el cuadro 1.)

2. Las exportaciones de manufacturas por país de origen

En 1972 las exportaciones de manufacturas de los países latinoamericanos superaron los 2 500 millones de dólares, manteniendo así el rápido crecimiento que las caracterizó durante el decenio de 1960. En la segunda mitad de este decenio subieron de 614 millones de dólares en 1965 a 1 587 millones en 1970 ^{16/}. Todos los indicios hacen suponer que en 1973 este ritmo de expansión continuará y se acentuará aún más. En efecto, conforme se desprende del cuadro 3, en los últimos años estas exportaciones han mostrado un dinamismo que se ha traducido en apreciables aumentos, tanto en términos absolutos como relativos. Entre 1965 y 1970 las exportaciones se multiplicaron más de dos y media veces y la tasa anual de crecimiento fue del 21 %.

^{16/} Según la definición de la CUCI indicada anteriormente. La pequeña discrepancia para el total de 1970 que muestra el cuadro 1, se debe a que para el período 1960-1970 se dispuso de datos sobre un menor número de países de la región.

Quadro 2

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS SEGUN SU DESTINO a/

Períodos o años	Total mundial	Países desarrollados	Países en desarrollo	Países socialistas	América Latina	Estados Unidos	Europa occidental	Japón
<u>A. Millones de dólares fob</u>								
1960	269	197	68	4	58	-	-	-
1961-1965	392	215	163	9	150	149	52	10
1966-1970	969	483	467	20	450	283	165	30
1969	1 080	536	520	24	500	328	177	21
1970	1 428	745	659	24	655	379	300	40
<u>B. Porcentajes de participación de cada área de destino en el total</u>								
1960	100	73	25	1	22	-	-	-
1961-1965	100	55	42	2	38	38	13	3
1966-1970	100	50	48	2	46	30	17	2
1969	100	50	48	2	46	30	16	2
1970	100	52	46	2	46	27	21	3
<u>C. Tasas de crecimiento acumulativo anuales</u>								
1960-1970	18.1	14.2	25.0	19.6	23.0	14.3b/	25.6b/	20.0b

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, marzo y mayo de 1971, julio de 1972, marzo de 1967 y datos enviados por la Oficina de Estadística.

a/ Incluye las secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 63.

b/ 1961-1970.

AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS PRIMARIOS, MANUFACTURADOS Y TOTALES, POR GRUPOS DE PAISES, 1965-1971
(Millones de dólares y porcentajes)

	Años	Productos primarios		Manufacturas		Total exportaciones	(2)/(3) %	Exportación de manufacturas		
		(1)	(2)	(3)	Participación relativa			Tasa de crecimiento anuales		
					1965				1970	1970-1975	1970-1969	1971-1970
América Latina y Total										
	1965	10 115.0	614.5	10 729.6	5.7	100.0	100.0			
	1969	11 948.5	1 218.9	13 187.4	9.3					
	1970	13 114.5	1 587.1	14 701.4	10.8					
	1971	13 044.9	1 883.4	11 933.3	12.7					
	1972	14 522.0	2 545.7	17 072.7	14.9			21.0	30.0	19.0
Países de tamaño mayor										
	1965	3 748.2	371.6	4 119.8	9.0	60.5	65.4			
	1969	4 563.3	744.9	5 308.2	14.0					
	1970	4 847.3	1 037.8	5 885.0	17.6					
	1971	4 765.2	1 354.8	7 000.0	21.9			23.0	39.3	28.6
Países de tamaño intermedio										
	1965	4 294.5	73.4	4 372.8	1.8	12.7	11.2			
	1969	4 932.4	132.1	5 071.5	2.7					
	1970	5 511.2	177.7	5 688.8	3.1					
	1971	...	...	5 644.9	...			17.8	27.7	...
Países de menor tamaño										
Grupo A										
	1965	832.9	92.7	975.7	3.5	(15.1)	(15.0)			
	1969	1 063.4	205.1	1 268.5	16.2					
	1970	1 166.1	238.3	1 424.4	16.7					
	1971	...	...	1 509.6	...			21.0	16.2	...
Grupo B										
	1965	663.6	52.8	722.4	7.3	(8.6)	(5.6)			
	1969	823.6	92.5	920.0	10.3					
	1970	895.4	82.1	984.5	8.9					
	1971	...	...	...	...			11.0	-5.0	...

Cuadro 3 (cont.)

	Productos primarios (1)	Manufacturas (2)	Total exportaciones (3)	(2)/(3) %	Exportación de manufacturas				
					Participación relativa		Tasas de crecimiento anuales		
					1965	1970		1970-1965	1970-1969	1971-1970
Grupo C	1965 519.8	19.1	598.9	3.5	(3.1)	(2.8)			
	1969 580.8	26.4	627.2	5.9					
	1970 674.4	44.3	718.7	6.2					
	1971 693.9	44.1	677.0	6.5			18.3	21.7	...
Total ARBIC	1965 2 072.3	164.6	2 237.0	7.4	25.8	23.4			
	1969 2 452.8	234.9	2 787.7	12.0					
	1970 2 755.9	371.7	5 127.6	11.9	17.7	11.0			...

Fuente: Estadísticas oficiales de comercio exterior.

a/ Todos los países miembros de la CEPAL.

Grupo A: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Grupo B: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

Grupo C: Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

La expansión de las exportaciones de manufacturas fue muy superior a la de las exportaciones primarias, como ya se señaló, pues su participación en el total de las exportaciones se dobló en cinco años: de 5.7 % en 1965 pasó a 10.8 % en 1970 y a 14.9 % en 1972, porcentajes estos que reflejan la magnitud del esfuerzo realizado por los países y han contribuido a aliviar problemas de balance de pagos. Esta contribución se torna más significativa aún si se examinan las clasificaciones estadísticas de los propios países, que incluyen las exportaciones de productos industriales tradicionales, de productos industriales no tradicionales y de algunos productos básicos nuevos ^{19/}; de acuerdo con ellas las exportaciones llegaron a 2 347 millones de dólares en 1970 y a 2 618 millones en 1971, lo que representaría el 16 y 17.5 %, respectivamente de las exportaciones totales. (Véase el cuadro 4.)

En cuanto a la contribución de estas exportaciones al desarrollo industrial, no se dispone de cifras que permitan emitir juicios válidos. Sin embargo, según algunas estimaciones, las exportaciones industriales del Brasil, a pesar de su gran auge, constituirían tan sólo el 3 % de la producción industrial bruta de ese país ^{20/}. Desde luego, este porcentaje varía considerablemente entre los diferentes sectores industriales. Para Colombia se ha estimado que en 1968 las exportaciones industriales representaban el 2.85 % de la producción industrial bruta; sin embargo, la industria textil habría exportado alrededor del 20 % de su producción, la del papel un 14 % y la alimenticia cerca del 4 %.

Una característica de este proceso de exportación ha sido su concentración en un reducido número de países, esencialmente Argentina, Brasil, Colombia y México. Para examinar estos aspectos se ha dividido la región en tres grupos de países, los de mayor tamaño, los de tamaño intermedio y los de menor tamaño.

^{19/} Cabe señalar que algunos países, como Colombia y Perú, incluyen en esta clasificación exportaciones no tradicionales que no tienen origen industrial. En cambio, México excluye en sus estadísticas nacionales un rubro importante de exportaciones industriales fronterizas que aparentemente se refiere al proceso de maquila. Con todo, la cifra total para la región parecería más representativa, en vista de la subestimación señalada de la CUCI.

^{20/} Helmut Hesse, *op. cit.*, pág. 252, y Bela Balassa y colaboradores, Estructura de la protección en países en desarrollo, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), págs. 31 y ss.

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS, SEGUN CLASIFICACION PROPIA DE LOS PAISES

(Miles de dólares fob)

	1969	1970	1971	1972	Variación porcentual	
					1969-1970	1970-1971
Total	2 003 216	2 347 457	2 618 632	...	17.2	11.6
Argentina a/	569 500	644 100	659 000b/	222 100c/	13.1	1.4
Bolivia	1 700	2 600	3 000b/	...	52.9	15.4
Brasil	495 000	664 986	822 048	1 000 000d/	34.3	29.6
Colombia e/	208 504	221 057	254 030	258 200g/	6.0	14.9
Chile	75 400	107 300	119 600	...	42.3	11.5
Ecuador	20 112	20 371	29 349	...	1.3	47.0
México	198 500	204 900	246 900	...	3.2	20.5
Paraguay g/	4 658	5 174	6 281	...	11.1	21.4
Parú h/	30 325	37 369	33 988	10 200i/	21.1	-2.1
Uruguay	52 500	60 100	56 300	...	14.5	-6.6
Venezuela	46 523	52 615	50 000b/	11 300g/	11.8	-2.9
Costa Rica	36 038	42 713	43 000b/	51 400h/	18.5	0.7
El Salvador g/	64 161	65 622	66 000b/	50 800g/	2.3	0.6
Guatemala g/	65 000	81 000	82 000b/	53 700h/	24.6	1.2
Honduras g/	14 713	14 000b/	16 000b/	1 900h/	-	14.3
Nicaragua g/	18 797	27 793	30 000b/	21 500h/	48.3	7.9
Panamá g/	2 467	1 388	1 500b/	...	-43.7	8.1
República Dominicana g/	5 400	5 900	6 800	...	9.3	15.3
Trinidad-Tobago g/	58 274	55 249	60 000b/	...	-5.2	8.6
Barbados g/	6 288	7 770	7 700b/	...	23.6	-
Guyana g/	3 781	4 100	3 800g/	...	8.4	-
Jamaica g/	25 135	21 950	27 436	...	-12.7	25.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de la clasificación de los respectivos países y de la CUCI.

Nota: Las definiciones en que se basan estas clasificaciones no son comparables de un país a otro.

a/ Incluye productos tradicionales industriales.

b/ Estimaciones.

c/ Enero a junio.

d/ Cifras estimadas por el Núcleo de Estadística de la Cartera de Comercio Exterior (CACEX/NUCEX) del Brasil.

e/ Enero a octubre.

f/ Cifras de enero a diciembre.

g/ CUCI, secciones 5, 6, 7 y 8, excepto el capítulo 68.

h/ Incluye productos básicos nuevos.

i/ Enero a mayo.

j/ Enero a marzo.

k/ Enero a agosto.

/i) Países

1) Países de mayor tamaño. La preponderancia de los tres países más grandes - Argentina, Brasil y México - en las exportaciones de manufacturas es evidente desde todo punto de vista. En términos absolutos, los 1 334 millones de dólares por manufacturas exportadas en 1971 representa el 70 % del total general para América Latina en su conjunto. En 1965 estos tres países exportaron el 60 % del total de la región, pero el gran dinamismo de sus exportaciones, especialmente del Brasil, elevó su participación al 65 % en 1970. La fuerte expansión en 1971, de aproximadamente 30 %, hace que gran parte de los resultados obtenidos por América Latina sean atribuibles a los esfuerzos de este grupo.

En el cuadro 1 del anexo estadístico se señala la participación que le correspondió a cada uno de los tres países del grupo, destacándose los niveles alcanzados por Brasil y México, aunque en este último parte apreciable de las exportaciones industriales se efectúan a través del comercio fronterizo por el proceso conocido como maquila, o ensamble de componentes importados 21/. Asimismo, tanto para la Argentina como para el Brasil las estadísticas nacionales indican cifras bastante mayores, debido a los problemas de definición ya referidos. Sobre aquella base, las exportaciones argentinas serían de 644 y 653 millones de dólares, respectivamente, en 1970 y 1971, en tanto que las del Brasil alcanzarían a 655 y 822 millones, respectivamente, en estos mismos años. Estimaciones oficiales 22/ prevén en 1972 una exportación superior a 1 000 millones de dólares de manufacturas y semimanufacturas del Brasil.

La participación de las exportaciones de manufacturas en las exportaciones totales constituye en estos países un elemento importante, puesto que más de una quinta parte del total es aportado por las manufacturas. De sólo 9 % en 1965 esta proporción fue ascendiendo continuamente hasta llegar a 17.6 % en 1970 y a 21.9 % en 1971. Nuevamente, si se consideran las clasificaciones nacionales esta proporción es mayor aún y alcanza a alrededor de 25 %, o sea, la cuarta parte de todas las exportaciones.

21/ Véase una descripción más detallada de este proceso en la sección 3 de este mismo capítulo.

22/ Núcleo de Estadística de la Cartera de Comercio Exterior (CACEX/NUCEX) del Brasil.

ii) Países de tamaño intermedio. El conjunto de los países definido como de tamaño de intermedio - Colombia, Chile, Perú y Venezuela - ha tenido una incidencia relativamente modesta en las exportaciones de manufacturas de la región, si se considera la base industrial de que ellos disponen. En 1965 sus exportaciones de estos productos eran de apenas 73 millones de dólares y en 1970 sólo habían alcanzado a 178 millones. Más de 40 % de este total correspondió a un solo país - Colombia - que ha estado aplicando una vigorosa política de promoción de las exportaciones. Con todo, este grupo de países perdió terreno en relación con América Latina en su conjunto, disminuyendo del 12.7 % del total regional en 1965 a 11.2 % en 1970.

En el cuadro 1 del Anexo estadístico se indica la participación de cada uno de los cuatro países del grupo entre 1965 y 1970. En el caso de Colombia conviene indicar que la clasificación nacional de las exportaciones no tradicionales muestra cifras de 221 millones de dólares en 1970 y 254 millones en 1971, y que en 1972 estas cifras habían llegado a 157 millones de dólares durante los primeros cinco meses del año. Sin embargo, estas exportaciones "menores", para diferenciarlas de las de café y petróleo, están constituidas en un 64 % por productos básicos de origen vegetal, animal y mineral, y en un 36 % por productos semimanufacturados y manufacturados. Igualmente, la inclusión de productos básicos no tradicionales aumenta las exportaciones de Chile y Perú a más del doble de las incluidas en la clasificación más restringida de la CUCI, y eleva también considerablemente las de Venezuela.

La contribución de las exportaciones de manufacturas a las exportaciones totales de este grupo de países tiene escasa incidencia. En 1970 éstas representaban 3.1 %, comparado con 1.8 % en 1965. Cabe destacar el bajo monto absoluto de estas exportaciones, que en conjunto no alcanzan a igualar el de cualquiera de los países grandes. Al mismo tiempo, debe señalarse que las exportaciones primarias de este grupo son relativamente elevadas y superan a las de los países grandes en conjunto (véase de nuevo el cuadro 3), gracias a las exportaciones de petróleo de Venezuela y de cobre de Chile. Así, la presión para diversificar las exportaciones no parece haber sido tan intensa en este grupo de países - excepto quizás en Colombia - debido a sus altos ingresos derivados de exportaciones tradicionales. Debe señalarse también que el Pacto Andino no parece haber tenido aún efectos pronunciados en las exportaciones de manufacturas de los países de este grupo.

/iii) Países

iii) Países de menor tamaño. Este grupo abarca tres subgrupos: los países centroamericanos y del Caribe, excepto los de la CARIFTA; los países de la CARIFTA, y el subgrupo formado por Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. En términos globales, el grupo incrementó sus exportaciones de manufacturas de 165 millones de dólares en 1965 a 372 millones en 1970. A pesar del aumento sustancial en términos absolutos, y el nivel relativamente alto de estas exportaciones en relación con el grado de desarrollo industrial de estos países, la tasa de crecimiento no fue suficientemente rápida para mantener la posición de este grupo en el conjunto de la región: mientras en 1965 representaba 25,8 % del total latinoamericano, en 1970 la cifra había bajado a 23,4 %.

Las exportaciones de manufacturas contribuyeron en 1970 con un 12 % a las exportaciones totales, cifra que muestra una evolución favorable desde 1965, cuando alcanzaron al 7,4 %. Llama la atención que este grupo de países exporte un mayor porcentaje de manufacturas que los países de tamaño intermedio y que en términos absolutos estas exportaciones doblen con creces las de aquellos países. Influye en este fenómeno la fuerte corriente de exportación generada entre los países del Mercado Común Centroamericano, que absorbe alrededor de 60 % del comercio en manufacturas de este grupo.

Al examinar las tendencias en los tres subgrupos citados, se revelan características bastante disímiles. El subgrupo A, que abarca los países centroamericanos, la República Dominicana y Haití, fue el que mostró el crecimiento más rápido durante 1965-1970, y sus exportaciones de manufacturas ascendieron a 238 millones de dólares en este último año. Esta expansión fue similar a la de América Latina en su conjunto, donde influyeron poderosamente los tres países más grandes de la región, como ya se ha visto, y permitió a este subgrupo mantener su posición en el conjunto con un 15 % del total de las exportaciones de manufacturas. La mayor parte de las exportaciones de manufacturas de este subgrupo se dirigieron al mismo subgrupo que absorbió alrededor del 90 % de ellas. Así, el efecto del Mercado Común Centroamericano queda reflejado tanto en las cifras absolutas del comercio, como en su crecimiento y en su aporte a las exportaciones totales de estos países, que entre 1965 y 1970 subió de 9,5 % a 16,7 %. Estos porcentajes son muy similares a aquellos registrados durante el mismo período por los tres países más grandes de América Latina, con un nivel de industrialización muy superior al de los países centroamericanos.

El subgrupo B, constituido por Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago no mostró tendencias definidas en el período de referencia. Si bien hubo una expansión a partir de 1965, se observó un retroceso entre 1969 y 1970, según se desprende del cuadro 3. En consecuencia este grupo de países perdió terreno en el conjunto de la región, pues en 1970 representó sólo 5.6 % de las exportaciones de manufacturas, contra 8.6 % en 1965. La contribución de las exportaciones de manufacturas al total exportado aumentó ligeramente, de 7.3 a 8.9 %, en este período.

Por último el subgrupo C, integrado por Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, exportó manufacturas por valor de 44 millones de dólares en 1970, cifra que dobló con creces la registrada en 1965, pero revela un crecimiento inferior al total latinoamericano. En consecuencia, la participación de estos países en el conjunto de la región se redujo a 2.8 %. En cambio, la contribución de las manufacturas a las exportaciones totales, si bien fue todavía modesta, subió de 3.5 % en 1965 a 6.2 y 6.5 % en 1970 y 1971, respectivamente.

3. Las exportaciones de manufacturas según su destino 23/

En las secciones anteriores se ha visto que las exportaciones de manufacturas, si bien han crecido rápidamente en años recientes, sólo constituyen para el conjunto de la región entre 10 y 12 % de sus exportaciones totales, en las cuales continúan predominando aquellas de tipo primario. Estas últimas, como se sabe, van principalmente a los mercados extrarregionales, y sólo en menos de 10 % a los mercados de la región. En contraste, las exportaciones de manufacturas latinoamericanas se dividen aproximadamente por igual entre los mercados regionales y el resto del mundo. En efecto, en 1970 y 1971 las exportaciones al resto del mundo, que habían crecido a tasas muy altas, alcanzaron al 51.6 y 54.5 % del total, y las intrarregionales 48.4 y 45.5 %, respectivamente, reflejando así el debilitamiento del comercio intrazonal que se había estado observando, particularmente entre los países miembros de la ALALC. (Véase el cuadro 2 del anexo estadístico.)

23/ Para mayores detalles, véanse monografías sobre Argentina, Bolivia, Brasil, CAHIFTA, Centroamérica, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (ECLA/GE/EX/DRAFT/71 al 83) elaboradas como antecedentes para este documento.

Dada su ponderación en el total de la región, los tres países grandes - Argentina, Brasil y México - contribuyeron a esta tendencia, observándose por ejemplo que Brasil disminuyó su participación en el comercio regional de manufacturas de casi 60 % en 1965 a 43 % en 1970 y 1971, con un incremento correspondiente a su participación en las exportaciones al resto del mundo. La tendencia fue menos pronunciada en la Argentina, pero en 1971 las exportaciones de manufacturas al resto del mundo se afirmaron, llegando al 56 % del total; se estima que el aprovechamiento del Sistema Generalizado de Preferencias a partir de este año podría afianzar aún más esta corriente. En el caso de México, el 72 % de las exportaciones industriales se dirigió al resto del mundo en 1968, y esta proporción aumentó al 77 % en 1971; sin embargo, buena parte es atribuible a la reexportación de productos terminados con partes importadas en las zonas fronterizas.

Podría quizás inferirse que los países grandes, si bien participan activamente en las oportunidades ofrecidas por los mercados regionales y los esquemas de liberalización del comercio, están también en condiciones de competir en calidad, diseño y precio en los mercados externos y que estos mercados, por su gran dinamismo y envergadura, ofrecen hoy mayores posibilidades de colocación de las exportaciones industriales latinoamericanas. Un renovado esfuerzo de liberalización regional y el fortalecimiento de los esquemas de integración podrían modificar estas tendencias, pero el análisis de estos aspectos escapa al presente capítulo.

Entre los países de tamaño intermedio tiende a prevalecer el comercio de manufacturas hacia la misma región, aunque Colombia exporta casi la mitad al resto del mundo. En los países de menor tamaño, donde predominan los centroamericanos, cuyo comercio se efectúa en más de 90 % entre los miembros del Mercado Común Centroamericano, se observan también porcentajes importantes de comercio regional. Por otra parte, cabe mencionar que Paraguay y Uruguay aparecen con altas exportaciones de manufacturas al resto del mundo, constituidas básicamente por aceites esenciales, extracto de quebracho y tops de lana, respectivamente.

4. Las exportaciones de manufacturas por productos 24/

En el conjunto de las exportaciones de manufacturas de América Latina, son las incluidas en las secciones 6 y 7 de la CUCI - artículos manufacturados clasificados principalmente según el material, y maquinaria y material de transporte - las que han registrado el mayor avance en los últimos cinco años y han representado más del 60 % del total exportado. Las exportaciones de productos químicos (sección 5) y de manufacturas diversas (sección 8) constituyen alrededor del 25 y 14 %, respectivamente.

En los tres países de mayor tamaño las exportaciones correspondientes a las secciones 6 y 7 asumen una importancia mayor aún, pues alcanzan a casi el 75 % del total, conforme se desprende del cuadro 1 del anexo estadístico. Como ejemplo de los principales productos exportados de la sección 6 que destacan por su volumen, conviene citar los incluidos en el capítulo 67 - semimanufacturas en hierro y acero (dobastes, laminados, perfiles, tubos, etc.) -; de ellos, en 1970 Brasil exportó 93 millones de dólares, México 30 y Argentina 28. Si se comparan estas cifras con las respectivas de 1968 (Brasil la duplicó, México la elevó en 40 % y Argentina la quintuplicó), puede observarse que su ritmo de crecimiento está estrechamente vinculado con las inversiones realizadas en el sector siderúrgico en estos tres países, que les permitieron en tan breve plazo reducir las importaciones de esos rubros a sólo algunos productos muy específicos y con mercado interno aún muy pequeño, y generar excedentes que fueron colocados en el mercado regional e incluso fuera de la región.

24/ Para mayores detalles, véanse las monografías por países ya citadas. En ellas se puede apreciar información para una serie de productos de origen agroindustrial y pesquero, generalmente tradicionales, que por razones metodológicas no fueron tratados en el texto, entre los que se destacan, para 1971, harina de pescado, grasas y aceites de pescado y azúcar, en Perú, por 277.6, 52.3 y 69.7 millones de dólares respectivamente; carne industrializada, café soluble y jugos de fruta y hortalizas en Brasil (50.9, 49.7 y 36.9 millones de dólares); azúcar y productos de mar industrializados en Ecuador, con 13.5 y 3.8 millones de dólares, respectivamente; Argentina, para ese mismo año, exportó 124.2 millones de dólares de carne industrializada y 15.5 de alimentos para ganado, etc.

Las exportaciones de semimanufacturas provenientes de las ramas tradicionales - textiles, cuero y maderas - han perdido peso relativo, pues siguen siendo importantes dentro del total. Sin embargo, algunas de ellas registraron cifras que sugieren que se están cristalizando en los países algunas acciones encaminadas a reforzar la oferta industrial con el propósito de agregar valor a los productos de exportación originados en el sector agropecuario. En líneas generales, las exportaciones de hilados y tejidos de fibras textiles (lana y algodón) de estos países registraron menores tasas de crecimiento que los productos metálicos; en Brasil alcanzaron a 32 millones de dólares, en México a 27 y en Argentina tan solo a cinco millones en ese mismo año. Entre 1965 y 1970 el curtido de cuero registró en Argentina un aumento notable de más de 7 veces (pasó de 5 a 36 millones de dólares), en tanto que en Brasil creció algo más de tres veces (16 millones de dólares en 1971). Sin embargo, fue en las exportaciones de productos semielaborados de madera (madera aserrada, placas, laminados, madera contrachapada, etc.) en las que Brasil hizo adelantos notables; alcanzó la cifra de 24 millones de dólares (cuatro veces más que en 1965), aunque es necesario dejar constancia que este resultado aún resulta modesto si se tiene presente las potencialidades exportadoras del país en este rubro. Las exportaciones de pasta y papel de estos países no han logrado aún cifras significativas.

Dentro de este mismo grupo hay una serie de productos cuyas exportaciones han tenido en los últimos años valores de cierta importancia, como el vidrio y las manufacturas de vidrio (México 9 millones de dólares y Brasil 7 millones), herramientas de mano (Brasil 5 millones y Argentina 2), envases metálicos (México 4 millones) y ensares domésticos (México también 4 millones).

En cuanto a los productos incluidos en el grupo 7 de la CUCI, cuya evolución es muy dinámica, los avances difieren de un país a otro. En exportaciones de maquinaria eléctrica destaca la cifra alcanzada por México de 54 millones de dólares, frente a tan solo 2 millones exportados en 1965; lo sigue Brasil con 21 millones (cuadruplicó el valor de lo exportado en 1965) y luego Argentina con 8 millones. En el caso de México es necesario dejar expresado que estas cifras se encuentran distorsionadas, ya que los datos de 1970 incluyen las exportaciones realizadas en los perímetros libres y zonas de frontera (aparatos de televisión, fonocaptors, máquinas de coser, partes de radio, etc.), donde los bienes elaborados "a maquila" resultan un elevado porcentaje.

/En aparatos

En aparatos y maquinaria no eléctrica, la Argentina registró en 1970 la mayor cifra absoluta (48 millones de dólares) y el mayor incremento (cuatro veces en relación con 1965). Aproximadamente la mitad de esta cifra proviene de las exportaciones de máquinas de oficina (escribir y calcular), que recibieron gran impulso gracias a los acuerdos de complementación firmados en el marco de la ALALC; le siguen en orden de importancia la maquinaria para la agricultura (5 millones de dólares) máquinas-herramientas y equipo para industrias varias (alimentación, plástico, etc.). Por su parte, México exportó 40 millones de dólares, también en maquinaria no eléctrica, con predominio de partes y piezas para máquinas de oficina (12 millones de dólares). En Brasil los resultados fueron menores para estos rubros, ya que exportó 35 millones, duplicando sólo la cifra correspondiente a 1965; de ellos 11 millones corresponden a máquinas y equipos para industrias especiales.

En el rubro de material de transporte también las cifras resultan promisorias. México exportó 36 millones de dólares en 1970, cifra conquistada casi en forma exclusiva en los últimos cinco años del decenio. Como era de esperar a la industria automotriz le correspondió la mayor parte (27 millones), pero la industria aeronáutica realizó interesantes avances, pues ese año exportó por valor de 6 millones de dólares. En Brasil el rubro registró 15 millones, de los cuales algo más de 9 correspondió a la industria automotriz, y en Argentina más del 96 % de los 10 millones exportados en material de transporte provino de esta misma industria. Estos logros se deben principalmente a los convenios de complementación de la industria automotriz, a ciertos acuerdos bilaterales y a decisiones de las empresas terminales de la industria automotriz, en concordancia con las políticas de inversión y división de mercados decididas por sus casas matrices.

En la diversidad de bienes que contiene la sección 8 de la CUCI, destacan por su importancia las manufacturas de vestuario, calzado e impresos, pero muchos de ellos (con excepción de los impresos) no alcanzaban en 1965 al millón de dólares de exportación por país. En vestuario se advierten los resultados de la inteligente política de promoción aplicada por estos países: en 1970 Argentina exportó 16 millones de dólares, México 11 y Brasil 3. En el calzado, iguales esfuerzos van rindiendo resultados que descubren un futuro muy promisorio (Brasil exportó 8 millones y México 3). Lo logrado en ambos sectores obedece, por una parte, a los adecuados incentivos para su promoción adoptados en los países y, por otra, a lo que se ha hecho para adecuar la oferta manufacturera a las condiciones

/que exigen

que exigen los nuevos mercados, procurando superar, por lo menos en las empresas líderes, los problemas de tamaño y eficiencia heredados de la estructura tradicional. La exportación de impresos continuó su ritmo ascendente, llegando en México a los 38 millones de dólares y en Argentina a 17 millones. Otro rubro de bastante importancia por su complejidad tecnológica, pese a que sus cifras resultan todavía algo modestas, es el instrumental científico y de precisión; en conjunto los tres países exportaron en 1970 alrededor de 7 millones de dólares en estos bienes.

En cuanto a los productos químicos, ese mismo año México vendió al exterior 81 millones de dólares de un grupo muy amplio de productos donde predominan los productos medicinales y opoterápicos (antibióticos, vitaminas, hormonas, medicamentos, etc.), abonos y fertilizantes, tolueno y xileno, ácido fosfórico y especialidades varias de uso industrial; Argentina exportó 55 millones (en antibióticos, medicamentos y sueros), y Brasil 39 millones.

En los cuatro países de tamaño intermedio - Colombia, Chile, Perú y Venezuela - la sección 6 de la CUCI abarca el 66 % del total de su exportación manufacturera, los productos químicos el 16 %, la sección 7 el 11 % y el 7 % restante corresponde a la sección 8.

Entre los productos incluidos en la sección 6 - artículos manufacturados clasificados principalmente según el material - que exporta este grupo de países destacan los bienes intermedios de hierro y acero, la pasta y el papel y los hilados, tejidos y confecciones.

En lo que se refiere a las semimanufacturas de hierro y acero del grupo de países, destacan los logros de Venezuela, que, como resultado de las inversiones realizadas en el sector siderúrgico, en 1970 exportó 15 millones de dólares de excedentes, especialmente lingotes y desbastes de hierro, y tuberías y accesorios; en cambio Chile sólo vendió algo más de 3 millones de dólares en ese año, y su volumen de comercialización anual ha sido fluctuante. En los productos textiles intermedios (tejidos e hilados de algodón), Colombia sigue manteniendo un alto monto de exportaciones, aunque éstas parecen no crecer de acuerdo a las expectativas despertadas a principios del decenio: de algo menos de 11 millones de dólares en 1965 pasó a algo menos de 13 millones en 1970, con años intermedios de fuertes declinaciones. En esta rama industrial no se ha logrado independizar las exportaciones de las fluctuaciones que sufre el mercado interno, y éste se ha convertido en el factor limitante de la capacidad expansiva del sector.

En las exportaciones de pasta y papel, Chile es el país latinoamericano que marcha a la vanguardia: en 1970 superó los 15 millones de dólares, duplicando con creces las cifras alcanzadas en 1965; más del 60 % de esta cifra corresponde a papel y cartones (cartulinas y papel para periódicos), y el resto a pasta (pasta química al sulfato, predominantemente de fibra larga). Colombia exportó en 1969 algo más de 5 millones de dólares, presentando un panorama francamente declinante, ya que en los tres años anteriores del quinquenio vendió afuera 7, 9 y 10 millones, respectivamente. En el mismo año, Perú exportó algo más de 2 millones de dólares a las exportaciones de la región en este rubro.

Del grupo de los productos químicos, Chile exportó 16 millones de dólares (en especial productos químicos para uso industrial), y Colombia 10 millones.

Por último, con respecto al grupo de la maquinaria y el material de transporte, sólo merecen mención especial los adelantos notables realizados por Chile, cuyas exportaciones crecieron dos y media veces sobre las cifras de 1965, llegando en 1970 a algo más de 10 millones de dólares, de los cuales más de 7 millones corresponden a material de transporte, y de ellos el mayor volumen a las partes y piezas para la industria automotriz, resultado de los convenios vigentes con Argentina. En Colombia la sección 7 de la CUCI tuvo 5 millones de dólares de exportaciones, de los cuales correspondió algo menos de 5 millones a maquinaria (de oficina, textil, para cuero, y partes y piezas).

Del grupo de países de menor tamaño, si exceptuamos a los cinco países pertenecientes al Mercado Común Centroamericano cuyo análisis se hace aparte, sólo merece mencionarse especialmente al Uruguay, sobre todo por sus exportaciones de productos semielaborados de cuero (curtido y semicurtido), con las que obtuvo 19 millones de dólares. Esto se debió a una política de renovación y equipamiento de la industria curtidora, a los incentivos gubernamentales orientados hacia la industria, mediante el reintegro, y a los desestímulos a la exportación del producto primario, que llegó hasta la prohibición de exportar el cuero crudo. En los hilados, tejidos y confecciones, la respuesta del sector no tuvo el mismo efecto, pues solamente se notó un incremento en la exportación de tops de lana, mientras el resto de los rubros registraban los mismos guarismos del descenso de 1970.

V. COOPERACION INTERNACIONAL: BILATERAL Y MULTILATERAL

La Estrategia Internacional de Desarrollo considera las acciones que, para promover las exportaciones de los países en desarrollo, han de realizar tanto los propios países en desarrollo como los países desarrollados y los organismos internacionales. En las páginas anteriores se examinaron los esfuerzos desplegados por los países latinoamericanos en esta materia; corresponde ahora referirse a la acción de los países desarrollados y de los organismos internacionales.

1. Acción de los países desarrollados

Junto con reconocer la comunidad internacional la necesidad de que los países en desarrollo amplíen y diversifiquen sus exportaciones, se hicieron llamados en foros internacionales como la UNCTAD y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, para que los países desarrollados ayudasen a los países en desarrollo en sus intentos de fomentar la exportación de productos no tradicionales. Esta asistencia podría ser directa y bilateral, o prestarse a través del apoyo a programas multilaterales de organismos internacionales.

Durante la Tercera UNCTAD, celebrada en 1972, representantes de países desarrollados expusieron el tipo de asistencia en este campo que sus respectivos países habían otorgado y estaban dispuestos a otorgar en el futuro.

Así, el Japón está tomando medidas para promover la comercialización de los productos de los países en desarrollo y reforzar sus posibilidades de competir en la esfera internacional. La Organización Japonesa de Comercio Exterior financia la celebración de una exposición anual y de ferias destinadas a fomentar la venta de productos primarios, manufacturados y semimanufacturados procedentes de los países en desarrollo. Para contribuir a la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo, el Gobierno del Japón está considerando la posibilidad de organizar una exposición comercial flotante en un buque que visitaría los puertos del Japón y de otras naciones para exponer y vender los productos de aquellos países. Además, todos los años lleva a cabo un programa para capacitar a estudiantes de países en desarrollo en materia de promoción de las exportaciones.

/Par su

Por su parte, Bélgica organizó dos seminarios (1968 y 1969) con el fin de dar a conocer a los agregados comerciales latinoamericanos los problemas actuales de la comercialización de las exportaciones. En 1969 y 1971 se organizaron otros dos seminarios sobre comercio internacional y promoción de las exportaciones, en los cuales se abordó el tema de la expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas y se analizaron también las funciones del Gobierno belga en el fomento de las exportaciones y las relaciones entre los exportadores latinoamericanos y la Comunidad Económica Europea.

Países como Francia, Suecia y Suiza también ofrecen capacitación en este campo y estudios de sus respectivos mercados para productos exportables de países en desarrollo.

El Gobierno de los Países Bajos ha establecido un Centro de Promoción de las Importaciones provenientes de países en desarrollo que contribuye al progreso de estos últimos, pues les proporciona información sobre oportunidades de vender sus productos industriales en los países adelantados, especialmente de Europa occidental, y brinda a los exportadores de los países en desarrollo información o ayuda en relación con ferias y exposiciones, reglamentos comerciales, medidas fiscales, oportunidades comerciales, direcciones de importadores y mercados. Asimismo, da apoyo directo a los exportadores, organizaciones de exportación y organismos regionales que deseen penetrar en el mercado de Europa occidental. Las funciones de este centro, que es parte integral del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, son: a) proporcionar la información más completa posible acerca de las posibilidades de comercializar productos provenientes de países en desarrollo; b) actuar como intermediario entre exportadores y compradores potenciales de estos productos; c) tomar otras medidas para contribuir al crecimiento de las importaciones provenientes de países en desarrollo, y d) mantener contacto con el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT.

Los Estados Unidos han establecido una Oficina de Asistencia para el Desarrollo de las Exportaciones dentro de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), que ya ha prestado asistencia a más de 25 países en desarrollo en todos los aspectos contenidos en un programa de desarrollo de las exportaciones: políticas cambiarias y arancelarias, disponibilidades financieras, planificación de las inversiones e identificación y desarrollo de productos.

La AID ha financiado también una serie de seminarios sobre exportación en el Centro de Comercio Mundial (World Trade Center) de Nueva York. Estos seminarios han reunido participantes de países en desarrollo y han contribuido a un mejor conocimiento de los requisitos para elaborar productos y venderlos en los mercados de los países desarrollados. Además, la AID ha financiado viajes de estudio a países desarrollados para estudiar mercados, y visitas a Washington para establecer contacto con funcionarios especializados en este campo.

La asistencia que los Estados Unidos está dispuesto a otorgar a América Latina en esta materia ha sido expuesta en varias oportunidades. Se formuló en la Reunión del Grupo de Comercio de la Comisión Especial de Consulta y Negociaciones (CECON), en octubre de 1970, y se reiteró en la Reunión de la propia CECON en marzo de 1971, así como en la Reunión de Expertos Gubernamentales en Promoción de Exportaciones en febrero de 1972 (documentos CIES/CECON - COMERCIO 34 y CIES/CECON/90). Esta asistencia se concentraría en las cinco áreas en que la ayuda externa parece ser más útil: la preparación de una amplia estrategia de exportación, el desarrollo de productos, la investigación de mercados, la promoción de las exportaciones y la capacitación.

Los Estados Unidos han colaborado en proyectos relativos a las exportaciones que tienen por objeto identificar exportaciones de productos con ventajas comparativas, fortalecer la capacidad nacional de emprender estudios de mercado y promover la capacitación de personal. Para el año fiscal 1973 la Administración ha solicitado del Congreso 3 millones de dólares adicionales para ayudar a incrementar las exportaciones de los países en desarrollo. Además de prestar asistencia bilateral, los Estados Unidos está proporcionando apoyo financiero y técnico a varios programas multilaterales.

La mayoría de los países desarrollados, y en particular los países nórdicos, también colaboran con los países en desarrollo mediante aportes directos a organismos internacionales especializados en esta materia, especialmente el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT.

Los países socialistas han indicado que los acuerdos comerciales de largo plazo y los acuerdos de cooperación técnica, de pagos y de cooperación económica son instrumentos útiles para que los países en desarrollo puedan contar con bases estables para sus exportaciones hacia aquellos mercados.

2. Acción de los organismos internacionales

a) En el ámbito mundial

Las actividades de las Naciones Unidas en materia de promoción de las exportaciones están encuadradas en un programa establecido en 1967 con miras a combinar actividades y recursos en este campo. Los organismos de las Naciones Unidas que participan en dicho programa son: el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, las cuatro comisiones económicas regionales y la Oficina de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Beirut (ONUB), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNCTAD, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT (CCI), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la Junta de Comercio y Desarrollo consideran periódicamente los informes que el Secretario General presenta sobre las actividades realizadas por estos organismos y la coordinación de las mismas. Al tomar nota del último de estos informes (documento E/4940), el Consejo reconoció que las crecientes necesidades que tienen los países en desarrollo de obtener asistencia de las Naciones Unidas en materia de promoción y desarrollo de las exportaciones, exigen que se aumenten en consonancia los recursos para ese programa, con el fin de contribuir al logro de los objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativos a la expansión del comercio de los países en desarrollo. En este sentido, el Consejo Económico y Social adoptó una resolución recomendando a los países desarrollados que presten pleno apoyo a las comisiones económicas regionales en sus actividades de promoción de las exportaciones, así como al Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT y a otros organismos e instituciones participantes en el Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones.

Cabe destacar la labor en América Latina del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, cuyas actividades abarcan esencialmente los siguientes campos: i) mejoramiento de la infraestructura institucional nacional para el fomento de las exportaciones; ii) creación de instituciones y servicios especializados de fomento y comercialización de las exportaciones;

/iii) descubrimiento

iii) descubrimiento y definición de las oportunidades que ofrecen los mercados, y elaboración y adaptación de productos para la exportación, mediante investigaciones de mercado; iv) comercialización de las exportaciones y estrategias de fomento; v) actividades multinacionales de promoción de productos; vi) medidas de fomento de las exportaciones en general, y vii) capacitación en fomento de las exportaciones y su comercialización.

Las tareas de la ONUDI en el desarrollo de las exportaciones incluyen la asistencia directa a los países para el establecimiento y fomento de industrias orientadas hacia la exportación. Estas actividades se complementan con otras de apoyo que incluyen: a) identificación y selección de industrias manufactureras con posibilidades de exportar; b) políticas y medidas para el desarrollo del sector industrial de exportación; c) medidas para elevar la eficiencia de las exportaciones; d) promoción de los convenios internacionales de subcontratos, y e) programa de adaptación y desarrollo de productos para industrias orientadas a la exportación.

Por su parte, la FAO brinda asistencia para efectuar ajustes en la producción y cambios destinados a estimular las exportaciones en los productos pesqueros, silvícolas y de las industrias forestales, así como la comercialización de las exportaciones de productos agrícolas y agroindustriales.

b) En el ámbito latinoamericano

Desde sus primeros trabajos, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha reconocido la importancia del sector externo como elemento clave en el desarrollo económico de la región. A raíz de la Primera UNCTAD, que tuvo lugar en 1964, la CEPAL realizó en colaboración con este organismo una serie de estudios encaminados a determinar las perspectivas inmediatas y futuras de aumentar las exportaciones latinoamericanas de manufacturas y semimanufacturas. Las exportaciones de manufacturas a los mercados mundiales fueron también tema de discusión en el Simposio Latinoamericano de Industrialización (1966), patrocinado conjuntamente por la CEPAL y la ONUDI. El Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones, mencionado anteriormente, ha asignado a las comisiones económicas regionales, entre ellas a la CEPAL, el papel de centros de iniciativa, para cuyos propósitos estas comisiones deberían establecer centros o programas de exportaciones en sus respectivas secretarías.

/La CEPAL

La CEPAL enfoca la promoción de las exportaciones desde un punto de vista integral, es decir, hace hincapié en los aspectos pertinentes de la producción industrial para la exportación y considera los aspectos institucionales y administrativos, los incentivos fiscales y financieros y los canales de comercialización, en el marco de una política coherente de promoción de las exportaciones. Esta política o estrategia global toma en cuenta las interrelaciones de las medidas y políticas sectoriales a través de todo el proceso de exportación, para hacerlo más eficiente con miras a lograr la exportación continua de volúmenes cada vez mayores de manufacturas 25/.

La orientación integral e interdisciplinaria de la CEPAL y la importancia que asigna a las políticas de exportación y a la planificación de las exportaciones 26/ sugieren que en este campo en el cual los gobiernos aún no han recibido suficiente asistencia técnica internacional, las actividades de la CEPAL complementan las orientadas hacia la información comercial y de promoción que ofrecen otros organismos regionales en esta materia.

La CEPAL ha trabajado en estrecho contacto con el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, y varios proyectos han sido organizados en forma conjunta. Asimismo ha colaborado con la ONUDI y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como con organismos regionales y subregionales que trabajan en este campo.

El Centro Interamericano de Promoción de Exportaciones (CIPE) fue establecido por la OEA en 1967 con el objeto de colaborar con los Estados Miembros en sus respectivos esfuerzos de promoción, expansión y diversificación de las exportaciones, especialmente de manufacturas y semimanufacturas. El trabajo del CIPE se realiza a través de tres servicios técnicos, el

25/ En julio de 1971 la CEPAL organizó una Reunión de Expertos sobre Formulación y Ejecución de Estrategias para la Exportación de Manufacturas donde se debatieron estos conceptos a base de documentos elaborados al efecto (ST/ECLA/Conf.37/L.1 al 37).

26/ Véase también CEPAL: Informe de la Reunión de Expertos sobre Formulación e Implantación de Estrategias para la Exportación de Manufacturas, 1971, ST/ECLA/Conf.37/L.37.

Servicio de Asistencia Técnica, el Servicio de Información y el Servicio de Promoción. A fin de coordinar sus labores con las de otros organismos regionales y globales, se realizan periódicamente reuniones con sus representantes para intercambiar informaciones, efectuar consultas y evitar innecesarias duplicaciones.

El Centro Interamericano de Capacitación y Comercialización Nacional e Internacional (CICOM), dependiente de la OEA, organiza cursos en su especialidad, tanto en el plano interamericano como nacional y realiza investigaciones sobre aspectos conexos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene en marcha un proyecto para financiar exportaciones intrarregionales de bienes de capital producidos en cualquier país latinoamericano miembro del Banco y exportados a otro.

La ALALC ha recopilado normas sobre estímulos a las exportaciones vigentes en los países afiliados a ella, con la intención de coordinarlas y uniformarlas.

El Programa Centroamericano para el Fomento de las Exportaciones (PROMECA) prevé actividades relacionadas con la coordinación regional del desarrollo y la promoción de las exportaciones, con la promoción y armonización regional de incentivos para las exportaciones centroamericanas no tradicionales, con la política comercial externa de Centroamérica sobre promoción de las exportaciones, y con la documentación e información comerciales.

3. Conclusiones

A partir de la Primera UNCTAD, en 1964, la comunidad internacional ha ido tomando conciencia de la importancia que la expansión y diversificación de las exportaciones tienen para el crecimiento económico de los países en desarrollo. Las medidas adoptadas por ellos mismos, descritos en secciones anteriores para la región latinoamericana, se han visto complementadas por una asistencia técnica cada vez mayor tanto de los países desarrollados como de los organismos internacionales. Tal asistencia no hace más que reflejar la prioridad que los países en desarrollo han asignado a este problema, para cuya solución se requiere una colaboración externa cada vez más acentuada a medida que se van confrontando los distintos aspectos y facetas del esfuerzo tendiente a diversificar su estructura exportadora.

/Sería demasiado

Sería demasiado simplista considerar que todo lo que hemos expuesto cae bajo la tan frecuente denominación de "promoción de las exportaciones". El asunto es mucho más complejo, como lo han demostrado los intentos fallidos de circunscribir las acciones a una promoción de tipo comercial. Esta última sin duda tiene utilidad en la coyuntura apropiada, pero no ofrece beneficios significativos si no se dan previamente las condiciones y el clima económico propicios a las exportaciones. Son de gran importancia entonces las medidas básicas de saneamiento económico en lo cambiario, financiero, fiscal e industrial, que echan las bases para orientar la promoción de las exportaciones con perspectivas de éxito.

Así lo han estado reconociendo últimamente los países en desarrollo y también aquellos que les prestan cooperación internacional; tanto en los unos como en los otros los esfuerzos originales han estado dirigidos de preferencia hacia la promoción comercial y los estudios de mercado. Hoy, tanto la asistencia bilateral como la multilateral consideran "estrategias de exportación", "enfoques integrales" o "programas integrados", en que cada organismo procura obtener una visión amplia de los problemas y su interrelación al actuar dentro de su esfera particular. En este sentido, sería muy conveniente que la cooperación internacional incluyese también, si los países así lo desearan, asistencia para vencer los obstáculos internos o de oferta que impidiesen ampliar las exportaciones. De este modo la asistencia que se está prestando con respecto a los problemas de origen externo que plantea el ingreso a nuevos mercados, se vería complementada y reforzada por aquella destinada a crear las condiciones internas básicas para la exportación de manufacturas y semimanufacturas latino-americanas.

VI. EVALUACION DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS Y DE LAS POLITICAS APLICADAS

En el capítulo IV de este trabajo aparecen los datos más ilustrativos de la evolución de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas, y se anticipan algunas conclusiones que guardan estrecha relación con lo que se dijo en el capítulo I sobre la evolución de las políticas para el desarrollo de esas exportaciones.

Al evaluar ahora tales datos y políticas lo que primero llama la atención es el opuesto comportamiento de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas frente a las de productos primarios: mientras que en las primeras la región tiene la tasa más alta de crecimiento con respecto al resto del mundo (18 % anual), en las segundas registra la más baja (5 % anual), no obstante la dependencia que todavía tiene de estos últimos productos, que constituyen alrededor del 90 % de las exportaciones totales según la CUCI. Y como la rigidez de su comercio de productos básicos tradicionales es aún mayor que en otras regiones en desarrollo, por efecto probable de acuerdos preferenciales discriminatorios y de producciones subsidiadas de los países industrializados, difícilmente podrá cuestionarse su decisión de mitigar aquella dependencia provocando un acelerado crecimiento de sus exportaciones de productos industrializados, sin perjuicio de renovar sus esfuerzos por remover tales trabas.

Esta vinculación entre el comportamiento de la demanda de ambos tipos de productos y las políticas para el desarrollo de las exportaciones de manufacturas quizás se haga más evidente en los países de tamaño intermedio, es decir, Colombia, Chile, Perú y Venezuela. Estos países, en su conjunto, no llegan al volumen de exportación de manufacturas de cualquiera de los tres países grandes de la región, pero sus exportaciones de productos básicos superan a las del conjunto de esos tres países mayores. Podría concluirse entonces que, dados los altos coeficientes de exportaciones por habitante de algunos de estos países intermedios, principalmente Chile y Venezuela, no ha apremiado la adopción de medidas para diversificar las exportaciones. Colombia, en cambio, que no presenta esta característica, sí ha logrado importantes avances en este último sentido y sus exportaciones de manufacturas absorben 40 % del total de los países de tamaño intermedio.

/Como se

Como se vio con más detalle en el capítulo IV, los primeros pasos del comercio exterior de manufacturas se dieron preferentemente dentro de los esquemas de integración, principalmente la ALALC y el Mercado Común Centroamericano, pero en los últimos años estos esquemas han ido perdiendo importancia relativa frente a los países desarrollados, principalmente los de economía de mercado. (Del comercio de manufacturas, 46 % va a la región, 52 % a dichos países desarrollados y el 2 % restante a los de economía centralmente planificada.)

Las razones de este fenómeno serían las siguientes: la expansión de las economías de esos mercados es más rápida que la de los países de la región; el acceso a éstos no ha recibido impulso suficiente debido al estancamiento sufrido por los citados esquemas de integración en los últimos años, y finalmente, las industrias de la región estarían alcanzando una complementación mayor con las de los países desarrollados. Conviene recordar al respecto que el 70 % de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas se concentran en Argentina, Brasil y México, países que compiten entre sí.

Por otra parte, la tendencia a incrementar el comercio con los países desarrollados podría acentuarse si se aprovechara más la subcontratación internacional, otros acuerdos especiales (tipo "maquila") y el Sistema Generalizado de Preferencias. Sin embargo, este último no justificaría aún la formulación de políticas comerciales e industriales especiales por los países de la región, sin perjuicio de que éstos intenten aprovechar las oportunidades que el sistema ofrezca 27/.

En el capítulo precedente de este trabajo se muestra que, conforme a la CUCI, son las secciones 6 (manufacturas clasificadas principalmente según el material) y 7 (maquinaria y material de transporte) las que representan más de 60 % del total de manufacturas exportadas. Cabe destacar que en la sección 6 tienen preponderante participación las exportaciones de productos siderúrgicos, resultado de fuertes inversiones en el sector que permitieron producir excedentes exportables. A su vez, merece destacarse la importancia adquirida por la sección 7 de la CUCI, ya que ella incluye los productos de mayor sofisticación y valor agregado.

27/ Coincidentes con el texto fueron las conclusiones del Seminario sobre el Sistema Generalizado de Preferencias organizado por la UNCTAD y la CEPAL en Santiago de Chile en octubre de 1972.

Por insuficiencia de datos estadísticos comparables no se ha desarrollado aquí lo que se dice en otras secciones respecto a las exportaciones de productos industriales tradicionales. Esto no significa desconocer la importancia que ellas tienen y la que le asignan los países de la región, que buscan un mayor grado de elaboración de las materias primas tradicionales, a través de muchas de las medidas de promoción que se analizan en las secciones anteriores.

Luego de examinar los datos cuantitativos que nos permiten configurar una tendencia preponderante de las economías latinoamericanas a abrirse unilateralmente al exterior a través de sus sectores secundarios y terciarios, corresponde analizar la naturaleza de la estrategia que los países de la región han formulado y estarían aplicando para alcanzar esos resultados. La expresión unilateral se utiliza para señalar que los países de la región han aceptado competir con sus productos en el exterior pero, salvo dentro del marco de los acuerdos regionales, siguen protegiéndose de la competencia externa en sus mercados internos. En algunos de estos países ha habido esporádicos intentos de modificar la política de protección arancelaria para lograr mayor eficiencia, pero esa tendencia parece haber sido abandonada. El último plan de desarrollo del Brasil no contiene indicación alguna de que vayan a modificarse los actuales niveles de protección. Venezuela, en cambio, sí prevé una política proteccionista en gradual retroceso, basada en aranceles y no, como hasta ahora, en restricciones cuantitativas.

La apertura hacia el mercado externo pareció cobrar mayor significación a partir de la segunda mitad del decenio de 1960, época en que se sancionaron algunos de los instrumentos básicos de promoción por países en este campo: en la Argentina, el decreto 9588/67 y la reforma cambiaria y arancelaria de marzo de 1967, en el Brasil, la aplicación del reajuste cambiario y del régimen de incentivos a partir de 1965, y en Colombia, el decreto-ley 444 del 22 de marzo de 1967, que creó el Fondo de Promoción de Exportaciones. Cabe señalar que en éstos, como en otros países de la región, existían algunos instrumentos de esta naturaleza desde fechas anteriores; en México, por ejemplo, existía el COMEX desde 1962.

Lo anterior se ha señalado con el objeto de poner de manifiesto que esos instrumentos de promoción son quizás el mejor indicio de la existencia de una estrategia para el desarrollo de las exportaciones. En el marco

/actual de

actual de la estructura productiva latinoamericana 28/ la puesta en vigor de tales instrumentos sería condición de la existencia de una nueva estrategia para el sector externo; cabe determinar entonces si la sanción de los mismos agota tal estrategia porque se confía básicamente en la reacción espontánea del sector productivo y comercial, o si pese al carácter aparentemente neutro de los incentivos a la exportación, las autoridades gubernamentales los utilizan para lograr la promoción de sectores que, explícita o implícitamente, se consideran prioritarios.

La selección de sectores, la sanción de instrumentos y su manejo discrecional contribuirían entonces a configurar una estrategia que rebasaría la mera sanción de incentivos, básicamente cambiarios, fiscales y crediticios.

Desde luego, el campo de investigación así demarcado no es autónomo, ya que esa estrategia forma parte de otra más general que abarca políticas monetarias, antinflacionarias, de desarrollo industrial y agrícola, etc.; pero su identificación se hace necesaria para no englobar a toda la economía en el concepto de desarrollo de las exportaciones, con el consiguiente riesgo de atoramiento de este último concepto.

Debe señalarse que las etapas antes indicadas (selección de sectores, sanción de instrumentos y manejo discrecional) no describen necesariamente un proceso cronológico verificable en la región, sino más bien un proceso lógico que sólo puede verificarse a posteriori, es decir, después de un tiempo de coexistencia en el cual la sanción de instrumentos pudo haberse anticipado a la selección o, dicho de otro modo, en el cual los instrumentos sirvieron para la selección. De todos modos, el manejo discrecional siempre aparecería en última instancia, pues de no ceñirse a una política adecuada para identificar a priori sectores con potencialidades de exportación, podría transformarse en arbitrario.

28/ Se supone que la industria manufacturera de la región no está en condiciones de competir con sus precios en el mercado internacional sin el auxilio de incentivos exógenos (preferencias arancelarias), endógenos (incentivos fiscales) o de ambos tipos a la vez, para compensar mayores costos debidos a menor productividad, escala insuficiente, presión tributaria y de prestaciones sociales, alto costo de los insumos, insuficiencia del mercado financiero, etc.

Nos es fácil determinar si en un país existe una estrategia para el desarrollo de las exportaciones, pues puede darse el caso de que ésta se haya formulado explícitamente sin su consiguiente ejecución o, por el contrario, que se esté ejecutando sin que haya sido expresada formalmente.

Para establecer las características de las estrategias aplicadas pueden ser útiles: i) los capítulos referidos al sector externo en los respectivos planes nacionales de desarrollo; ii) las instituciones públicas creadas para la formulación y ejecución de las políticas comerciales, la ausencia de tales instituciones o su descoordinación; iii) los instrumentos fiscales, financieros, cambiarios y de comercialización, y iv) el manejo de estos instrumentos.

El IV Plan de la Nación 1970-1974 de Venezuela y el Plan Cuatrienal de Exportaciones 1972-1975 de Colombia parecerían ilustrar el primero de estos puntos, ya que en ellos se seleccionan los sectores que es preciso promover y las medidas adecuadas para ese fin. Sin embargo, la vastedad del espectro sectorial abarcado por el plan de Colombia podría enervar su propósito selectivo. El plan venezolano, por su parte, distingue tres grupos de sectores industriales, de los cuales el primero, compuesto por las actividades intensivas de refinación de petróleo, petroquímicas, siderúrgicas y energéticas, se considera el sector exportador neto. En la Argentina, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 confía para el cumplimiento de sus metas cuantitativas de exportación no tradicional en el comportamiento de los sectores que se han mostrado más dinámicos en los años precedentes, pero no prevé políticas selectivas frente a ellos. A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo 1972-1974 del Brasil no contiene previsiones sobre este particular, no obstante que en ese país se observa una fuerte concentración de las exportaciones de manufacturas en un reducido número de empresas y sectores.

El aspecto institucional es un valioso elemento de análisis, si se logra identificar la naturaleza y reales funciones de los organismos creados en la región, con prescindencia de los enunciados programáticos que justificaron su creación.

En primer lugar conviene distinguir a los organismos que formulan políticas de aquellos que son ejecutores, y entre los primeros, a aquellos que pueden adoptar las medidas básicas para su ulterior ejecución 29/ de aquellos que cumplen funciones meramente asesoras.

La presencia de organismos encargados de formular y adoptar políticas básicas será un buen indicio de la existencia de una estrategia. Cabe señalar que en el Brasil, país que sobresale por los resultados alcanzados en la exportación de productos no tradicionales, el Consejo de Comercio Exterior está formado por ministros y altos funcionarios con amplias facultades dispositivas 30/.

La importancia de los organismos meramente asesores no puede ser despreciada a priori, pues depende en parte de factores de difícil ponderación (prestigio, influencia política, capacidad técnica, etc.). Por otra parte, es posible observar cierta correspondencia entre la debilidad relativa de estos institutos y la indefinición del más alto nivel político en esta materia. En efecto, algunos de estos organismos servirían como factor de presión de los grupos industriales potencialmente exportadores con el fin de lograr mayor apoyo para su sector.

Entre los organismos ejecutivos deben distinguirse los que realizan funciones complementarias de promoción de los que actúan en campos que aquí se consideran substanciales, aunque algunos hacen ambas cosas. Tal es el caso de PROEXPO de Colombia, organismo que actúa en relación con ferias,

29/ Esto nos llevaría al estudio de la delegación de funciones legislativas en el Poder Ejecutivo, como ocurre en muchos países en materia de protección arancelaria. En materia de incentivos, se suele facultar al Poder Ejecutivo (o aún al Ministro de Finanzas, como ocurre en el Brasil), para modificar discrecionalmente el monto de los incentivos.

30/ Véase nota anterior. Otro ejemplo es la reciente disposición que permite importar establecimientos industriales completos destinados a la exportación de productos manufacturados. Esta medida, pese a la magnitud de sus repercusiones en la industria local y las resistencias levantadas en ese sector, se tomó por un decreto-ley del Poder Ejecutivo.

misiones comerciales y estudios de mercados, pero que tiene también amplias atribuciones en el financiamiento de las exportaciones y hasta en su comercialización directa. La CACEX, gerencia de comercio exterior del Banco de Brasil es considerada como el organismo de ejecución de la política brasileña de promoción de exportaciones. Luego se verá por qué un organismo financiero puede llegar a adquirir tal jerarquía.

La creación de instituciones para comercializar productos no tradicionales puede ser otro indicador de que las autoridades gubernamentales no se han conformado con los incentivos fiscales y cambiarios a la exportación. La necesidad de ellas ha sido gráficamente expresada por pequeños y medianos industriales brasileños al decir: "ahora, con los incentivos fiscales, podemos competir en términos de precio, pero ¿dónde, a quién, con qué y cuándo vamos a vender?" 31/.

Como ya se ha visto, las grandes empresas nacionales y multinacionales están aprovechando los estímulos a la exportación en forma intensiva, en gran medida gracias a que cuentan con eficientes canales de comercialización externa. La asistencia oficial de Colombia en este campo puede materializarse a través de PROEXPO, organismo facultado para actuar en la comercialización directa en forma subsidiaria. En el Brasil el problema se ha debatido largamente, confundiéndose con el de la extensión de los incentivos fiscales a los comerciantes exportadores, actualmente excluidos. Luego de fallidos intentos con los consorcios de exportación, la solución se busca ahora fomentando la constitución de compañías de comercialización (trading companies) con participación limitada de capitales extranjeros (preponderantemente japoneses) y el conocimiento técnico correspondiente. Las vinculaciones de este tema con el de la magnitud de los incentivos fiscales aconseja volver sobre él al tratarse éstos más adelante.

La política de estimular las exportaciones de manufacturas mediante incentivos fiscales ya ha sido calificada como un pilar de la actual estrategia de desarrollo de las exportaciones no tradicionales. Este estudio pretende vincular dicha política con otras de carácter más selectivo, pero es preciso recordar que sus antecedentes más importantes se encuentran en los problemas estructurales del desarrollo económico que la región ha experimentado.

31/ A. Nilson Quezado C. y Etienne F. Cracco, "Os incentivos às exportações de manufacturados: análise e sugestão", Revista de Administração de Empresas, Vol. 12, 1º de marzo de 1972.

Ya se ha dicho que el análisis de esos antecedentes excede los límites de este trabajo; sin embargo, se ha visto que el nivel de los incentivos fiscales a la exportación está estrechamente vinculado con las políticas arancelarias preexistentes y las de estabilización monetaria que generalmente han coexistido con la aplicación de tales incentivos. En los países de Sudamérica ha sucedido así porque, sumada a los problemas de escala y a la presión de los impuestos y las prestaciones sociales, la protección arancelaria preexistente ha generado altos precios internos. A su vez, las políticas antinflacionarias provocaron una contracción de la demanda interna que motivó a los industriales a exportar para recuperar los costos de activos fijos inmovilizados.

A estos factores cabe sumar también el proceso de integración regional de las empresas multinacionales que operan en la región, política que está estrechamente vinculada a la marcha de este proceso. Las casas matrices de esas empresas multinacionales, proveedoras tradicionales de muchos de los bienes negociados a través de los mecanismos de liberalización del intercambio, decidieron incorporarse a dicho proceso con el objeto de conservar y ampliar su participación en el mercado, y de aprovechar las economías de escala y las utilidades derivadas de la protección contra importaciones provenientes de terceros países. Su influencia dinamizó el intercambio, principalmente a través de los acuerdos de complementación. Actualmente se observa que los países inducen a esas empresas a exportar hacia otras regiones, combatiendo políticas restrictivas de las casas matrices en tal sentido.

Rastrear una política de desarrollo de las exportaciones más allá del establecimiento de incentivos fiscales a la exportación es una tarea muy ardua por la carencia de datos estimables. Aparentemente, los incentivos fiscales no son discriminatorios, puesto que todo exportador de productos no tradicionales está exento del pago de derechos de exportación e impuestos indirectos que gravan la producción y la comercialización, así como es beneficiario de un crédito fiscal negociable o no y equivalente a un porcentaje del valor de sus exportaciones 32/. Este trato indiscriminado se hace evidente en el sistema colombiano, que otorga el mismo crédito fiscal, cualquiera sea el valor agregado al producto exportado.

32/ Se está tomando aquí una media de los sistemas de incentivos. Algunos países como Paraguay y los centroamericanos, se han limitado a eximir del pago de los derechos de exportación; Argentina ha establecido el pago en efectivo de los reintegros (reembolsos) de los impuestos internos.

El carácter formalmente neutro de los incentivos fiscales no revela por sí solo la existencia de la estrategia que buscamos, pero sí podría hacerlo el nivel que éstos alcancen y la capacidad del sistema para adaptarse a los cambios de la coyuntura económica.

Los casos de Argentina y Brasil parecen ser un buen ejemplo de lo antedicho. En estos países, la aplicación de medidas antinflacionarias hacia mediados de los años sesenta produjeron una fuerte contracción de sus mercados internos. Paralelamente se introdujeron incentivos cambiarios y fiscales a la exportación que permitieron exportar a costos marginales y recuperar una parte de los costos fijos. La exportación se presentó como la única vía para recuperar los costos de la capacidad ociosa provocada por la caída de la demanda interna.

Esta política, desde luego, hacía necesario resolver consecutivamente dos importantes cuestiones: primero, cuál es el grado de ineficiencia que el sistema de incentivos está dispuesto a compensar, y segundo, cuál debería ser la respuesta del sistema a la recuperación de la demanda interna, a fin de evitar que los industriales nuevamente olvidaran los mercados extranjeros una vez reactivado el interno.

En realidad, ambas cuestiones adquirieron gran significación una vez que se recuperó la demanda interna, pues en condiciones de contracción, como ya se dijo, bastó con un nivel de incentivos que compensara un porcentaje de los costos fijos.

Producido este fenómeno, ambos sistemas reaccionaron positivamente, y hubo un cambio cualitativo en la naturaleza de los incentivos; su nivel se elevó, garantizando así a los exportadores igual o mayor rentabilidad que la obtenida en el mercado interno, a fin de mantener su ritmo de exportación.

Ya se ha visto que actualmente los incentivos fiscales consisten en la exención de los impuestos de aduana y de los que gravan la producción y comercialización del producto exportado, más un crédito fiscal para compensar desventajas en los costos de producción e infraestructura y permitir una utilidad comparable a la del mercado interno.

Si las exenciones fiscales ponen a todas las empresas en iguales condiciones tributarias para exportar, serán aquellas cuyos costos de producción se acerquen a los del mercado internacional las que obtengan

/mayor rentabilidad

mayor rentabilidad del crédito fiscal, y esta sería una de las razones por las cuales una pocas empresas nacionales o multinacionales están aprovechando en forma intensiva el régimen de incentivos. Las otras causas de este fenómeno ya han sido analizadas en diferentes secciones de este capítulo (red de comercialización, acuerdos de complementación, decisiones de casas matrices, producción de bienes cuya demanda es más dinámica, etc.), pero todas ellas aconsejan que las autoridades tributarias tomen en cuenta a estas empresas al fijar los incentivos.

El refinanciamiento y el seguro de los créditos para la exportación son otros importantes incentivos establecidos por varios países de la región, que participan de los caracteres antes señalados y que revelan la existencia de políticas selectivas, dada su aplicación discrecional.

El caso de estos incentivos es digno de examinarse porque, al menos formalmente, se les ha creado para otorgar créditos a los pequeños y medianos empresarios, y sin embargo, al parecer sólo las empresas relativamente grandes de la región estarían aprovechándolos efectivamente. La razón habría que buscarla en las modalidades operativas de estos mecanismos oficiales de refinanciamiento, los cuales mantienen la responsabilidad de las entidades financieras intermediarias por los créditos que otorgan y con esto las impulsan a operar sólo con las empresas exportadoras que merecen su confianza. Como ha sucedido en otros países fuera de la región, el seguro de crédito es considerado por los bancos como una garantía adicional, genéricamente insuficiente para decidir el otorgamiento de crédito a un exportador que no pueda ser calificado de elegible como cliente.

Por esta vía se llegaría también a una selección de las empresas exportadoras, realizada no por organismos de planificación sino por entidades de crédito comercial, generalmente privadas. De todos modos, esta selección coincidiría con la que se hace mediante el régimen de incentivos, orientados también hacia las empresas más eficientes.

Como los regímenes de incentivos sancionados en la región para poner a las pequeñas y medianas empresas en condiciones de exportar no resuelven en forma efectiva sus problemas de financiamiento y su carencia de redes de comercialización, se está recurriendo ahora a instituciones que han tenido reconocida eficacia en algunos países altamente industrializados. Ya se ha visto que en el Brasil se piensa fomentar el establecimiento de compañías de comercialización, para resolver no sólo los problemas de comercialización ya apuntados, sino también los de organización y financiamiento de la

/producción, transporte

producción, transporte y almacenamiento de los productos exportables. Los proyectos que se discuten en tal sentido, además de limitar la participación del inversionista extranjero en el capital y la dirección de la empresa, dispondrían que los incentivos fiscales a la exportación fuesen percibidos por los industriales en el momento de vender su producción a dichas compañías, las que sólo percibirían incentivos por el valor que ellas agregaran. Ambas disposiciones tendrían por objeto evitar el control foráneo del comercio exterior de manufacturas y una excesiva remesa de utilidades al exterior.

Del análisis precedente puede concluirse que, en concordancia con sus estrategias globales de desarrollo, hay países de la región que están formulando y aplicando estrategias para el desarrollo de sus exportaciones. Puede decirse también que dicha estrategia se ha basado hasta ahora en los estímulos fiscales a la exportación, pero que éstos solos no han sido suficientes para alcanzar resultados significativos. Prueba de ello son los países que han sancionado tales incentivos y que, al no acompañarlos con otras medidas económicas y comerciales, no han logrado incrementar apreciablemente sus exportaciones de manufacturas, por lo menos al ritmo en que lo han hecho otros países de la región.

Se ha visto que los países de la región se han preocupado de la infraestructura institucional con miras a aplicar la estrategia, y que los resultados cuantitativos son más elocuentes cuanto mayor coordinación y capacidad dispositiva tengan los mecanismos institucionales.

Se ha visto también que los incentivos arancelarios, fiscales y financieros vigentes en la región han conducido a una selección de productos y de empresas exportadoras, preferentemente internacionales, aunque este no haya sido un objeto explícitamente establecido al formularse las estrategias. A esta selección habrían contribuido diversos factores, entre los que se destacarían la mayor eficiencia, que permite aprovechar mejor los incentivos fiscales, la existencia de canales de comercialización y la capacidad técnico-financiera para constituirse en sujetos de créditos.

Se ha observado asimismo que los países se manifiestan insatisfechos con estas limitaciones de sus sistemas de incentivos, no obstante haber logrado mejores resultados que otras regiones del mundo. Esto llevará a la búsqueda de nuevas instituciones que hagan accesible el comercio exterior de manufacturas a los pequeños y medianos empresarios nacionales con capacidad potencial de exportación.

/Una observación

Una observación final de este panorama permite señalar que la estrategia aplicada hasta ahora parece conducir hacia otra francamente selectiva, que no sólo consideraría los elementos antes indicados (eficiencia, canales de comercialización y capacidad crediticia), sino también la potencialidad exportadora derivada de otros factores que deberían ser previamente identificados y estimulados convenientemente. A la vez, se buscaría integrar los estímulos a la exportación con una política industrial orientada a otorgar mayor eficiencia al sector y hacerlo así menos dependiente de soluciones de tipo fiscal.

La cooperación internacional en el campo del desarrollo de las exportaciones muestra una tendencia definida, pero considerada insuficiente por los países de América Latina y por los países en desarrollo en general. Insistentemente se han pedido mayores recursos financieros para la asistencia técnica, y la creación de mecanismos para refinanciar y reasegurar los créditos de exportación, por ejemplo. En la cooperación bilateral, se exige el perfeccionamiento o la aplicación de sistemas generalizados de preferencias y se reclama por las condiciones de acceso en general. Los países de la región están tratando conscientemente de evitar que se repita con sus exportaciones industriales lo sucedido con sus exportaciones primarias, esto es, que les sean compradas en su lugar de origen en lugar de venderlas ellos en los países de destino.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE PRODUCTOS PRIMARIOS Y MANUFACTURADOS AGRUPADAS SEGUN EL TAMAÑO
(MAGNITUD DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO) DE LOS PAISES

(Miles de dólares fob)

País	CUCI	Total productos primarios (0 a 4 y sup. 60)					Total manufac- turas	Total experta- ciones
			5	6	7	8		
<u>Países de mayor tamaño</u>								
Argentina	1965	1 409 220	39 962	16 854	16 199	11 157	84 172	1 493 392
	1969	1 392 192	57 329	76 815	51 905	33 838	219 887	1 612 079
	1970	1 527 276	55 113	86 644	66 524	37 609	245 890	1 773 166
	1971	1 482 487	58 664	87 003	84 749	27 487	257 903	1 740 390
Brasil	1965	1 471 995	14 576	77 045	28 879	2 984	123 404	1 595 479
	1969	2 088 530	31 425	121 367	60 093	9 754	222 639	2 311 169
	1970	2 318 951	38 653	202 566	161 203	18 149	420 571	2 738 922
	1971	2 320 823	...	...	...	...	582 762 ^{a/}	2 903 585
México	1965	867 092	56 251	74 457	13 506	19 660	163 874	1 030 906
	1969	1 082 574	73 913	96 366	85 735	46 362	302 376	1 384 950
	1970	1 061 642	81 428	99 108	130 283	60 496	371 315	1 372 957
	1971	961 849	90 019	178 184	180 409	45 539	494 151	1 456 000
Total	1965	9 748 247	110 789	168 356	58 584	33 801	371 530	4 119 777
	1969	4 563 296	162 667	294 548	197 733	89 954	744 902	5 308 198
	1970	4 847 269	175 194	388 318	376 235	116 254	1 037 776	5 885 045
	1971	4 765 159	...	...	...	...	1 334 816	6 099 975
<u>Países de tamaño intermedio</u>								
Colombia	1965	505 335	6 149	23 062	2 047	2 551	33 809	539 144
	1969	547 807	9 962	39 177	5 052	5 512	59 703	607 510
	1970	653 066	...	...	...	...	78 594 ^{b/}	731 600
	1971	584 800	"	"	"	"	80 000	664 800
Chile	1965	665 067	8 258	9 234	4 073	1 260	22 825	687 892
	1969	1 037 052	8 827	18 099	8 892	2 570	38 388	1 075 440
	1970	1 200 116	16 013	24 390	10 194	2 687	53 284	1 253 400
	1971	920 054	"	"	"	"	43 246 ^{c/}	962 400
Perú	1965	658 549	1 911	2 467	456	417	5 251	663 800
	1969	854 352	2 082	7 553	708	824	11 167	865 519
	1970	1 032 956	3 025	9 411	1 167	1 256	14 859	1 047 815
	1971	879 700	...	...	...	...	13 000	892 733
Venezuela	1965	2 465 514	706	14 629	39	1 112	16 486	2 482 000
	1969	2 493 140	1 306	26 493	625	1 436	29 860	2 523 000
	1970	2 625 019	1 817	26 932	1 179	1 053	30 981	2 656 000
	1971	3 093 744	3 978	25 101	1 161	1 016	31 256 ^{d/}	3 125 000

Cuadro 1 (continuación 1)

País	CUCI	Total productos primarios (0 a 4 y cap. 68)					Total manufac- turas	Total exporta- ciones
			5	6	7	8		
Subtotal del grupo	1965	4 294 465	17 024	49 392	6 615	5 340	78 371	4 372 836
	1969	4 932 351	22 177	91 322	15 277	10 942	139 118	5 071 469
	1970	5 511 157	...	...	...	...	177 658	5 688 815
	1971	5 478 298	...	...	...	...	167 502	5 644 933
<u>Países de menor tamaño</u>								
Grupo A								
Guatemala	1965	159 760	6 408	12 122	1 957	5 547	26 034	185 794
	1969	189 960	14 525	33 232	4 030	13 608	65 395	255 355
	1970	209 026	19 476	39 476	5 308	16 896	81 156	290 182
	1971	224 011					75 989	300 000
El Salvador	1965	156 524	7 604	14 536	1 964	8 072	32 176	188 700
	1969	197 948	14 024	28 557	6 300	15 300	64 161	202 109
	1970	162 695	13 680	29 712	6 172	16 058	65 622	228 317
	1971	157 800					72 200	230 000
Honduras	1965	130 527	2 448	1 941	-	1 658	6 047	126 574
	1969	151 118	4 990	4 672	6	5 014	14 682	165 800
	1970	157 093	4 921	4 315	4	4 467	13 707	170 800
	1971	185 600					9 400	195 000
Nicaragua	1965	140 764	2 176	2 569	-	2 591	7 336	148 100
	1969	140 011	6 914	7 494	376	3 953	18 737	158 748
	1970	150 890	9 526	11 930	318	6 019	27 793	178 623
	1971	153 800					29 000	182 800
Costa Rica	1965	95 367	5 797	4 365	617	5 678	16 457	111 824
	1969	154 170	8 687	13 237	3 587	8 719	34 230	188 400
	1970	188 450	11 404	16 777	4 648	9 884	42 713	231 163
	1971	184 500	...	...	...	...	47 300	231 800
Panamá	1965	77 442	30	391	1	136	558	78 000
	1969	111 633	121	1 495	41	810	2 467	114 100
	1970	110 312	106	880	21	381	1 388	111 700
	1971	115 600	...	...	...	...	2 400	118 000
República Dominicana	1965	192 560	3 890	250	-	-	4 140	136 700
	1969	178 600	4 900	500	-	-	5 400	184 000
	1970	207 700	5 350	550	-	-	5 900	213 600
	1971	236 200	6 500	300	-	-	6 800	243 000
Haití	1965	...	...	...	...	...	...	36 800
	1969	...	...	...	...	...	...	37 200
	1970	...	...	...	...	...	...	40 300
	1971	...	...	...	...	...	...	46 200

Cuadro 1 (continuación 2)

País	CUGI	Total productos primarios (C a 4 y cap. 68)					Total manufac- turas	Total exporta- ciones
			5	6	7	8		
Subtotal grupo A d/								
	1965	882 944	28 353	36 174	4 539	23 682	92 748	975 692
	1969	1 063 440	54 161	89 167	14 340	47 404	205 072	1 268 512
	1970	1 186 106	64 463	103 640	16 471	53 705	238 273	1 424 385
	1971	1 257 511					243 069	1 500 600
Grupo B								
Barbados								
	1965	26 946	127	238	35	404	804	27 750
	1969	22 429	655	826	2 848	1 959	6 288	28 717
	1970	22 729	1 048	913	3 250	2 559	7 770	30 499
	1971	25 700					8 800	34 500
Guyana								
	1965	98 450	868	3 598	-	84	4 550	103 000
	1969	113 219	722	2 410	30	619	3 731	117 000
	1970	130 900	850	2 250	-	1 000	4 100	135 000
	1971	108 550	1 000	1 600	-	1 200	3 800	112 350
Jamaica								
	1965	198 475	3 077	4 594	114	7 740	15 525	214 000
	1969	263 865	6 957	4 549	479	12 750	25 135	283 000
	1970	317 050	6 363	4 000	1 189	10 398	21 950	339 000
	1971	318 564	6 877	6 126	1 040	13 393	27 436	346 000
Trinidad y Tabago								
	1965	345 716	21 222	4 412	2 481	3 827	31 342	377 658
	1969	409 055	44 833	5 975	432	7 408	58 274	457 329
	1970	424 751	37 800	8 175	469	8 805	55 249	480 000
	1971	458 400					59 600	518 000
Subtotal grupo B								
	1965	669 587	25 294	12 842	2 630	12 055	52 821	722 403
	1969	808 568	52 793	14 160	3 789	22 736	93 478	902 046
	1970	895 430	46 061	15 398	4 308	22 762	89 069	984 499
	1971	911 214					99 656	1 010 850
Grupo C								
Bolivia								
	1965	111 351	"	826	"	23	849	112 200
	1969	176 800	"	1 000	"	"	1 000 c/	177 800
	1970	188 400	"	1 000	"	"	1 000 c/	189 400
	1971	173 000	"	1 000	"	"	1 000 c/	174 000
Ecuador								
	1965	175 306	1 557	416	"	921	2 894	178 200
	1969	185 003	1 839	498	"	695	3 032	188 100
	1970	230 317	1 423	232	"	528	2 183	232 500
	1971	228 079	1 748	266	"	2 007	4 021	232 100
Paraguay								
	1965	52 446	4 685	119	-	15	4 819	57 265
	1969	46 294	3 816	828	"	14	4 658	50 952
	1970	58 896	4 135	1 024	"	15	5 174	64 070
	1971	58 923	5 007	1 258	"	16	6 281	65 204

Cuadro 1 (conclusión)

País	CUCI	Total productos primarios (0 a 4 y cap. 68)					Total manufac- turas	Total expорта- ciones
			5	6	7	8		
Uruguay	1965	180 698	841	9 142	43	476	10 502	191 200
	1969	172 717	1 859	22 747	1 181	1 832	27 619	200 336
	1970	196 759	2 491	28 329	1 824	3 306	35 950	232 709
	1971	172 871	4 768	25 481	1 416	1 157	32 822	205 693
Subtotal grupo C	1965	519 801	7 083	10 503	43	1 435	19 064	538 865
	1969	580 819	7 574	25 073	1 181	2 541	36 369	617 188
	1970	674 372	8 049	30 585	1 824	3 849	44 307	718 679
	1971	632 873	11 523	28 005	1 416	3 180	44 124	676 997
Total (A+B+C)	1965	2 072 332	60 730	59 519	7 212	37 172	164 633	2 236 965
	1969	2 452 827	114 528	128 400	19 310	72 681	394 919	2 787 746
	1970	2 755 908	118 573	149 563	23 203	80 316	371 655	3 127 563
	1971	2 801 598					386 849	3 188 447
Total América Latina d/	1965	10 115 044	188 543	277 267	72 411	76 313	614 534	10 729 578
	1969	11 948 474	299 372	514 270	232 320	172 977	1 218 939	13 167 413
	1970	13 114 334	...	...	...	...	1 587 089	14 701 423
	1971	13 044 920					1 888 385	14 933 305

a/ Cifras de la CACEX del Banco de Brasil.

b/ Banco de la República de Colombia.

c/ Estimación.

d/ Excluye Cuba y Haití.

Cuadro 2

PARTICIPACION DE AMERICA LATINA Y DEL RESTO DEL MUNDO EN LAS EXPORTACIONES TOTALES

(Porcentajes)

País	Año	América Latina e/			Resto del mundo		
		Productos primarios	Manufac-turas	Total	Productos primarios	Manufac-turas	Total
<u>Países de mayor tamaño</u>							
Argentina	1960	15.4	25.3	15.8	84.6	74.7	84.2
	1965	14.8	49.0	16.7	85.2	51.0	83.3
	1969	18.3	52.6	23.0	81.7	47.4	77.0
	1970	15.9	52.0	20.9	84.1	48.0	79.1
	1971	17.3	44.2	21.3	82.7	55.8	78.7
Brasil	1960	6.6	26.4	7.0	93.4	73.6	93.0
	1965	8.7	59.4	12.7	91.3	40.6	87.3
	1969	7.4	46.8	11.2	92.6	53.2	88.8
	1970	5.8	42.6	11.5	94.2	57.4	88.5
	1971	5.0	42.9	12.6	95.0	57.1	87.4
México	1960	1.4	18.7	3.6	98.6	81.3	96.4
	1965	2.6	28.3	6.7	97.4	71.7	93.3
	1969	3.1	28.5	8.6	96.9	71.5	91.4
	1970	3.3	24.4	9.0	96.7	75.6	91.0
	1971	4.4	22.7	10.6	95.6	77.3	89.4
<u>Países de tamaño intermedio</u>							
Colombia	1960	1.1	52.2	1.9	98.9	47.8	98.1
	1965	7.9	51.2	10.6	92.1	48.8	89.4
	1969	7.8	43.9	11.4	92.2	56.1	88.6
	1970	9.1	50.1	13.5	90.9	49.9	86.5
	1971	10.6	55.0	15.9	89.4	45.0	84.1
Chile	1960	3.6	81.8	7.7	96.4	18.2	92.3
	1965	6.4	63.3	8.3	93.6	36.7	91.7
	1969	8.2	77.7	10.6	91.8	22.3	89.4
	1970	10.5	64.9	12.8	89.5	35.1	87.2
	1971	11.8	81.0	14.8	88.2	19.0	85.2
Perú	1960	9.7	36.1	9.9	90.3	63.9	90.1
	1965	9.3	30.4	9.5	90.7	69.6	90.5
	1969	6.1	64.9	6.8	93.9	35.1	93.2
	1970	5.9	49.2	6.5	94.1	50.8	93.5
	1971	8.3	59.3	9.1	91.7	40.7	90.9
Venezuela	1960	8.5	32.3	8.6	91.5	67.7	91.4
	1965	13.3	42.3	13.5	86.7	57.7	86.5
	1969	16.2	66.4	16.8	83.8	33.6	83.2
	1970	14.1	60.0	14.6	85.9	40.0	85.4
	1971	10.9	57.6	11.4	89.1	42.4	88.6

Cuadro 2 (continuación 1)

País	Año	América Latina a/			Resto del mundo		
		Productos primarios	Manufacturas	Total	Productos Primarios	Manufacturas	Total
Países de menor tamaño							
a) Mercado Común Centroamericano, Panamá y Caribe							
Guatemala	1960	3.6	61.8	5.3	96.4	38.2	94.7
	1965	9.5	93.0	20.9	90.5	9.0	79.1
	1969	13.4	93.9	34.0	86.6	6.1	66.0
	1970	13.9	95.3	36.7	86.1	4.7	63.3
	1971	10.6	95.8	32.2	89.4	4.2	67.8
El Salvador	1960	5.9	93.9	10.8	94.1	6.2	89.2
	1965	8.8	98.6	24.1	91.2	1.4	75.9
	1969	9.4	97.5	37.4	90.6	2.5	62.6
	1970	6.8	96.6	32.7	93.2	3.4	67.3
	1971	6.6	96.6	34.9	93.4	3.4	65.1
Honduras	1960	17.4	50.0	18.1	82.6	50.0	81.9
	1965	13.0	88.3	16.6	87.0	11.7	83.4
	1969	11.3	89.8	18.2	88.7	10.2	81.8
	1970	10.1	89.5	16.4	89.9	10.5	83.6
	1971	5.8	89.5	9.8	94.2	10.5	90.2
Nicaragua	1960	6.6	17.1	7.2	93.4	82.9	92.8
	1965	5.6	99.7	8.4	96.4	0.3	91.6
	1969	11.0	98.1	21.3	89.0	1.9	78.7
	1970	14.7	97.9	27.7	85.3	2.1	72.3
	1971	14.5	98.1	27.8	85.5	1.9	72.2
Costa Rica	1960	4.4	80.0	5.3	95.6	20.0	94.7
	1965	6.8	94.7	19.7	93.2	5.3	80.3
	1969	7.5	97.3	23.8	92.5	2.7	76.2
	1970	6.3	98.2	23.3	93.7	1.8	76.7
	1971	7.1	98.5	25.8	92.9	1.5	74.2
Panamá	1960	-	100.0	0.5	100.0	-	99.5
	1965	1.3	91.6	1.9	98.7	8.4	98.1
	1969	4.5	88.9	6.3	95.5	11.1	93.7
	1970	3.1	76.0	4.0	96.9	24.0	96.0
	1971	9.1	89.4	10.7	90.9	10.6	89.3
República Dominicana	1960	0.4	-	0.4	99.6	100.0	99.6
	1965	1.4	5.7	1.5	98.6	94.3	98.5
	1969	0.4	3.7	0.5	99.6	96.3	99.5
	1970	0.9	3.4	0.9	99.1	96.6	99.1
	1971	0.8	2.9	0.9	99.2	97.1	99.1

Cuadro 2 (continuación 2)

País	Año	América Latina a/			Resto del mundo		
		Productos primarios	Manufacturas	Total	Productos primarios	Manufacturas	Total
Países de menor tamaño							
a) Mercado Común Centroamericano, Panamá y Caribe (continuación)							
Barbados	1960	3.4	71.4	5.4	96.6	28.6	94.6
	1965	1.9	62.2	3.6	98.1	37.8	96.4
	1969	0.9	12.6	3.5	99.1	87.4	96.5
	1970	0.9	10.3	3.3	99.1	89.7	96.7
	1971	0.8	9.1	2.9	99.2	90.9	97.1
Guyana	1960	13.9	28.6	14.5	86.1	71.4	85.5
	1965	10.4	15.8	10.7	89.6	84.2	89.3
	1969	12.5	21.2	12.8	87.5	78.8	87.2
	1970	10.8	22.0	11.1	89.2	78.0	88.9
	1971	12.1	23.7	12.5	87.9	76.3	87.5
Jamaica	1960	-	20.0	1.0	100.0	80.0	99.0
	1965	0.8	8.8	1.4	99.2	91.2	98.6
	1969	1.6	31.4	4.2	98.4	68.6	95.8
	1970	2.1	60.1	5.9	97.9	99.9	94.1
	1971	2.0	51.0	5.9	98.0	49.0	94.1
Trinidad y Tabago	1960	1.0	46.0	3.6	99.0	54.0	96.4
	1965	2.5	20.4	4.0	97.5	79.6	96.0
	1969	6.8	23.0	8.8	93.2	77.0	91.2
	1970	8.1	33.5	11.0	91.9	66.5	89.0
	1971	8.1	33.5	11.0	91.9	66.5	89.0
b) Cuatro países de América del Sur							
Bolivia	1960	12.3	100.0	12.4	87.7	-	87.6
	1965	2.0	88.7	2.7	98.0	11.3	97.3
	1969	9.1	90.0	9.6	90.9	10.0	90.4
	1970	10.1	90.0	10.6	89.9	10.0	89.4
	1971	13.9	90.0	14.4	86.1	10.0	85.6
Ecuador	1960	5.2	41.7	5.8	94.8	58.3	94.2
	1965	4.9	80.6	6.2	95.1	19.4	93.8
	1969	7.6	97.0	9.0	92.4	3.0	91.0
	1970	8.3	91.6	9.0	91.7	8.4	91.0
	1971	8.6	87.0	9.9	91.4	13.0	90.1
Paraguay	1960	38.7	-	33.0	61.3	100.0	67.0
	1965	31.9	5.3	29.7	68.1	94.7	70.3
	1969	36.0	7.1	33.4	64.0	92.9	66.6
	1970	32.9	11.8	31.2	67.1	88.2	68.8
	1971	31.3	9.1	29.1	63.7	90.9	70.9

Cuadro 2 (conclusión)

País	Año	América Latina a/			Resto del mundo		
		Productos primarios	Manufacturas	Total	Productos primarios	Manufacturas	Total
b) Cuatro países de América del Sur (continuación)							
Uruguay	1960	1.0	33.7	3.1	99.0	66.3	96.9
	1965	7.8	18.2	8.4	92.2	81.8	91.6
	1969	14.0	24.7	15.5	86.0	75.3	84.5
	1970	9.2	30.0	12.5	90.8	70.0	87.5
	1971	19.5	31.3	21.4	80.5	68.7	78.6
<u>Total Mercado Común</u>							
Centroamericano	1960	6.7	65.2	8.8	93.3	34.8	91.2
	1965	8.3	95.0	18.4	91.7	5.0	81.6
	1969	10.7	95.8	28.0	89.3	4.2	72.0
	1970	10.4	96.2	28.4	89.6	3.8	71.6
	1971	8.9	96.6	26.9	91.1	3.4	73.1
<u>Total ALALC</u>	1960	7.8	31.1	8.5	92.2	68.9	91.5
	1965	10.2	44.0	11.9	89.8	56.0	88.1
	1969	10.9	43.5	13.6	89.1	56.5	86.4
	1970	10.0	40.6	13.1	90.0	59.4	86.9
	1971	10.0	38.5	13.6	90.0	61.5	86.4
<u>Total América Latina b/</u>	1960	7.4	33.7	8.2	92.6	66.3	91.8
	1965	9.4	48.9	11.7	90.6	51.1	88.3
	1969	10.3	50.4	14.0	89.7	49.6	86.0
	1970	9.6	48.4	13.8	90.4	51.6	86.2
	1971	9.5	45.5	14.1	90.5	54.5	85.9

Fuente: Estadísticas oficiales de Comercio Exterior.

a/ Incluye las exportaciones a los 24 países miembros de la CEPAL.

b/ Excluye Cuba y Haití.