

E/CEPAL/1046/Add.3

c. 2

**BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO**

**CEPAL - NACIONES UNIDAS**

**DE**

**DE**

**SANTIAGO DE CHILE**

**VOLUMEN IV**

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

**BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO**



**CEPAL - NACIONES UNIDAS**

**POLITICAS  
DE  
PROMOCION  
DE  
EXPORTACIONES**

**SANTIAGO DE CHILE**

**VOLUMEN IV**

E/CEPAL/1046/Add. 3

Noviembre 1978

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

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

## INDICE

	<u>Página</u>
I. EL PAPEL DE LAS EXPORTACIONES EN EL DESARROLLO .....	3
1. Objetivos .....	3
2. El contenido del análisis .....	3
II. EL MARCO MACROECONOMICO Y ALGUNOS FACTORES CONEXOS .....	5
1. Objetivos .....	5
2. Principales factores globales y sus efectos sobre la exportación manufacturera .....	5
3. Efecto conjunto de los factores considerados sobre las condiciones de base para la exportación manufacturera .....	30
III. EL PAPEL DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS Y SU COMPORTAMIENTO .....	32
1. Objetivos .....	32
2. El balance de pagos .....	32
3. El comportamiento real de la exportación manufacturera .....	37
4. La optimización en la exportación manufacturera y la elección de prioridades .....	40
IV. LOS MERCADOS EXTERNOS .....	53
1. Objetivos .....	53
2. El mercado mundial y las condiciones de acceso .....	53
3. El comercio con países de ALALC .....	56
4. Convenios bilaterales de interés para la exportación manufacturera .....	62
5. Las empresas conjuntas latinoamericanas, la inversión argentina en el exterior y la exportación de tecnología ...	64
V. LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS Y EL REGIMEN DEL SECTOR EXTERNO .....	68
1. Propósitos de esta sección .....	68
2. La protección efectiva .....	68
3. Los mercados y los tipos de cambio .....	72
4. Las instituciones en el sector externo y su funcionamiento .....	80
VI. INSTRUMENTOS ESPECIFICOS PARA LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS .....	84
1. Propósitos de esta sección .....	84
2. Objetivos específicos y algunas restricciones de la política .....	84

	<u>Página</u>
3. Instrumentos específicos .....	90
4. Los instrumentos como factor de subsidio. Redefinición del concepto de práctica desleal .....	102
5. Los instrumentos como correctores .....	103
VII. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LOS INSTRUMENTOS: ASPECTOS DE SINTESIS .....	107
1. Propósitos y criterios de análisis .....	107
2. Eficacia .....	110
3. Eficiencia en términos del conjunto de instrumentos específicos .....	116
Apéndice 1. Las exportaciones de manufacturas .....	123
Apéndice 2. Instrumentos específicos de conducción de las exportaciones manufactureras .....	151

---

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

---

**BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO**

Cuarta Parte

ESTUDIOS SOBRE PAISES LATINOAMERICANOS

ARGENTINA

## LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS ARGENTINAS

Angel Monti \*/

## I. EL PAPEL DE LAS EXPORTACIONES EN EL DESARROLLO

1. Objetivos

Se trata de presentar el esquema de contenido del análisis y de explicar ciertos aspectos básicos que han sido tenidos en cuenta.

2. El contenido del análisis

a) Se analiza el proceso de las exportaciones argentinas de manufacturas durante el período 1969/1975, a fin de conocer su comportamiento y los factores que las impulsan o limitan. Además se intenta alcanzar ciertos resultados que deben converger con los de trabajos análogos sobre las exportaciones manufactureras de varios países (Brasil, Colombia y México), a fin de reunir experiencia de conjunto sobre la materia.

b) Las exportaciones de manufacturas, así como los factores específicos que influyen sobre ellas, están determinadas en parte por el comportamiento del marco macroeconómico. Dicho marco y su influencia son analizados en la parte II.

El papel de las exportaciones y su comportamiento son el tema de la parte III, la cual contiene también un análisis de los efectos de la exportación manufacturera por actividades sobre algunas variables económicas de importancia.

Hasta aquí el enfoque es global y "de oferta". En la parte IV se analizan ciertos factores que influyen en la demanda externa de manufacturas.

Dentro de dichos marcos globales, la parte V analiza el régimen del sector externo en cuanto interesa especialmente a la exportación manufacturera, y la parte VI se refiere a los instrumentos de política económica utilizados para fomentarla. Las condiciones de entorno del problema se desarrollan, pues, en las partes II, IV y V. Considerando estas condiciones de entorno y los hechos presentados en la parte III acerca de la conducta de la exportación manufacturera, la parte VI intenta explicar la acción de los instrumentos.

La parte VII aborda un análisis en términos de eficacia y de eficiencia. La eficacia se define en términos físicos, como la relación entre logros y requerimientos para alcanzarlos. La eficiencia se define como relación beneficios/costos, directos e indirectos, de toda naturaleza.

---

\*/ El autor es Asesor Regional del PNUD adscrito a la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización a que pertenece.



c) Este trabajo no está hecho con el fin de comprobar hipótesis preconcebidas. Es una indagación que se mantuvo abierta a considerar cualquier variable cuya inclusión pareciera justificada por evidencias lógicas o empíricas.

d) Se procuró, naturalmente, identificar relaciones de causalidad, utilizando para ello, y en forma convergente, instrumentos de distinta naturaleza. El análisis econométrico ha tenido importantes limitaciones debidas a problemas de significación de las series básicas, a su globalidad en muchos casos, a la extrema variabilidad de las políticas económicas y, particularmente, a que la expansión de la exportación argentina en 1969/1975 se realizó con índices de capacidad de competencia por efecto-precios (cociente entre tipo de cambio y precios internos) de tendencia decreciente. El instrumento más utilizado fue el juicio de expertos sobre una lista de problemas planteados con cierta precisión; se hizo así teniendo en cuenta las limitaciones cuantitativas y la necesidad de hacer de este estudio un instrumento práctico, al menos como medio de análisis crítico, de acuerdo con la solicitud formal del gobierno argentino.

e) Este último aspecto ha tenido gran repercusión en el análisis, pues significa que sus conclusiones podrían llegar a tener un valor normativo. Ello exige, en consecuencia, que las variables sean suficientemente desagregadas, y se integren en un análisis conjunto de relaciones de causalidad, es decir, en un modelo.

El primer aspecto es el de la desagregación. Cuando se corta el análisis en un nivel de abstracción dado por la preferencia del analista, pueden aparecer inconsistencias, nexos de causalidad o incluso paradojas que son sólo aparentes. Tales problemas no dependen de la realidad del fenómeno analizado, sino de que el estudio ha quedado a un nivel de abstracción más global que el necesario para las conclusiones eventualmente aplicables a la política económica. Esta consideración limita fuertemente la posibilidad de basar este estudio en aproximaciones econométricas globales.

El segundo aspecto, el de la integración de las variables en un modelo comprensivo, se ha abordado mediante la formulación de una red cualitativa. Como se sabe, una red constituye un sistema de ecuaciones, no necesariamente lineal, escrito de acuerdo con una convención dada. Este trabajo ha planteado tal sistema de ecuaciones, pero sin una acabada verificación cuantitativa debido a las limitaciones del tiempo.

f) Puesto que el presente documento intenta integrar sus conclusiones con las de los análisis de otros países, e igualmente servir como instrumento práctico, los aspectos globales son presentados en forma resumida. Ciertos detalles útiles para el análisis, tanto global como casuístico, se presentan en apéndices.

## BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

### II. EL MARCO MACROECONOMICO Y ALGUNOS FACTORES CONEXOS

#### 1. Objetivos

Esta parte del estudio procura describir los principales rasgos del comportamiento macroeconómico y de algunos factores conexos, e identificar las variables que, desde tales niveles, influyen en el comportamiento de las exportaciones manufactureras o establecen las condiciones básicas para las mismas.

#### 2. Principales factores globales y sus efectos sobre la exportación manufacturera

##### a) El ingreso por habitante

i) Argentina tiene alrededor de 25 millones de habitantes y un ingreso por habitante de más de 2 000 dólares, medidos en dólares corrientes. La tasa de crecimiento en lo que va del siglo, hasta los años 70, fue de algo más del 3% en total; el producto por habitante aumentó en 1.1%.

En lo que va del decenio de 1970, el producto por habitante creció hasta más del 5% en 1974 y disminuyó en 1975 - después de once años de crecimiento ininterrumpido - en un 3%. En general su oscilación ha sido grande.<sup>1/</sup> La inversión en maquinaria y equipo se ha mostrado tradicionalmente oscilante. El país ha subutilizado en forma sistemática su capacidad de generar producto e ingreso.

ii) Este patrón de conducta de la economía fija ciertas condiciones básicas para la exportación manufacturera.

El nivel relativamente alto del PIB por habitante es posible porque la economía posee suficientes recursos y una gran capacidad para combinarlos. Por lo tanto, puede afirmarse que la economía tiene condiciones físicas básicas que le dan capacidad para realizar grandes exportaciones de manufacturas tradicionales y no tradicionales.

Pero la oscilación de la actividad - en gran parte debida a políticas económicas muy cambiantes - ha influido adversamente sobre la asignación de recursos y sobre su salida del país, ha actuado como freno a la inversión, y ha desorientado en cierta medida la producción "para" exportación y la

---

<sup>1/</sup> Ya es usual la expresión "stop-go" para calificar el tipo de proceso de crecimiento argentino.

exportación manufacturera misma. En consecuencia, en la práctica su exportación manufacturera no tradicional se ha visto limitada por estos factores adversos, que también han formado parte de sus condiciones básicas de funcionamiento.<sup>2/</sup>

b) La inflación

i) La inflación es una constante que acompañó al crecimiento argentino de los últimos decenios, con un patrón tradicional del orden del 25 al 30% anual. Pero el ritmo inflacionario fue progresivamente creciendo. La tendencia configura una suerte de inflación "básica"; y por sobre ella ha habido una inflación larvada, cuya aparición se considera vinculada al grado de control social.<sup>3/</sup>

Naturalmente, como en toda inflación, se yuxtaponen múltiples factores que operan por los canales de insuficiencia de oferta, exceso de demanda y alza de costos.<sup>4/</sup> Sin embargo, los dos primeros canales se relacionan con un efecto inflacionario cuantitativamente reducido; las grandes inflaciones, en cambio, fueron unidas a la eliminación de controles de precios o bien a la pugna especulativa inherente a la poca aptitud de los mecanismos de regulación en una sociedad que fluctuó entre consensual y autoritaria.

---

2/ Véase A. Monti, "La exportación de manufacturas y el papel de la mediana y pequeña industria", ST/ECLA/Conf.37/L.36, Reunión de expertos sobre formulación y ejecución de estrategias para la exportación de manufacturas, Chile, 26 de julio al 4 de agosto de 1971, versión mimeografiada. Por "condición básica" se entiende aquí el conjunto de factores institucionales y operativos que deben converger para que un país tenga capacidad de exportar en condiciones homólogas a las de los competidores en los mismos productos. Esta caracterización se opone a la de subsidio. La idea consiste en que los países deben tener condiciones de base aptas (tasas de interés y plazos de financiamiento semejantes; condiciones homólogas en el seguro de crédito; redes de información y de comercialización que permitan una capacidad homóloga de competencia; etc.). El defecto de una condición de base requiere en ciertos casos el uso de correctores. Sobre ello se volverá más adelante.

3/ "Social" en sentido amplio, incluyendo el control político, económico, social en sentido estricto, e institucional.

4/ El esquema conceptual con que se interpreta este proceso está descrito en: "Factores del Proceso Inflacionario en América Latina", ILPES, versión mimeografiada, 1967. Una síntesis del mismo figura en: "La inflación. Conceptualización y el caso argentino", Revista del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de Buenos Aires - abril/setiembre de 1972, p. 8. La idea básica que aquí interesa consiste en que costos, oferta y demanda constituyen "canales" (o atributos de primer orden) a través de los cuales juegan múltiples "factores" (o atributos de segundo orden) que explican las alzas de precios. Y que estos atributos de segundo orden son explicables por otros de tercero, cuarto orden, etc., identificables en una red no lineal. Es una aproximación casuística que admite, empero, ciertas generalizaciones. Una de éstas consiste en que todas las inflaciones son mixtas y que en consecuencia no tiene sentido hablar de inflación "de" demanda o "de" costos.

Durante el decenio 1965-1975, los procesos inflacionarios agudos fueron controlados generalmente mediante políticas de consenso, ya sea forzadas desde el poder ejecutivo o acordadas entre gobierno, empresarios y trabajadores. Pero tales consensos duraron lo que el patrón político que les dio impulso. La parte alta de la inflación argentina puede, entonces, entenderse en buena medida como resultante no sólo de una pugna entre sectores, grupos o clases sociales, sino de un sistema general de conductas incorrectas de los actores, que ponen sus intereses particulares por sobre los de la nación.5/

Al producirse un cambio en el patrón político, surgen "reivindicaciones" pendulares de clases, factores y sectores; se estimulan perspectivas inflacionarias, a las cuales el país parece proclive; opera el mecanismo que hace más remunerativa la especulación que el esfuerzo creativo; y vuelven a impulsarse las malas conductas, que pueden llevar la tasa de crecimiento de precios a cualquier extremo insólito.

En 1971/1974 el alza media superó el 40%, y en 1975 fue mayor que el 300%.

ii) Los trabajos de estática comparada, así como los conceptos teóricos, indican que las altas inflaciones perjudican el volumen de actividad, a veces muy significativamente; y esto fue lo que sucedió en Argentina.

El efecto de la inflación sobre la exportación ha sido adverso. Se ha comprobado que el aceleramiento inflacionario de 1975 fue unido a una menor exportación de manufacturas; e incluso que, al asociarse a la inflación la demora en el ajuste del tipo de cambio, se produjeron cancelaciones de compromisos formales de exportación preexistentes.6/

Se señala también que determinadas variables, que son factor de inflación, influyen al mismo tiempo sobre la exportación manufacturera; algunas adversamente, como la espiral, y otras positivamente, como la deficiente distribución relativa del ingreso.7/

---

5/ Hace falta un diagnóstico muy detallado de este proceso. Y particularmente el período que se inicia en 1973 brinda materia prima muy fecunda para ello.

6/ Véase "Instrumentos para la exportación manufacturera". Extracto de principales ideas vertidas en cuatro Reuniones de expertos realizadas en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, diciembre de 1975, versión mimeografiada.

7/ Sin embargo, sobre esto es preferible no entrar en consideraciones más detalladas para no mezclar el problema de la teoría de la inflación, arduamente debatido, con el tratamiento de la exportación de manufacturas. La referencia del párrafo no pretende afirmar una relación rigurosa de causalidad.

c) La distribución del ingreso y el empleo

i) La distribución por factores (que es en Argentina relativamente más igualitaria que la existente en el conjunto de América Latina) siguió hasta 1975 el curso del patrón político; y la alícuota de la remuneración del trabajo en el ingreso varió según la concepción gubernamental. Esta proporción alcanzó máximos alrededor de los años 50; posteriormente disminuyó, para incrementarse otra vez alrededor del año 1974. Paralelamente, el poder de compra del salario osciló en el último decenio siguiendo curvas dentadas, características de las espirales en que el salario nominal es absorbido por alzas posteriores de precios. Esta absorción llegó a límites muy altos hacia fines de 1975 y durante la primera mitad de 1976 el salario real se redujo entonces considerablemente.

La producción por trabajador creció anualmente más del 2% en los últimos decenios; y naturalmente la creación de oportunidades de empleo fue una función - creciente desde 1950 - de la tasa de crecimiento del PIB.<sup>8/</sup> La variación del desempleo se asocia, pues, a los cambios en el ritmo de crecimiento. En la segunda mitad de 1975, la caída de más del 4% en el producto se vinculó inicialmente, al parecer, a una reducción fuerte en el número de horas trabajadas por hombre.

Desde mediados del decenio de 1960, el empleo se genera a un ritmo semejante al del crecimiento de la población.

La distribución por sectores, tal como la distribución por factores, fue muy sensible a los acontecimientos políticos. En los últimos quince años el sector industrial perdió ingresos sistemáticamente, en la medida en que los precios implícitos en el PIB manufacturero crecieron menos que el nivel general de precios implícitos en la economía. De ahí se generaron traslaciones de ingresos,<sup>9/</sup> cuyos beneficiarios fueron los sectores agropecuarios o los de servicios, según las épocas.

---

8/ La tasa anual acumulativa de crecimiento del empleo medida por quinquenios fue creciendo desde el 0.6 en 1951/1955 hasta el 2% en 1965/1970 (Adolfo Canitrot: Algunas características del comportamiento del empleo en la Argentina entre 1950 y 1970. Revista de desarrollo económico, ed. IDES: Instituto de Desarrollo Económico y Social, vol. 14, N° 53, abril a junio de 1974. Ed. Jornadas de Economía, La Plata, 1973, p. 3). Posteriormente, puede conjeturarse un alza media del 1.5%.

9/ Tales traslaciones fueron calculadas para explicar el incremento en el valor a precios corrientes de las variables, como suma algebraica de sendos efecto-volumen y efecto-precios. Si se respeta la definición de las cuentas nacionales para el efecto-volumen  $E_v = (Q_n - Q_0) \cdot P_0$ , resulta el efecto-precios igual a  $E_p = (P_n - P_0) \cdot Q_n$ , lo cual sobrevalúa este efecto en cierta medida. Calculando efectos al nivel de la economía en su conjunto y de las desagregaciones que se consideran en cada caso (por sectores u otros conjuntos de variables) se identifican un efecto-nivel general de precios (en cierto modo asimilable al efecto-inflación), y un efecto-traslación, debido a cambios en la estructura de precios con respecto a un período-base dado. La sumatoria de tales efecto-traslación es, naturalmente, cero.

Como resultado de tales traslaciones, las exportaciones totales - consideradas por grandes grupos de transacciones formativas de la demanda global (consumo, inversión, exportación) - perdieron ingresos desde 1960 a 1971, año en el cual comenzaron a recuperarse.

ii) Estos cambios en la distribución tienen múltiples consecuencias para la exportación manufacturera, sobre todo en ramas de mayor densidad de mano de obra. Una caída en el salario real estimula las exportaciones por doble vía; la de los menores costos y la de la consiguiente disminución de la demanda interna, con lo cual la exportación aparece como medio necesario para mantener la actividad en la empresa individual. Sin embargo, esto afecta, según expertos, la estabilidad de la función de exportación: una vez recobrado el salario real, aumentado el empleo y reactivado el mercado interno, muchas empresas tienden a replegarse hacia él, con lo cual el país pierde mercados antes logrados, según se ha visto en la práctica.

La traslación de ingresos desde el sector industrial hacia el sector agropecuario puede ser "financiada" con un incremento relativamente mayor de la productividad en el sector industrial, lo que parece haber ocurrido.

d) El financiamiento de la economía en su conjunto

i) Este concepto, para cierto ritmo de expansión del PIB, puede ser medido en función del saldo del balance de pagos en cuenta corriente.<sup>10/</sup> Este saldo había sido negativo en el decenio de 1950 y hasta principios de los años sesenta; desde entonces hasta 1974 fluctuó entre un déficit de 220 millones de dólares (1969) y un superávit de 700 millones de dólares (1973). En 1975 el déficit en cuenta corriente fue de 1 300 millones de dólares. Estos son valores contables. Existen además transacciones no registradas (básicamente contrabando, sobrefacturación de importaciones y subfacturación de exportaciones), que en ciertos años son muy altas e impiden por ello calificar la capacidad de financiamiento del país en su conjunto según la contabilidad de las transacciones registradas.<sup>11/</sup>

El juego cíclico tradicional vinculado al comercio exterior global, analizado desde hace más de medio siglo, ha mostrado que la expansión del PIB va unida al incremento de las exportaciones. En consecuencia, las importaciones aumentan luego más allá del punto alcanzado por las exportaciones; éstas dejan de crecer o incluso disminuyen. Esto parece haberse repetido también en los últimos años.

---

<sup>10/</sup> El análisis de lo ocurrido refleja el comportamiento del financiamiento de la economía en su conjunto, en función de una tasa de incremento del PIB que ya se ajustó a él, con las demoras del caso y mediante cierto uso del crédito externo. Otro análisis sería el de la capacidad de financiamiento.

<sup>11/</sup> Estimaciones de funcionarios aduaneros publicadas en periódicos estimaron para 1975 filtraciones de más de 2 000 millones de dólares, lo cual compensaría con creces el saldo contable negativo.

En efecto, las exportaciones anuales registradas no lograban, hasta la primera mitad de 1972, pasar de una cifra cercana a los 1 800 millones de dólares. Luego comienza un rápido ascenso. El umbral de importaciones registradas comienza a ascender en la primera mitad de 1973.<sup>12/</sup> Ambas transacciones - excluyendo la subfacturación y el contrabando de las exportaciones y la sobrefacturación de las importaciones - duplican casi sus valores registrados en los últimos tiempos (3 300/3 400 millones de dólares aproximadamente en el promedio de 1973/1975, con máximos de 3 900/4 000 millones de dólares).

Considerando las limitaciones de información, e incluso teniendo en cuenta el gran incremento en las remesas por remuneración de factores, el efecto de transacciones no registradas y el comportamiento del balance de pagos en los últimos quinquenios sugieren que la economía argentina genera más ahorro del que utiliza en su inversión bruta interna.<sup>13/</sup> Sin embargo, mucho ahorro se filtra, y los saldos del intercambio son afectados cada vez más fuertemente por los ciclos, con lo que se altera considerablemente el funcionamiento de la política de balance de pagos.

Hasta fines de 1975, y durante parte de 1976, hubo incremento en la deuda externa, baja de reservas y aumento en la posición pasiva a término del sistema financiero.<sup>14/</sup>

ii) El efecto de este comportamiento sobre la exportación manufacturera puede apreciarse en varios niveles de abstracción. Globalmente, introdujo todos los factores de restricción característicos de los países cuya deuda es cada vez mayor, y que tienen que salir periódicamente a refinanciar sus obligaciones, las cuales son en gran medida, de corto plazo. Muchas restricciones e incertidumbres nacen de ello. Tomando otros factores como constantes, el valor actual de la esperanza matemática de beneficios en el país tiende a hacerse menor que en el exterior debido al mayor riesgo relativo; y el inversionista racional, que procura maximizar aquel valor actual, debe colocar parte de su ahorro fuera del país. La salida de capitales se hace así una constante del proceso, y sólo varía su dimensión.<sup>15/</sup> El mecanismo utilizado consiste en colocar cierta cantidad de divisas en el exterior y para ello la subfacturación de exportaciones y el contrabando físico de exportaciones - en cantidad y calidad - se utilizan como cauces naturales.

---

<sup>12/</sup> En ambos casos se trabaja con series desestacionalizadas.

<sup>13/</sup> El incremento de la deuda externa total - incluido el saldo por operaciones de pase a principios de 1976 - parece contradecir esta estimación conjetural. Sin embargo, un análisis detallado de las transacciones y el efecto de las transacciones no registradas sugiere que el juicio tentativo del texto no es erróneo.

<sup>14/</sup> A fines de 1975 las reservas significaban casi 2 meses de importaciones. Los valores de esta variable en el período 1960/1965 oscilan cíclicamente entre 2 y 8 meses.

<sup>15/</sup> La expectativa inflacionaria contribuye poderosamente a ello, por supuesto, por efecto de la Ley de Gresham.

e) Demanda y oferta monetarias

i) Estos conceptos pueden ser analizados partiendo del coeficiente de liquidez, como primera aproximación parcial.<sup>16/</sup> Este llegó a ser mayor que el 30% hasta 1956; y desde entonces mostró tendencia a disminuir, llegando al orden del 13% hacia 1972/1973. Este hecho responde a la reiterada política de abatir la inflación con restricción monetaria. Desde entonces hubo un alza, principalmente por efecto fiscal.

El curso de la demanda de moneda y la política respecto a ella y a la oferta monetaria han sido particularmente interesantes. En condiciones de crecimiento físico con inflación, podrá esperarse una baja en la demanda de moneda como portadora de valor, pero al mismo tiempo un incremento de tal demanda para especulación - obviamente - y además para transacciones por efecto-precios y por efecto-volumen de actividad.

En cuanto a políticas para desalentar la demanda para especulación, ha habido incrementos en las tasas nominales de interés, las cuales siguieron de todas maneras significando tasas reales negativas hasta principios de 1976 por lo menos.<sup>17/</sup> El sistema bancario, sin embargo, presta tomando la solvencia como atributo de primer orden, pues atiende básicamente a la recuperación del crédito antes que a la asignación óptima de recursos. Con ello, la eficiencia direccional del crédito no está cabalmente asegurada, y no lo estuvo en la realidad concreta, a pesar de la nacionalización de los depósitos.<sup>18/</sup> Puesto que el sector público requirió una ingente dotación de fondos en los últimos años, el incremento de crédito neto al sector privado ha resultado relativamente reducido. De tal forma, el volumen físico de los medios de pago de particulares ha decaído considerablemente con respecto al de varios años anteriores.

La fisonomía de los circuitos financieros ha variado a través de la aparición o la vigorización de instrumentos de segundo orden que poseen fuerza cancelatoria - activos no nacionales - y también por vía del aumento de la importancia de la intermediación financiera no bancaria, institucionalizada o no.

La restricción monetaria ha frenado la demanda, pero también la oferta. En efecto, se ha comprobado que el crédito de largo plazo constituye un prerrequisito de la inversión, y que el de corto plazo es indispensable para la necesaria expansión del capital de giro, así como, para aumentar el coeficiente de aprovechamiento en sociedades anónimas industriales argentinas.

---

<sup>16/</sup> Cociente entre medios de pago de particulares (excluido cuasi-dinero) más medios de pago oficiales con respecto al producto.

<sup>17/</sup> Salvo alguna excepción, estas tasas fueron efectivamente negativas en los últimos lustros. A principios de mayo de 1976 se introdujeron medidas correctoras cuyo efecto no se evalúa en este estudio.

<sup>18/</sup> En abril de 1976 se anunció que se procedería a la desnacionalización de depósitos.



En cuanto a la tendencia de largo plazo, la persistente restricción monetaria no estuvo acompañada por una baja en el ritmo inflacionario, al menos hasta principios de 1976. Si tal era el objetivo, éste no se cumplió.

ii) En cambio, se considera que la restricción monetaria persistente contribuyó a disminuir el ritmo de desarrollo y a limitar el ahorro nacional y la posibilidad de asignar recursos a campos prioritarios, tales como el avance tecnológico nacional. La restricción monetaria - puesto que fue unida a una insuficiente selectividad - no contribuyó, según se estima, a vigorizar la capitalización física y tecnológica de las empresas. Muchas de éstas debieron acudir al endeudamiento extrabancario, cuyos costos son más altos, e incluso al endeudamiento en moneda extranjera, lo que hace intervenir internamente el elemento aleatorio de tasa de cambio. Estas han sido en gran parte las causas del perjuicio que dicha restricción monetaria ha causado a la exportación manufacturera, perjuicio que ha afectado particularmente a las empresas industriales medianas y pequeñas del país, así como a la posibilidad de formar empresas nacionales para la exportación en gran escala.

Aun cuando no pueda demostrarse, es posible suponer que Argentina podría haber alcanzado un nivel muchísimo más alto de exportación de manufacturas si la política de contención de la inflación hubiera tenido otras bases - la política de ingresos,<sup>19/</sup> sobre todo - y si la política monetaria hubiera favorecido selectivamente al crédito industrial.

f) El sector público 20/

i) Como actor económico, el sector público ha estado cada vez más sujeto a tres limitaciones esenciales: su financiamiento se ha deteriorado mucho; ha existido gran rotación de ministros y secretarios de Estado; y, por consiguiente, la variabilidad de programas y políticas de gobierno ha perjudicado considerablemente al propio sector público y a la economía en general.

En cuanto al financiamiento la evasión tributaria es muy alta. La erosión de la base tributaria es considerable, por cuanto se recurrió generosamente a la exención como medio de estimular muchas actividades, especialmente la industria y exportación. El gravamen a otras actividades (como las agrícolas, por ejemplo) es reducido; la política de precios y tarifas de empresas públicas ha sido fluctuante, y podría ser mayor la eficiencia global del sector público

---

<sup>19/</sup> Hubo políticas de ingresos que lograron actuar contra la inflación en distintos contextos políticos, en diferente medida y con diferentes costos, en 1962, 1967 y 1973/1974.

<sup>20/</sup> En 1974 ocupa el 30% de la población remunerada y genera el 18% del PIB no agropecuario. En los últimos 25 años, crece a un ritmo menor que la economía en su conjunto; y la reducción se opera en la actividad gubernamental propiamente dicha (baja del 10% al 6% del PIB). Véase, BCRA, El Sector Público en el Sistema Contable Nacional, Buenos Aires, agosto de 1976, p. 15.

(excluyendo las empresas) considerado como fábrica de servicios al país. El ingreso corriente del gobierno nacional constituyó el 7.2% del PIB en 1970, y sólo el 3.9% en 1975.

En los otros aspectos arriba señalados, no se ha recurrido sistemáticamente a conducir la economía - ni el sector público - "con" planificación sustancial.<sup>21/</sup> Las pautas de política económica han cambiado frecuentemente, junto con los responsables superiores de las decisiones, y se considera que buena parte de la continuidad administrativa que ha mostrado la gestión del sector público es obra de los funcionarios de nivel medio. Por lo tanto, hubo una permanente subutilización de las potencialidades del sector público como catalizador de decisiones privadas, de su poder de compra como instrumento de política y de otros aspectos esenciales de su gestión.

ii) Lo anterior tuvo consecuencias inmediatas sobre la exportación manufacturera. Para impulsarla, a fin de afianzar una vigorosa presencia de la empresa nacional en la exportación, se requería un fuerte apoyo estatal, y no sólo la oferta de virtuales "estímulos". Si el sector público hubiera sido financieramente más fuerte, y más estables sus políticas y sus decisiones, la exportación manufacturera habría sido muy superior.

g) La conducción global de la política económica

i) Pueden distinguirse dos alternativas básicas en la conducción de la política económica: comenzar por campos de política (fiscal, monetaria, cambiaria, etc.) y seleccionar actividades dentro de cada campo; o bien comenzar por actividades económicas y armonizar luego los requerimientos de las distintas actividades al nivel de los campos de política. En Argentina, la política económica ha comenzado tradicionalmente por los campos. De tal forma, la regla consiste en que las decisiones de los distintos campos de política económica converjan sobre cada una de las actividades, sin que paralelamente se planteen eficaces políticas por actividades.

Sin embargo, una serie de industrias consideradas básicas o de interés especial para el país - como la siderurgia - han logrado el establecimiento de regímenes especiales. Tales regímenes en general incluyen fuerte protección, liberación de derechos de importación de bienes de capital y de ciertos insumos, exenciones tributarias por cierto plazo para la actividad en sí, y apoyo ulterior para la exportación.

También las regiones han constituido ciertos polos y franjas industriales (Córdoba, Mendoza, Tucumán, la ribera del Río Paraná, Bahía Blanca, etc.) fuera del Gran Buenos Aires. El sistema de promoción en lo regional procura inducir la inversión, otorgando ventajas diferenciadas según la localización.

---

<sup>21/</sup> La conducción "con" planificación a que aquí se hace referencia se concibe como una política permanente destinada a cumplir objetivos razonablemente estables, tomando al plan como atributo de primer orden y a las aproximaciones sucesivas de la política como atributos de segundo orden del plan. No se trata de un uso meramente formal del instrumento planificación.

ii) La política económica planteada según campos de política - tomando cada campo como atributo de primer orden - ha constituido un factor limitante para la exportación manufacturera. En efecto, dicho enfoque aplicado por instituciones diferentes según los campos, y con niveles de selectividad sin objetivos, penetración y métodos análogos, no aseguró en la forma y oportunidad debidas, la convergencia de todos los factores necesarios para concretar las exportaciones de manufacturas.

La exportación manufacturera se desarrolla a partir de bases industriales y tecnológicas que exigen conducción unívoca, actividad por actividad. Se trata primero de elegir, dentro de las posibilidades, aquellas que responden a ciertos óptimos y respetan determinadas restricciones. Luego, de conducir la política relativa a tales actividades con la precisión necesaria para asegurar el flujo de exportación.

Al no haberse asegurado la convergencia estricta de los resultados de las políticas sobre cada actividad, se perjudicó la decisión estratégica superior relativa a cuánta difusión y cuánta especialización debía desarrollarse en la exportación manufacturera.

En efecto, es conocido que si el resto de las condiciones son iguales, el ingreso bruto en divisas de exportación crece más cuanto mayor es el número de flujos de ventas; es decir, el producto del número de bienes exportados por el número de mercados de destino.<sup>22/</sup> Pero tal mayor difusión del comercio aumenta los costos, pues hay ciertos efectos de escala y es necesario incurrir en gastos de promoción y de entrada en nuevos mercados.

Por otra parte, también se sabe que la especialización en rubros determinados crea una mayor capacidad de competencia estable en los rubros especializados. Pero tal ventaja está sujeta a la propiedad de las patentes y marcas, y es sensible a los avances tecnológicos de virtuales competidores, a la aparición de sustitutos y a la capacidad nacional de perseverar en la ventaja de especialización. Conlleva, pues, ciertos riesgos muy concretos en países como Argentina.

Por otra parte, se sabe que la exportación no puede difundirse más allá de cierto punto, por su costo, y tampoco puede aumentarse la especialización más allá de cierto nivel, por la vulnerabilidad que significa. Sin embargo, se estima que una especialización más deliberada y más inducida que la actual favorecería la exportación de manufacturas argentinas. La difusión y la especialización tienen ciertos beneficios y ciertos costos; y por ello es concebible que una estrategia mixta podría producir los mejores resultados.

¿Quién ha de hacer la elección? Si no se conduce con planificación y si la política económica se plantea básicamente por campos, e insuficientemente por actividades, no hay alternativa: el gobierno sólo podría limitarse a

---

<sup>22/</sup> Cf: Mahfuzur Rahman: Exports of Manufactures from Developing Countries, Ed. Rotterdam University Press, 1973.

establecer el marco en el cual actúe la decisión privada. Tal ha sido el resultado en Argentina. Pero esto es un factor limitante para la exportación, pues la necesidad de minimizar el riesgo, o de asumir un riesgo limitado, conduce al empresario a exportar sólo lo tradicional; para entrar en lo no tradicional, deben mediar estímulos, y lo hará con más cautela de la necesaria, en forma demorada o fluctuante según el nivel de actividad interna. En todo caso, dicha actitud lleva a perder oportunidades de exportación concreta. Así ha sucedido también en Argentina.

Es cierto que ha existido cierta conducción por actividades, particularmente para la exportación de determinados bienes. Tampoco se afirma que, en el contexto de una política conducida básicamente por campos, no se pueda entrar con cierta eficiencia por actividades. Pero cuando la constelación institucional es dispersa y no se usa planificación, se hace considerablemente más difícil obtener buenos resultados prácticos.

En suma, la conducción de la política económica por campos, sin una eficiente y perseverante convergencia por actividades, ha constituido una condición básica que limitó la exportación, hizo perder oportunidades concretas, y perjudicó especialmente la decisión superior de la política de exportación en cuanto a los grados relativos de difusión y de especialización en la conducción del sector externo.<sup>23/</sup> No obstante, parece existir cierta tendencia a concentrarse en determinadas exportaciones, pero está impulsada principalmente por los intereses propios de las empresas exportadoras transnacionales.<sup>24/</sup>

#### h) Lo sectorial

i) Según se estima, Argentina es un país industrializado que tiene el suficiente acopio de tecnología y capacidad industrial como para cubrir las necesidades nacionales básicas y alcanzar un nivel razonable de capacidad de competencia externa por efecto-tecnología. Aun cuando se considerara optimista la presunción anterior, existe un consenso acerca de que las potencialidades exportadoras de manufacturas son superiores al nivel actualmente alcanzado, incluso en la manufactura no tradicional. La primera etapa del proceso de industrialización ha sido la industrialización de materia prima

---

<sup>23/</sup> En "Conducción de la política económica por actividades" versión mimeografiada, 1975, se propone que la actividad tiene que ser el atributo de primer orden para el diseño, con planificación y participación; y que se debe armonizar el conjunto de solicitudes que surgen de las actividades por campos de política, habida cuenta de ciertos óptimos regionales y de otros factores.

<sup>24/</sup> Jorge Katz y Eduardo Ablin: "Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente", Desarrollo Económico, abril a junio de 1977, califican ciertas exportaciones industriales como "más sofisticadas" atendiendo a la tecnología incorporada y juzgan importante el grado de concentración que se manifiesta en la exportación en los rubros de ciertas industrias metalmeccánicas y químicas.

nacional; luego la sustitutiva; más recientemente se ha entrado a la exportación de bienes de consumo duradero, de bienes de capital de tecnología exigente (automotores, maquinarias, instalaciones, plantas completas o "llave en mano") e incluso de tecnología desincorporada.

En varios estudios se ha afirmado que el proceso de sustitución ha contado con una sobreprotección excesiva, la cual no ha mejorado la escala de producción, ni el nivel del avance tecnológico, ni los costos de producción y, en definitiva, no ha beneficiado la exportación manufacturera.<sup>25/</sup>

Es bien conocida la capacidad de competencia de la agricultura tradicional argentina y de sus industrias conexas. Sin embargo, el manejo inestable de los precios relativos de la producción agropecuaria y la relación de precios de productos a insumos en el sector, juntamente con otros factores, han creado incertidumbres relativas en el uso de la tierra y la orientación de la producción, y han contribuido a retrasar la tecnificación y la obtención de mejores rendimientos, así como la preservación y aún enriquecimiento del capital tierra.

Particularmente en la industria, las muchas variabilidades (de ritmo de demanda, de precios relativos, de tipos de cambio, de disponibilidad de crédito, etc.) han llevado al empresario individual nacional a valorizar el riesgo como variable relevante y a intentar minimizarlo. Esto disminuyó las posibilidades de especialización, pues el empresario ha aprendido que en tales condiciones de base el juego económico requiere una estrategia mixta, de producción de varios bienes, con diferentes riesgos y distintos patrones de rentabilidad.

Dicha variabilidad, así como la falta de una conducción por actividades que utilice una programación con utilidad práctica, aparecen como las principales fuentes de desaprovechamiento de la capacidad de producción industrial que tiene el país.

En materia de transportes, los expertos han señalado las desventajas comparativas de Argentina en su comercio con el hemisferio norte y otros continentes: su posición geográfica, la reducida disponibilidad de bodegas oportunas en barcos de línea, el juego de ciertos factores discriminatorios externos que podrían ser contrarrestados por una vigorosa política nacional de transporte al exterior, la insuficiencia de la flota nacional propia, y otros factores. El tráfico con países limítrofes está alcanzando soluciones adecuadas, según el juicio de expertos. No obstante, se ha sugerido que procedería una revisión comprensiva del tipo de los "programas de facilitación del comercio y del transporte".<sup>26/</sup>

---

<sup>25/</sup> Sobre ello se volverá en la parte V, al tratar el régimen del sector externo, en el punto relativo a la protección efectiva.

<sup>26/</sup> Véase CEPAL, Facilitación del comercio y del transporte en América Latina, E/CEPAL/1005, abril de 1975, versión mimeografiada.

ii) Las consecuencias inmediatas de estos aspectos son bien conocidas y serán luego analizadas en más detalle (parte VI). Los bajos costos internacionales relativos de materias primas agropecuarias, y una experiencia larga industrial en su procesamiento, han estimulado una mayor capacidad de competencia relativa de la manufactura tradicional.

La aparición sistemática de las exportaciones no tradicionales en el comercio exterior argentino se ha visto demorada por la moderada especialización, la escala reducida originariamente a la dimensión del mercado nacional por la orientación de la política sustitutiva, el nivel relativo de utilización y aprovechamiento 27/ y también por ciertos efectos adversos derivados de otros factores que serán considerados más adelante. Sin embargo, hay consenso acerca de que se mantendrá la tendencia favorable de los últimos años (hasta 1974) y de que la exportación industrial se encuentra en vías de superación.

i) La política industrial

i) Con respecto a la política industrial,28/ la experiencia de la conducción del sector sugiere que los componentes producción/sustitución/exportación no han sido siempre integrados dentro de una sola política.

Las funciones de la producción sustitutiva estaban destinadas a un mercado protegido. Junto con las indivisibilidades y los defectos de escala (en muchos ramos se incorporaron más empresas que las viables), los costos más altos por defectos en la combinatoria de factores han contrarrestado la ventaja comparativa derivada del menor precio relativo de la mano de obra. La amplia dotación de técnicos altamente calificados y de mano de obra hábil generó una capacidad potencial de competencia que resultó en parte subutilizada debido a la política de sustitución; y aunque en algunas industrias - como la automotriz por ejemplo - el número de empresas supervivientes fue reduciéndose después de la necesaria racionalización, las ganancias de la industria argentina parecen tener oportunidades de incrementarse, debido a su capacidad de competencia por efecto-escala y por efecto-especialización. Sin embargo, los beneficios obtenidos en la venta al mercado interno han sido suficientemente altos, lo que en sí no estimula la exportación.

---

27/ Es bueno calificar separadamente los coeficientes de utilización y de aprovechamiento. El primero es la relación de horas-planta reales trabajadas a horas-planta máximas laborables por año. El segundo es la producción por hora-planta trabajada. Ambos coeficientes - sobre todo el primero - pueden aumentar considerablemente en Argentina.

28/ En O. Altimir, J. Santamaría y J. Sourrouille: "Los instrumentos de la Política Industrial Argentina", en Desarrollo Económico, ed. IDES Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Nos. 21-27, se hace una identificación comprensiva de los instrumentos de la política.

Los expertos consideran que la industria argentina tiene capacidad para expandir fuertemente sus exportaciones de manufacturas; pero que, según el tipo de empresas, dicho crecimiento depende de distintos factores.<sup>29/</sup> Así, las filiales de empresas industriales transnacionales, cuya importancia es grande, pueden expandirse considerablemente debido a las especificaciones técnicas y comerciales que les proporcionan sus empresas matrices, a marcas de prestigio mundial, a las redes de información y comercialización propias y a los mecanismos de promoción que trabajan a escala mundial. Sus ventas asumen la forma de transacción interna en muchos casos; y optimizan a nivel mundial,<sup>30/</sup> lo que disminuye la vulnerabilidad financiera de la filial local, cuyos problemas coyunturales pueden ser resueltos rápidamente por las empresas matrices.

Las empresas nacionales son medianas y pequeñas. Su capacidad técnica es buena, y pueden incluso operar con precios basados en costos marginales; pero no trabajan con marcas acreditadas internacionalmente, deben respetar las restricciones impuestas por los licenciados, suelen no tener escala de producción ni capacidad de financiamiento adecuadas para la dimensión de la demanda de los países industriales, y en muchos casos consideran la exportación como una operación marginal que se realiza cuando baja la demanda interna. Su motivación no es, pues, estable ni suficiente; no pueden hacerse cargo de la mayor variabilidad del mercado externo produciendo sólo "para" exportación,<sup>31/</sup> y tienen que depender frecuentemente de sociedades de exportación o de consorcios de exportación, forma esta última que exige una actitud cooperativa poco común.

En estas condiciones, el argumento de la capacidad ociosa como factor de exportación manufacturera potencial no tiene para todas las empresas el mismo valor. Las filiales de empresas transnacionales tienen siempre mayores posibilidades de aprovechar dicha capacidad. Para cambiar esta situación

---

<sup>29/</sup> Agustín Pazos hace un interesante análisis de este tipo en su documento titulado: "Exportación de manufacturas argentinas: Algunas respuestas y varios interrogantes". ST/ECLA/Conf.37/L.27, Reunión de expertos sobre la formulación y ejecución de estrategias para la exportación de manufacturas, Santiago de Chile, 26 de julio al 4 de agosto de 1971, versión mimeografiada.

<sup>30/</sup> Naturalmente hay óptimos de filiales; pero el método de competencia entre filiales que a veces se aplica es también un método de optimización para el conjunto.

<sup>31/</sup> Hay opiniones según las cuales este tipo de producción aumentaría la vulnerabilidad del país. Héctor W. Valle en Las industrias para la exportación, Desarrollo Económico, ed. IDES, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, vol. 14, N° 54, julio a septiembre de 1974, considera que la estrategia de industrialización para la exportación implica una forma de dependencia de nuevo estilo. Otras opciones señalan que abrirse hacia el exterior sería cada vez más posible para el país, a medida que más fuerte sea el poder nacional de decisión. Es éste uno de los puntos que entran en los aspectos político-institucionales del problema.

sería necesario coordinar la política industrial con las políticas de exportaciones, de tecnología y de estructura de las decisiones.

ii) Es importante anotar un juicio de valor acerca de por qué se han presentado en el sector industrial estas restricciones de exportación, más allá de los problemas que introduce la protección efectiva. Se considera que, en el fondo, hubo tres debilidades esenciales y convergentes: faltó gobierno del sector "con" programación; la conducción por actividades fue débil o inexistente; y no se realizó una revisión sustantiva del comportamiento y las realizaciones de cada una de las principales actividades.

j) El empresario

i) El papel del empresario ha dependido en cierta medida de las distintas ideologías dominantes en la conducción política, siempre dentro de su permanente tarea de aumentar sus beneficios.

Hubo una gran tendencia al dominio por parte de la empresa privada hasta la segunda mitad del decenio de 1940. Desde entonces producen nacionalizaciones y se crean empresas públicas.

Básicamente la empresa estatal se dedica a los servicios públicos. Cubre también algunas actividades industriales con reducida o escasa significación relativa, salvo en siderurgia y petróleo.<sup>32/</sup> En períodos recientes se crean empresas transnacionales, con participación de empresas públicas argentinas, en campos como los de energía hidroeléctrica y productos petroquímicos.<sup>33/</sup> Salvo estas últimas aperturas y cierta exportación industrial, la empresa pública trabaja para el mercado interno, y hacia él orienta su política.

---

<sup>32/</sup> Véase Las empresas públicas en Argentina. Su participación en los diferentes sectores de la economía. CEPAL/BA/105, 1976. La más grande empresa del país fundada mucho antes es pública (YPF); y el sistema público comprende por regla actividades de servicios (energía, transportes, comunicaciones, agua, emisoras de radio y televisión); industrias (siderurgia, petroquímica, construcciones navales, azucarera, vitivinícola, frigorífica, automotriz, electromecánica, construcción de motores y turbinas); comercio (cereales, ganado, mercados de concentración); y finanzas (bancos y seguros).

<sup>33/</sup> Energía en Salto Grande y Yaciretá; y productos petroquímicos con Bolivia en una sociedad anónima binacional.



La empresa extranjera 34/ existió en el país desde el siglo pasado. En sus comienzos, la mayor parte de las empresas eran británicas; luego predominaron las estadounidenses. Hacia 1967 la participación de Estados Unidos - a valor de libros - constituía el 56% de la inversión extranjera total.35/

En los últimos años ha aumentado la participación de la CEE y Japón en la inversión mundial (40% en conjunto) por vía de empresas transnacionales; en cambio, la participación de América Latina en dicho total ha disminuido (17%). Dentro de la región, en los últimos períodos Argentina ha recibido cada vez menos inversión extranjera, a pesar de ser uno de los países de mayor mercado. En 1966/1973 el flujo neto de tal inversión fue equivalente a poco más del 1% de lo invertido en el total de la región. Hacia 1967, Argentina poseía una inversión acumulada equivalente al 10% de la de América Latina; dicha proporción ha bajado considerablemente desde entonces.

Por ramos, la inversión externa tradicional del siglo pasado se ubicaba en servicios públicos, finanzas, comercio y ciertas industrias básicamente tradicionales. La tendencia mostró una reducción de la inversión en servicios públicos y una mayor presencia de la empresa extranjera en la industria; esta última absorbía en 1967 las dos terceras partes de la inversión externa total.

En el sector industrial la inversión extranjera se asocia a las actividades que utilizan en forma más intensiva el capital y la tecnología, dentro de un ámbito industrial en que las industrias más concentradas son las de mayor crecimiento. En ellas la empresa transnacional tiene mayor participación.36/ Hacia 1972, esta constituía no menos del 30% de la producción

---

34/ Véanse, entre otros estudios, los de Juan V. Sourrouille, "El impacto de las empresas multinacionales sobre el empleo y los ingresos: El Caso de Argentina", Documento de Trabajo, versión mimeografiada de CEPAL "La presencia de las empresas transnacionales en la industria manufacturera de América Latina" CEPAL/Borrador/IDE/129, 7 de noviembre de 1975, versión mimeografiada. C. Givogry, R. Gordillo y H. Palmieri: "Empresas Transnacionales que actúan en Argentina y sus vinculaciones en países miembros de ALALC - 1973", Universidad Nacional de Córdoba, 1974, versión mimeografiada.

35/ También era importante la participación de Italia (11%), del Reino Unido (9%), de Francia (6%), de Alemania Occidental (5%) y de Holanda (3%).

36/ Las variaciones en la nómina de cien empresas líderes muestran que más de 30 empresas extranjeras ocuparon el lugar de las nacionales, predominantemente en actividades dinámicas de alta concentración de mercado.

industrial y alrededor del 11% de su empleo.<sup>37/</sup> En 1955/1972,<sup>38/</sup> el producto de las empresas industriales extranjeras creció a una tasa anual del 8.7%, más que el doble que las nacionales (4.2%) y que el PIB total del país. La producción industrial por trabajador, en igual período, creció 7.7% en la empresa extranjera y 3.0% en la nacional. A principios del decenio de 1970, casi dos tercios del PIB industrial de empresas extranjeras se originaba en actividades en que éstas dominan más de los tres cuartos de la producción.<sup>39/</sup> La tasa de crecimiento de estas actividades es más que el doble de la que corresponde al sector industrial en su conjunto. Su principal mercado es interno, y las exportaciones (en 1972) no representaban más del 5% de sus ventas, aunque posteriormente pueden haberse incrementado.

El aporte esencial de la empresa extranjera ha consistido en la tecnología. En efecto, desde el punto de vista del ahorro aportado, incluso en la época de mayor auge (1959/1963) la inversión externa no excedió del 4% de la formación bruta de capital; sin embargo, tuvo fácil acceso al ahorro interno.<sup>40/</sup> Argentina no abordó la posibilidad de separar <sup>41/</sup> la importación tecnológica de la inversión directa; y, en consecuencia, una razón de la expansión relativa de la empresa extranjera en el país consiste en que las políticas de inversión externa, de tecnología y de estructura de las decisiones no se integraron en un marco con objetivos propios bien definidos.

---

<sup>37/</sup> Mientras desde 1955 la participación de las empresas extranjeras creció del 18% al 31% de la producción industrial, la participación en el empleo fue siempre del orden del 11% en el período.

<sup>38/</sup> Véase J.V. Sourrouille, *op. cit.* Oscar Altimir, en "La participación reciente de la inversión extranjera directa en el crecimiento de la economía argentina", versión mimeografiada, INTAL, Buenos Aires, 1974, p. 25, estima que entre 1959 y 1968, más del 40% del aumento del PIB industrial tuvo lugar en el sector extranjero; y como este sector aporta el 45% del PIB total, casi el 20% de este PIB total sería aporte extranjero. Pero la inversión extranjera en 1959/1963 - época de auge - significó sólo el 3.6% de la formación bruta del capital.

<sup>39/</sup> Se estima que por lo menos la mitad de la producción industrial imputada a empresas extranjeras proviene de empresas sin participación nacional; y que las que tienen participación minoritaria de capital nacional generan menos del 10% de dicha producción industrial. Las formas de clasificación de la empresa extranjera en Argentina variaron con el tiempo.

<sup>40/</sup> Aunque durante algunos años se restringió su acceso al crédito bancario, las empresas transnacionales han podido colocar con facilidad obligaciones en la plaza, han constituido empresas financieras *ad hoc* en varios casos (automotrices sobre todo), y han logrado financiamiento por vía de crédito de sus proveedores. Incluso, bajo condiciones de apremio en la balanza de pagos, el gobierno estimuló la recepción de *swaps* y en contrapartida otorgó mejoras en el acceso al crédito interno.

<sup>41/</sup> Véase: "El capital extranjero y la transferencia de tecnología". Revista de la Universidad de La Plata N° 25 (1973).

Las empresas nacionales, como ya se señaló, han trabajado en los últimos decenios en condiciones de extrema variabilidad en las políticas económicas, fuerte inflación, gran protección contra la competencia externa, restricción crediticia, competencia de la empresa extranjera (o bien desplazamiento por compra de activos preexistentes), reiterada restricción del abastecimiento de insumos, conflictos gremiales y dependencia tecnológica proveniente de la falta de una política eficiente de tecnología nacional. Como se explicó, perdieron terreno frente a la empresa transnacional; se integraron dentro de las estructuras industriales nuevas, y además tendieron a adquirir tecnología lo más "llave en mano" posible. La incorporación de Argentina al Acuerdo de París sobre marcas y patentes 42/ contribuyó al proceso. Dicho acuerdo protege a los países que solicitan patentes, y la proporción de patentes solicitadas por empresas transnacionales aumentó constantemente.

No se produjo una buena relación entre los intereses del gobierno y los de los empresarios nacionales, aunque por épocas hubo estímulos diferenciales a las compras en empresas nacionales y, como se ha dicho, restricciones para el acceso al crédito por parte de la empresa extranjera. Esto se debió a la falta de una política económica selectiva por actividades, y a que incluso las empresas del Estado usaron sólo en forma parcial el poder de su demanda para favorecer el fortalecimiento de la empresa nacional.

No extraña, pues, que las empresas nacionales hayan debilitado relativamente su posición, aunque hayan crecido en volumen.

ii) Las consecuencias de este proceso son claras. El país no ha podido hasta ahora exportar lo que quiso, sino lo que tenía disponible para vender al exterior. Su mayor tamaño, sus redes comerciales externas, sus beneficios de origen para la producción industrial y su relativo mayor nivel tecnológico ubicaron a las empresas transnacionales en mejor posición para hacer exportaciones no tradicionales. Algunas empresas públicas sólo últimamente se han abierto al exterior. Y sin una política gubernamental deliberada para graduar la estructura de la capacidad de decisión e impulsar la empresa nacional haciendo posible su presencia estable en la exportación, las condiciones de entorno puestas por los parámetros globales determinaron cuáles fueron las empresas dedicadas a la exportación manufacturera. No se piensa en una debilidad estructural de la empresa argentina que le impida exportar, sino en una situación ventajosa para la empresa extranjera, cuyos productos manufacturados exportables recibieron un tratamiento alentador.

k) Las instituciones intermedias

i) Por instituciones intermedias se entienden aquí los partidos políticos y los grupos sociales institucionalizados. En los últimos decenios no se creó ni se afianzó un sistema de participación capaz de corresponder a la condición de economía mixta del país, el cual sufrió frecuentes rupturas de la

---

42/ El Acuerdo de París, al cual Argentina adhirió, establece como se sabe un período de tiempo durante el cual el titular de una marca o una patente en un país tiene la reserva de su derecho en los demás países adherentes.

normalidad institucional. Salvo casos de consensos que condujeron a formular pautas programáticas globales, o de acuerdos restringidos para políticas de precios e ingresos destinadas a combatir inflaciones en marcha, la convergencia hacia el establecimiento de un consenso superior fue sólo episódica y, por supuesto, estuvo vinculada a la filosofía política del gobierno existente. En ello debe verse, según se estima, una importante explicación extraeconómica del acontecer económico argentino.

De acuerdo con ciertos criterios, en la conflictiva sociedad argentina, quienes tienen poder económico no quieren cambios; y los que quieren cambios y pueden acceder al poder político, llegado el caso no cumplen adecuadamente sus objetivos. De todas maneras, el vaivén político entre el juego normal de las instituciones intermedias y las rupturas de la normalidad institucional aporta una gran parte de explicación de la variabilidad económica, la inflación y la mala utilización de la capacidad de generar ingreso, así como de los cambios en la estructura decisoria.

ii) Una consecuencia inmediata de esta situación fue el freno de la exportación manufacturera. Como el cambio político arrastró a un frecuente cambio económico, aumentó mucho el riesgo de quebranto, sobre todo en operaciones de más largo plazo. Y como una serie de variables elementales - los mercados y tipos de cambio por lo menos - dependen todavía en Argentina de preferencias doctrinarias previas en lo económico, sustentadas en términos hasta contradictorios por diferentes posiciones políticas, la manera más razonable de minimizar el riesgo fue, en ciertas épocas, no exportar a mediano o a largo plazo.

Si se concibe a la economía argentina como un sistema en sentido estricto, integrado por sendas cajas de transformación y de regulación, la interpretación es simple: al efecto de la exportación el potencial del regulador - el gobierno en el caso - ha sido tan fuerte y de comportamiento tan errático en tendencia (tan poco "regulador") que las decisiones que debieron tomarse dentro de la caja de transformación (productores y exportadores) se desestabilizaron y condujeron a una situación de transformación escasa o nula (la no inversión y la no exportación).<sup>43/</sup> A pesar de ello, las exportaciones manufactureras crecieron, por efecto de otros mecanismos que luego se analizan. No realizaron, sin embargo, todas sus potencialidades.

---

<sup>43/</sup> Se sabe que cuando en un sistema el potencial del regulador con respecto al del transformador es alto el sistema tiende a desestabilizarse; y que ello puede evitar o amorguar la confiabilidad en el funcionamiento del regulador. Sin un plan utilizado como instrumento confiable de gobierno y en un ámbito de extrema variabilidad política que cambió, incluso, ciertas reglas básicas de juego de las dos cajas - con alta incertidumbre por lo tanto - el productor debía necesariamente tender a minimizar el riesgo; es decir: no comprometer cotizaciones sino en lo imprescindible; no hacer arreglos que obliguen a embarques de tracto sucesivo y plazo largo; y consagrarse al mercado interno, más seguro.

1) La tecnología

La tecnología es adrede considerada al final de esta breve sinopsis, una vez tratados los factores macroeconómicos e institucionales globales. Su análisis es más adecuado si se la concibe como una cuasi-mercadería.<sup>44/</sup>

i) En Argentina ha sido rápido el proceso de toma de conciencia global y de desarrollo académico del problema científico-tecnológico. Institucionalmente se enfocó en forma eficiente a niveles sectoriales - los Institutos Nacionales de Tecnología Industrial (INTI) y Agropecuario (INTA) - pero a nivel global (en forma de consejos, de tendencia más científica que tecnológica <sup>45/</sup> su desarrollo fue inadecuado. Además fue endeble la conducción global de la política de tecnología. Esta quedó absorbida por las políticas sectoriales (agropecuaria, industrial, etc.) y las políticas de capital extranjero y fiscal (en las cuales el gasto en ciencia y tecnología ha sido relativamente pequeño, difusamente distribuido y poco aprovechado). En el ámbito de la decisión económica faltó la entrada de la tecnología como un factor transversal con respecto a lo sectorial, independiente, con defensores y objetivos propios.

En el país se venía desarrollando cierto ritmo de acumulación tecnológica. En los últimos dos decenios se adoptó una política de incorporación de tecnología extranjera aportada por la inversión externa, tecnología que fue recibida sin espíritu crítico y prácticamente sin control. Argentina se incorporó al Acuerdo de París sobre Marcas y Patentes en la segunda mitad del decenio de 1950. Su incorporación de tecnología carece de espíritu crítico en cuanto al tipo de tecnología que se incorpora, a quién la incorpora y a las condiciones en las cuales lo hace, el costo que conlleva, y las restricciones que impone para el futuro. Sólo en el decenio de 1970 se comienza a intentar conducir más cuidadosamente el proceso.

Un resumen de los principales hechos es el siguiente: la incorporación de tecnología externa trajo consigo un esfuerzo complementario de adaptación; se difundió en cierta medida hacia otras actividades distintas a la recipiente; contribuyó al proceso generalizado de aprendizaje; aportó significativamente al

---

<sup>44/</sup> Jorge Sábato, en varios estudios, propone considerarla una mercadería. Parece, sin embargo, procedente concebirla como una cuasi-mercadería. (Política de Tecnología. Objetivos e Instrumentos, Ed. OEA, Washington, 1971, p. 13) porque es físicamente capitalizable, siendo inmaterial; y porque con su uso no se destruye ni deprecia, sino se enriquece. Este concepto tiene múltiples ventajas porque (incorporada o no) pueden aplicarse a su tratamiento los criterios relativos a importación, sustitución, venta, capitalización, obsolescencia y otros comúnmente aplicados a los bienes.

<sup>45/</sup> La Secretaría de Ciencia y Tecnología, creada en los últimos años, fue ubicada en el ámbito del Ministerio de Educación, mientras las instituciones tecnológicas quedaban en el de Economía.

aumento de la productividad,<sup>46/</sup> y contribuyó a que el país adquiriera su actual capacidad técnica para exportar incluso plantas llave en mano y tecnología desincorporada. Obviamente, la muy alta calidad de los profesionales y técnicos argentinos fue condición indispensable para ello.

Existe acuerdo en que el país posee suficiente acopio de conocimientos técnicos como para exportar bienes de tecnología compleja, incluso distintos de los que actualmente vende en el exterior.

Por otra parte, en la medida en que la frontera del conocimiento tecnológico mundial se expande a menor velocidad relativa que la de la acumulación tecnológica nacional - cosa que al parecer habría ocurrido en más de un sector, según algunos autores - la capacidad de competencia del país habría aumentado en dichas actividades.

Sin embargo, la política tecnológica adoptada tiene inconvenientes. La nueva incorporación tecnológica queda parcialmente condicionada por la anterior en parte porque los escasos recursos asignados a investigación para el desarrollo debieron aplicarse principalmente a la adaptación; las empresas transnacionales dominan el mercado de tecnología en las industrias dinámicas, usan extensivamente "patentes-tapón" y poseen la propiedad de las marcas de prestigio mundial, las cuales a su vez dominan el acceso de los bienes a los mercados; y los contratos de licencia han introducido restricciones de varios tipos, que afectan tanto a la posibilidad del país para apropiarse de su avance tecnológico local, cuanto a la exportación de la manufactura producida mediante licencia.

Estos costos no son banales. Las empresas transnacionales cubren el 60% de las ventas de bienes producidos mediante licencia, y el 80% de las exportaciones de los mismos bienes.<sup>47/</sup>

---

<sup>46/</sup> La productividad expresada en términos de mano de obra puede hacerse una función de la escala de producción y del avance tecnológico. Medido éste en función del gasto en I & D por trabajador, resulta una buena explicación para la industria argentina. Véase Jorge Katz: "Creación de tecnología en el sector manufacturero argentino", 1976, Programa BID/CEPAL sobre investigación en temas de ciencia y tecnología. Monografía de trabajo N° 1, CEPAL/BA/100, y del mismo autor y Eduardo Ablín, *op. cit.* En este segundo trabajo, para una muestra de 20 empresas industriales, que representan la tercera parte de la exportación industrial en 1969/1974 (de ellas 16 son extranjeras) se señala una fuerte asociación entre el nivel de exportación y el ritmo de cambio tecnológico. Este cambio está expresado en parte por el volumen de producción - como índice de "learning by doing" - y en parte por el gasto en investigación y desarrollo, aunque otras variables desempeñan un papel importante como el hecho de que buena parte de la exportación se realiza dentro de una misma firma.

<sup>47/</sup> Véase INTI: "Aspectos económicos de la importación de tecnología en la Argentina en 1972". Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Buenos Aires, 1973, p. 32.

Al aumentar la especificidad de los bienes producidos bajo licencia - su complejidad tecnológica - aumenta también la de sus partes y piezas y la de los bienes de capital necesarios para producirlos. Con ello, la producción nacional de estos bienes pierde capacidad potencial de competencia, tanto más cuanto los regímenes de promoción industrial permiten su importación exenta de gravámenes.

Las compras en el exterior de insumos importados - excluidos combustibles - constituyen prácticamente las tres cuartas partes de las importaciones de bienes. Y en términos marginales, para algunos autores, las nueve décimas partes del incremento de la demanda de importaciones es función de las variaciones en la producción de las industrias denominadas "dinámicas".

De tal forma, el concepto de "transferencia" de tecnología fija claramente su papel: hay un foco emisor externo y un receptor interno que adquiere tecnología sin evaluarla debidamente.<sup>48/</sup> De este modo, ata un conjunto de decisiones y de acciones de mañana a la tecnología recibida ayer. Entre ellas, limita los mínimos de las importaciones de insumos y bienes de capital y limita igualmente los máximos de las exportaciones de manufacturas.

En efecto, el balance de divisas de la exportación por actividades industriales, analizado con matrices de insumo-producto para 1953, 1963 y 1970, muestra que el contenido de importación ha ido en aumento,<sup>49/</sup> que tal tendencia es mayor en las actividades industriales que en el total de la economía; y que es también mayor en las actividades dinámicas que en las vegetativas. Hasta entonces hubo, pues, sustitución negativa.

Además el contenido de importación es en general mayor en la demanda interna que en la externa; y el contenido indirecto de importación crece más que el directo. La demanda final de los sectores dinámicos tiene el mayor contenido de importaciones; y como en estos sectores se registra el mayor nivel de expansión, se contribuye a explicar el resultado global en cuanto a la sustitución negativa se refiere.

---

<sup>48/</sup> No sólo son necesarias la tradicional evaluación económica de alternativas tecnológicas y la evaluación desde el punto de vista de la estructura de la capacidad de decisión; sino también una evaluación tecnológica de la tecnología. Hay que tener en cuenta que el campo tecnológico, con sustancia propia y autonomía conceptual, separado del campo económico, posee óptimos y restricciones propios que juegan en términos dinámicos, y que se expresan en términos de variables que deben entrar en tal evaluación. (Véase OEA, op. cit.)

<sup>49/</sup> Con la excepción - en el sector industrial - de la actividad de destilación de petróleo. Véase "La utilización del análisis de insumo-producto para la elección de prioridades de exportación", estudio que figura en el Anexo 1 de este trabajo. Estos resultados no varían en su significación cualquiera sea la acepción de demanda final que se tome. Sobre ello se vuelve más adelante.

Expresado de otra manera, si la tecnología instalada en el conjunto del aparato industrial de 1970 hubiera sido la misma que la de 1953, la atención de la demanda final de 1970 hubiera exigido un 35% menos de importaciones que las que efectivamente requirió. Esto en cuanto a importaciones.

ii) El patrón de acumulación tecnológica, aunque por un lado permitió exportar, por otro también limitó los grados de libertad de las exportaciones manufactureras.<sup>50/</sup> Este hecho influye en las condiciones de base de esta exportación.

En efecto, tal exportación para ser viable, tiene que cumplir con diversos requisitos. El primero de ellos es la condición del producto y la tecnología incorporada a él. Puesto que el proceso de aprendizaje es más rápido en las filiales locales de empresas transnacionales, no es de extrañar que ellas tengan mayor participación en la exportación manufacturera dinámica, máxime si sus ventas son frecuentemente transacciones dentro de la misma firma. En Argentina la exportación manufacturera está relacionada con el desempeño tecnológico (tasa de crecimiento, alza de productividad, gasto en avance tecnológico - particularmente en investigación y desarrollo adaptativo, mejoras en productos y en procesos, y esfuerzos de eliminación de obstáculos).<sup>51/</sup> Al parecer, solamente cuando una firma supera parcialmente su retardo tecnológico y alcanza un nivel internacionalmente admisible empiezan a tener importancia los factores de costos, comercialización, financiamiento, etc.<sup>52/</sup> Los niveles tecnológicos internacionales siguen elevándose, aunque haya bajado últimamente el ritmo de innovación mundial, en ciertas actividades; por ello, el esfuerzo interno de desarrollo tecnológico siempre está expuesto al retraso.

Debido al mal funcionamiento de la política tecnológica y también a sus ventajas propias la empresa transnacional ha estado en mejores condiciones para realizar el proceso de acumulación tecnológica en el país. En consecuencia, la empresa transnacional estuvo en mejores condiciones para exportar.

---

<sup>50/</sup> Este punto se analizó en varios estudios. El Registro Nacional de Contratos de Licencias y Transferencias de Tecnología tiene información sobre las limitaciones a la exportación que nacen de tales contratos. Véase, asimismo, INTI, "Aspectos económicos de la importación de tecnología en la Argentina en 1972", *op. cit.* Sobre la industria automotriz, véase "Análisis de la transferencia de la tecnología externa a la industria argentina". Ministerio de Industria y Minería, Buenos Aires, julio de 1972, p. 32.

<sup>51/</sup> Jorge Katz, "Technology, dynamic comparative advantages and bargaining power". Publicación mimeografiada del Instituto Di Tella. Buenos Aires, 1974. "Eliminación de obstáculos" es traducción convencional de la usual expresión "trouble shooting".

<sup>52/</sup> El juicio de expertos en comercio exterior confirma estas precedencias entre atributos técnicos del producto, oportunidad de entrega, precio y financiamiento.



La empresa nacional exportó preferentemente bienes de industrias tradicionales, como luego se verá; y la exportación de bienes de industrias dinámicas quedó básicamente en manos de empresas transnacionales, particularmente en lo que se refiere a bienes de capital.53/

Un segundo requisito consiste en la capacidad de obviar las restricciones que contienen los contratos de licencias.

Diversos factores dificultan la exacta identificación de las restricciones que la propiedad de la tecnología y de las marcas pone sobre la exportación de manufacturas.54/ Sin embargo, pueden señalarse por lo menos las restricciones siguientes:55/

53/ "Análisis de la oferta nacional de tecnología comercializable", Secretaría de Desarrollo Industrial, Argentina, 1975, versión mimeografiada. H. Paulero, R. Carciofi y J. Fidel señalan que de las 108 empresas que exportaron bienes de capital por más de 50 000 dólares en 1973 y recibieron por ello estímulos de naturaleza fiscal, el 70% de los estímulos otorgados fue percibido por 26 empresas de capital extranjero. La concentración de rubros de exportación es mayor en ellas que en las empresas nacionales.

54/ Entre ellos: las relaciones filial/casa matriz y la existencia de acuerdos de caballeros no escritos, que distancian el convenio formal de la conducta real, en uno u otro sentido; el efecto de restricción de las marcas; el uso de precios de transferencia que sacan la exportación fuera de competencia por efecto-costos; la graduación de volúmenes de venta de materias primas específicas en función de la producción destinada al mercado interno; la compra de tecnología "llave en mano" o "en paquete" que desalienta la producción nacional de bienes de capital y tiene además otros efectos adversos, etc. (Véase: B. García, C. Gargiulo y A. Makuc, Criterios para la desagregación de la tecnología: el caso de las industrias de procesos. Ed. INTI, 1974. Instituto Nacional de Tecnología Industrial, versión mimeografiada.)

55/ Véase INTI, Aspectos económicos... op. cit., que contiene los resultados de una muestra sumamente esclarecedora. Considera extranjeras las empresas con 80% y más de capital extranjero. El 90% de las exportaciones del total de las empresas analizadas en la muestra y que habían solicitado inscripción de contratos de tecnología en el Registro correspondiente eran de bienes fabricados bajo licencia. Esta proporción era de un 95% en las empresas extranjeras y de un 34% en las empresas nacionales. Las empresas extranjeras realizan casi el 80% de las exportaciones de bienes fabricados bajo licencia. En 1972, la venta total de estos productos representó el 16% del valor de la exportación manufacturera. Las exportaciones de productos fabricados bajo licencia constituyeron el 4% del total de sus ventas, el 36% de las exportaciones de productos industriales nuevos y el 6% de las exportaciones totales del país. Por regiones, casi un 89% de la exportación de bienes producidos bajo licencia va a países de la ALALC, principalmente a Brasil. Entre el 45% y el 50% del total de ventas de dichos bienes se origina en contratos que contienen transmisión de patente o marca extranjera.(Cont.)

- Generales: la restricción de las exportaciones en contratos de marcas y patentes. Los contratos que otorgan patentes restringen exportaciones en el 50% de los casos; un 70% de los contratos de protección legal prohíben la exportación; casi el 50% de los contratos acerca de tecnologías reservadas, casi el 80% de los contratos de marcas y algún conocimiento reservado, y el 85% de los contratos cuyo único objetivo es la marca, exigen una limitación similar. Los contratos en que se otorgan marcas son, pues, los que más restringen, relativamente, la exportación de bienes fabricados bajo licencia, aunque todas las restricciones mencionadas son de importancia.

- Específicamente territoriales: más del 60% de licencias entre filiales y casas matrices otorgan sólo Argentina como territorio; y menos del 15%, en general, son contratos cuyo territorio concedido es todo el mundo. Además, en casi el 80% de los casos de exportaciones específicamente permitidas a países limítrofes éstas son exclusivas de la firma que otorga la licencia.

En suma, la tecnología extranjera se utiliza sobre todo para abastecer el mercado nacional. Las licencias, tanto de patentes como de marcas, aunque más estas últimas, restringen considerablemente las exportaciones de manufacturas. La capacidad jurídica nacional para anular los convenios con tales restricciones de exportación está, pues, debilitada en la medida en que los actores transnacionales en la relación casa matriz/filial pueden tomar decisiones independientes; y además porque en la relación con otras empresas se pueden celebrar acuerdos de palabra.

Sin embargo, se ha avanzado mucho en la exportación de plantas completas o "llave en mano". Para ellas se otorgó recientemente un tratamiento favorable en reembolso y financiamiento, reservado a la empresa y la tecnología nacional.<sup>56/</sup>

Resulta entonces evidente que la exportación manufacturera está muy fuertemente determinada por la política tecnológica. Los instrumentos utilizables en dicha política, así como los de la política de la propiedad intelectual de marcas y los de la política industrial, son a la vez instrumentos fundamentales de la exportación manufacturera.

---

<sup>55/</sup> (Cont.) Dicha proporción es superior en los sectores de productos farmacéuticos, vestimenta, cosméticos, equipo ferroviario, equipos de radio, televisión, comunicaciones, maquinaria y, sorprendentemente, alimentos. Esto último sugiere la necesidad de reexaminar la frecuente asociación de ideas entre industria alimenticia y capacidad nacional de decisión. Finalmente, las industrias en que se trabaja con licencias de tecnología tienen participación preponderantemente extranjera y el mayor grado de concentración.

<sup>56/</sup> Interesa anotar que esto supone una conducta opuesta de fines del decenio de 1950, en que se autorizó la importación de líneas completas sin recargos cambiarios, con propósitos de reequipamiento.

En la experiencia argentina, la política industrial ha tenido desde largo tiempo sustancia propia, autonomía conceptual y versión institucional en una Secretaría de Estado que integra el Ministerio de Economía. Pero la política tecnológica - dentro de ella la de la propiedad de marcas y patentes - está en pleno proceso de definición, y aunque tiene intrínsecamente sustancia propia y autonomía conceptual, no se posee un aparato institucional eficiente, y necesita una unidad de conducción.

En el pasado, el desarrollo tecnológico existente permitió exportar en la forma que se analizará a continuación. Sin embargo, una de sus condiciones de base obstaculizó considerablemente la utilización de la plena capacidad de colocación de manufactura argentina en el exterior.

iii) Lo anterior se produce porque los óptimos de acumulación tecnológica a largo plazo son selectivos y no coinciden necesariamente con los óptimos del desarrollo económico-social; tampoco la estrategia del desarrollo tecnológico sigue necesariamente caminos idénticos a los de la estrategia de desarrollo económico, aunque entre ambos campos existe un gran espacio de coincidencia.

Argentina no seleccionó dentro del campo tecnológico aquellas tecnologías en las cuales quería especializarse a fondo. La industrialización sustitutiva protegida la ha hecho avanzar en muchos frentes, sin cuidar debidamente el retardo tecnológico con respecto al nivel mundial ni tener en cuenta su propia limitación de recursos. Tal vez la gran capacidad del factor humano del país haya sustituido muchas más divisas y haya creado más oportunidades de exportación de lo que pueda presumirse, convirtiéndose así en una de las claves del proceso.

### 3. Efecto conjunto de los factores considerados sobre las condiciones de base para la exportación manufacturera

a) La economía tiene gran capacidad combinatoria; pero la inestabilidad política conlleva inestabilidad en las políticas económicas y poca confianza en su permanencia; junto con ello, la inflación y el variable patrón de distribución crean inestabilidad interna de precios, costos y tipos de cambio. Esto afecta la posibilidad de cálculos fidedignos de los rendimientos en la exportación, aumenta su riesgo, afecta en consecuencia el valor actual de la esperanza matemática de los beneficios de la exportación en perspectiva, y opera como factor de freno y de desestabilización de la función de exportación.

b) La protección y el grado relativo de oligopolio interno refuerzan la preferencia del empresario nacional por no exportar, salvo casos de receso interno debido a la variabilidad de la distribución, o de una fuerte diferencia en la remuneración.

Además, la persistente restricción monetaria afecta adversamente el financiamiento de la inversión y del giro de la empresa nacional. Para el banquero que financia, una empresa transnacional presenta menos riesgos que la empresa nacional mediana y pequeña en el financiamiento de la producción y, sobre todo en el de la exportación. Así, la empresa nacional tiene menos acceso relativo a la exportación.

/Por añadidura,

Por añadidura, la permanente política de restricción del gasto público para disminuir el déficit fiscal impide al gobierno gastar todo lo que haría falta para montar la exportación como un sistema en sentido estricto, lo cual dificulta su papel catalizador de la expansión de la actividad exportadora de la empresa nacional.

c) El mal funcionamiento institucional, juzgado desde una óptica de sistemas, arroja un resultado interesante: en la caja de regulación, tanto el plan como el actor que regula cambian más frecuentemente de lo que la exportación manufacturera requiere; y quienes manejan el sistema de transformación - la actividad productiva - tienen que esperar actitudes o decisiones de los reguladores, en general con alto grado de incertidumbre, porque las reglas del juego no son estables. Esto afecta más a la empresa nacional, cuyos intereses son internos, que a la transnacional, que tiene intereses a nivel mundial y que realiza gran parte de su exportación dentro de la misma firma.

d) Como consecuencia de ello y de la acción conjunta de las políticas tecnológica, industrial y de inversiones extranjeras del país, la empresa extranjera quedó en condiciones de exportador dominante en las industrias dinámicas.

e) Al reunir los efectos macroeconómicos - incluso macropolíticos e institucionales - por actores, se ve que las condiciones de base de la exportación manufacturera quedan sujetas a los intereses de dichos actores y a las restricciones que los mismos aceptan.

La empresa argentina todavía maneja sus intereses a nivel nacional. Algunas empresas están comenzando a trascender dicho nivel mediante inversiones en el exterior, lo cual favorece al país.

La empresa transnacional, evidentemente, funciona a nivel mundial y acepta restricciones nacionales sólo en cierta medida. No es por azar que la inversión en Argentina - como más adelante se verá - se ha reducido considerablemente en los últimos lustros. En dicho nivel de intereses, el manejo de exportaciones dentro de la firma, de precios de factores, etc., constituyen instrumentos de uso evidente.

Los distintos niveles en que se manejan los intereses, las diferentes posibilidades de poder de uno y otro actor, y su distinta capacidad para eliminar, o flexibilizar o incluso crear obstáculos 57/ son datos necesarios para considerar el problema.

Para mejorar las condiciones básicas de la exportación manufacturera argentina en general, se advierte la necesidad de una acción diferenciada según actores, la cual debe contemplar el fortalecimiento de la empresa nacional exportadora en lo industrial y lo comercial. Se hace evidente la urgencia de dicho proceso, y con ello la necesidad de un importante esfuerzo nacional en este sentido.

57/ Un acuerdo de complementación en ALALC suscitado por una empresa transnacional reformula las escalas y especialización de acuerdo con sus intereses mundiales, beneficia ciertamente a los países, pero implica también la creación de restricciones en el plano nacional.

### III. EL PAPEL DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS Y SU COMPORTAMIENTO

#### 1. Objetivos

Se analizará el comportamiento de las exportaciones manufactureras argentinas, junto con algunas cuestiones conceptuales y teóricas de tipo más general.<sup>58/</sup>

#### 2. El balance de pagos

a) En los últimos 25 años, la contabilidad del balance de pagos registra un saldo negativo en cuenta corriente; pero este saldo es positivo entre 1970 y 1974. No hubiera sido negativo en 1975, si se hubieran computado como salidas de capital la subfacturación de exportaciones, la sobrefacturación de importaciones y el contrabando de exportación, que ocurrieron en la práctica, según estimaciones de funcionarios. Las exportaciones de manufacturas han cumplido una importante función en este sentido; éste y otros factores sugieren que Argentina genera un ahorro nacional suficiente para financiar su inversión.

Además, teniendo en cuenta los problemas en los mercados mundiales de los productos básicos producidos en Argentina, y teniendo también presente que existe un límite para la sustitución de importaciones y para el recurso al ahorro externo, las exportaciones de manufacturas son la variable más flexible a que se puede acudir para efectuar el ajuste del balance de pagos.

b) En efecto, concébase un modelo simple en que juegan producto, ahorro externo, efecto-sustitución,<sup>59/</sup> exportaciones básicas y exportaciones de manufacturas. Conceptualmente, y en la práctica de la política económica, las variables están acotadas:

---

<sup>58/</sup> Para un estudio detallado del comportamiento de las exportaciones manufactureras, véase Anexo 1: "Las exportaciones de manufacturas". Se califican como tales a los bienes que, según la UNCTAD, son productos semimanufacturados más los que son productos manufacturados. La subvaluación de las exportaciones por causas indicadas en el texto no es, a juicio de expertos, una situación extraordinaria, sin embargo habría tenido valores poco comunes en 1975. Ciertos métodos de análisis, como los econométricos, deben, pues, ser utilizados con cautela.

<sup>59/</sup> Se califica aquí como efecto-sustitución al cociente entre el efecto de la sustitución en sí y el incremento de la demanda de importaciones antes de la sustitución. El primero es medido por el producto de la diferencia entre los coeficientes de importación del período de que se trata y un período-base; y la variable de referencia (el PIB, el PNB u otra). El segundo se mide aplicando el coeficiente de importaciones del período-base al período de análisis.

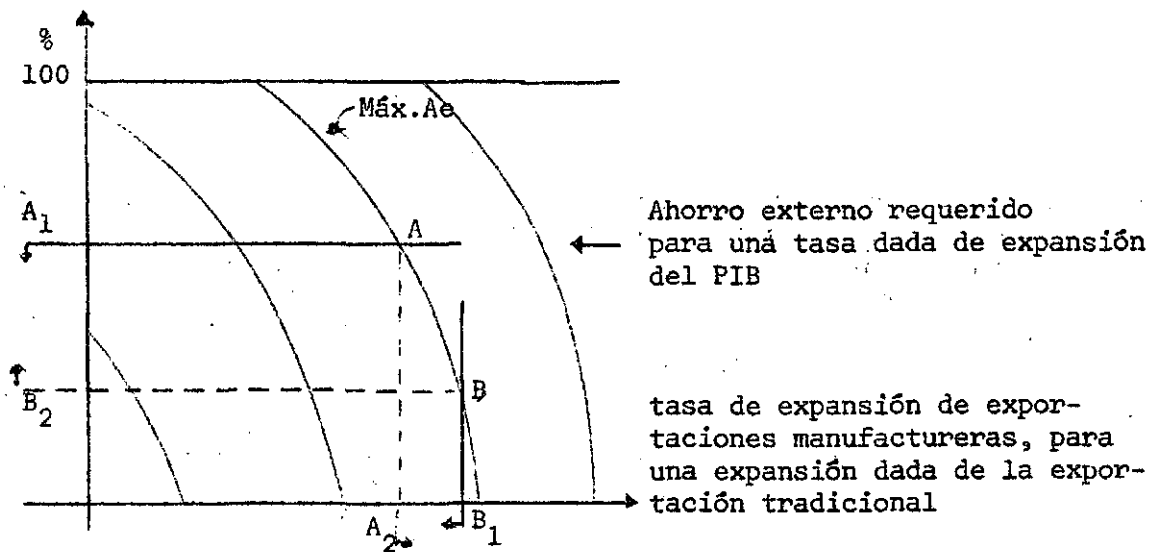
i) El PIB tiene un límite mínimo: cierta expansión del producto es indispensable para la generación de cierto nivel de empleo, la atención de las expectativas y las necesidades sociales, la formación de un conjunto suficiente de tecnología, el logro de cierta distribución, el mantenimiento de cierto patrón político, la preservación de cierta posición de poder y de prestigio del país en el sistema internacional, etc. Habrá un nivel de crecimiento "suficiente" para todas estas necesidades; esto configura un límite mínimo.

ii) El uso de ahorro externo a corto plazo tiene un límite máximo, lo que es evidente si se formula un programa dinámico para un período suficientemente largo.

iii) El efecto-sustitución tiene límite máximo. En efecto, la sustitución no se ha agotado, sino que se ha hecho más compleja; y, al no haber pausa tecnológica entre las economías es necesario continuar la sustitución. Pero la posibilidad de hacerlo depende de varios factores, entre ellos, disponibilidad de ahorro y de capacidad ociosa; indivisibilidades; períodos de puesta en marcha; restricciones tecnológicas, de capital, de mano de obra, de organización y de poder de decisión, etc. Estos limitan las posibilidades de aumentar el efecto-sustitución, de manera que no más que una cierta parte de la expansión de la demanda de importaciones antes de la sustitución puede ser absorbida por medio de ésta.

iv) La exportación tradicional de bienes producidos en la pampa húmeda tiene una tendencia a tener un límite máximo fijado, en el caso argentino, por la disponibilidad de saldos exportables.<sup>60/</sup>

Efecto-sustitución



<sup>60/</sup> Esta es una restricción que aparece como dominante, pero no excluye, por supuesto, otras restricciones.

v) Dados los niveles de producto y de exportación tradicional y los límites máximos del ahorro externo y del efecto-sustitución, en el punto (A) en que estos máximos intersectan queda definido el límite mínimo de expansión necesaria de las exportaciones. Y, a su vez, en el punto (B), en que la máxima exportación manufacturera posible se intersecta con el límite máximo de ahorro externo utilizable, queda definida la mínima sustitución necesaria.<sup>61/</sup>

c) Aplicando este modelo abreviado para estimar la tasa de crecimiento anual de las exportaciones que sería necesaria hasta 1980, se crea un interesante espacio de soluciones. Se toman como constantes el efecto de la relación de intercambio igual a cero, y un valor negativo pequeño por transacciones menores en cuenta corriente. Se consideran cuatro variables exógenas: la tasa de crecimiento del PIB (mínimo 3% y máximo 6%); el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos (mínimo cero y más positivo 900 millones de dólares, requerido para pagar la deuda externa total en un decenio); las exportaciones de bienes básicos (mínimo igual al nivel de 1974 y dos opciones de crecimiento: al 3% y 6%); y sendos niveles de efecto-sustitución (cero, 20% y 40% del incremento de la demanda de importaciones antes de la sustitución). La variable dependiente es la tasa de crecimiento anual de las exportaciones de manufacturas.<sup>62/</sup>

La hipótesis más exigente en todas las exógenas (6% de crecimiento del PIB, cero expansión en la exportación de bienes básicos, cero efecto-sustitución, y saldo positivo de 900 millones de dólares en cuenta corriente) requeriría un nivel de exportaciones manufactureras <sup>63/</sup> de 3 700 millones de dólares aproximadamente, hacia 1980; y ello significaría una tasa de crecimiento anual acumulativa de cerca de 19% desde 1974. En 1970/74 el volumen físico de la exportación de manufacturas argentinas creció casi un 16% anual, y el de América Latina un 18%. Una meta semejante, aunque significa una expansión, no sería insólita.

---

<sup>61/</sup> En "La programación del financiamiento a corto plazo" Boletín Económico de América Latina vol. X, N°1, marzo de 1965, pp. 69-100, se expone un esquema semejante para propósitos de programación. Puede, por supuesto, trabajarse con el ingreso nacional bruto real, con la expansión del poder de compra de las exportaciones, o con otras variables semejantes adecuadas a la realidad del caso.

<sup>62/</sup> Un modelo de este tipo, es por supuesto, una simplificación lineal de un problema intrínsecamente no lineal. Acéptese lo expuesto como un ejercicio que sólo tiene valor de orientación.

<sup>63/</sup> Según la clasificación de UNCTAD.

Cuadro 1

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVO DE LAS EXPORTACIONES  
MANUFACTURERAS ENTRE 1974 y 1980, SEGUN HIPOTESIS  
ALTERNATIVAS  
(Porcentajes)

Tasa de crec. de export. básicas (%) ↓	Efecto- susti- tución (%)↓	Tasa de crecimiento del PIB (%) →		3	
		6	6	0	900
		Saldo en cuenta corriente, balance → de pagos (millones de dólares)		0	900
0	0	13	19	7	14
	20	11	17	6	13
	40	9	15	4	12
3	0	10	16	2	10
	20	7	14	Neg.	9
	40	4	12	Neg.	8
6	0	4	12	Neg.	5
	20	1	10	Neg.	4
	40	Neg.	7	Neg.	2

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Además, para un crecimiento del 6% en el producto, considerando que el volumen físico de la exportación de productos básicos aumente un 3% anual, y que se quiera obtener saldo en cuenta corriente para pagar en diez años la deuda externa, si el límite máximo del efecto-sustitución fuera del 40%, el límite mínimo de la expansión necesaria de las exportaciones sería del orden del 12% anual.

Se estima que no es irrazonable fijar límite mínimo como una meta básica, siempre que la política de sustitución se conecte con la de exportación

/de manera



de manera tal que se asegure plena eficiencia en el proceso sustitutivo, y aptitud para exportar lo mismo que se sustituye.<sup>64/</sup>

En el estudio expuesto - dados los límites mínimos y máximos del producto, del ahorro externo y de la exportación de bienes básicos - la exportación manufacturera se hace una variable dependiente del efecto-sustitución. Este efecto depende básicamente del "estilo" de desarrollo.

Si Argentina, creciendo cerca del 6% anual, desarrollara un estilo de consumo complejo y elaborado, con intensa renovación de bienes de capital y tecnología importada para atenderlo, hacia 1980 incurriría en sustitución negativa en una magnitud equivalente al 50% del incremento de la demanda de importaciones que se daría entre 1974 y 1980.<sup>65/</sup>

Si, en otro extremo, adoptara un estilo de desarrollo ajeno a dicho consumo, gastara más en educación y cultura, aprovechara plenamente el capital y la tecnología existente, mantuviera perfectamente su equipamiento y trabajara con tecnologías de uso más intensivo de mano de obra, mejorando significativamente la tecnología de organización, lograría sustitución positiva en un orden de magnitud equivalente al 80% del incremento de la demanda de importaciones antes de la sustitución.

---

<sup>64/</sup> Si el coeficiente de importaciones con respecto a una variable de referencia (la demanda interna, la demanda total, el PIB, la producción, etc.) se mantiene estable, habría sustitución neutra; y sería ésta positiva o negativa según el signo del cambio. Naturalmente, los resultados cuantitativos han de variar según el nivel de abstracción al cual se trabaje. Trabajando, por ejemplo, al nivel de 20 sectores, y considerando que cada uno de ellos tiene distinto coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones, podría en cada uno haber sustitución neutra, pero aumentar el coeficiente de importaciones totales por cambio en la estructura. Ciertas estimaciones para el caso argentino establecen que un nivel de 1.3 en la elasticidad-producto de la demanda total de importaciones es explicable por efecto de tal cambio en su composición, por lo cual un valor mayor indicaría sustitución negativa. Se advierte que las proyecciones no asumen la posibilidad de una sustitución negativa para lo futuro, lo cual compromete también a la política tecnológica en la viabilidad de tal intento.

<sup>65/</sup> Estas cifras son anticipos aún preliminares de los resultados del modelo de experimentación numérica que se está elaborando en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires para la economía argentina. El primero responde a un estilo internamente denominado "consumista" y el segundo a un estilo denominado "creativo".

Ambas opciones constituyen expresiones en cierta medida "puras" de dos estilos de desarrollo. Su interés para el propósito presente reside en que el espacio de soluciones fijado por las soluciones puras estaría dado entre -50% y +80% de efecto de la sustitución sobre el incremento de la demanda de importaciones antes de la sustitución. Si la opción es Argentina mixta - con efectos repartidos por mitades entre uno y otro estilo - el efecto-sustitución no llegaría al 10%.

Esto sugiere que el límite mínimo de la exportación manufacturera necesaria depende en gran medida del estilo de desarrollo del país; y que será más alto cuanto más relativamente consumista sea dicho estilo. Pero, en tal caso, un estilo consumista obligaría a una inserción de Argentina dentro de un esquema de relaciones internacionales en el cual o bien el país estructura sus propias empresas transnacionales con gran rapidez, o bien el vacío de poder decisorio que el modelo habría de dejar tendría que ser cubierto, sin alternativa, por la empresa transnacional.

Esta es una conclusión importante, y sigue siéndolo aunque hubiera fallas significativas en los resultados numéricos de los modelos global y de experimentación numérica cuyos resultados se analizan.

d) Una consecuencia conceptual importante consiste en que producción/sustitución/exportación son claramente variables ligadas <sup>66/</sup> a nivel macro-económico, trabajando actividad por actividad, esto se hace evidente. No sólo porque, dado el avance tecnológico mundial, se debe sustituir de forma tal que luego se pueda exportar sin subsidio lo mismo que se sustituye; sino porque - por lo menos en países en desarrollo con mercado restringido - no hay manera de minimizar filtraciones de diseño y ejecución de la política económica, como no sea haciendo converger con alta precisión en cada actividad, el efecto de los diferentes instrumentos de la política económica. Esta es una conclusión fundamental de este análisis, sobre la cual se ha insistido en la parte II y se volverá también más adelante.

El conjunto producción/sustitución/exportación constituye una unidad conceptual, y debe tener unidad operativa; configura entonces un solo conjunto de política aun cuando su instrumentación no tenga unidad de conducción en la práctica. De tal forma, protección/promoción son instrumentos, también ligados, que forman parte de los mecanismos de la política del conjunto producción/sustitución/exportación.

### 3. El comportamiento real de la exportación manufacturera

a) De acuerdo con la clasificación de bienes manufacturados de la UNCTAD, Argentina exportó en 1974 1 310 millones de dólares de manufacturas,

---

<sup>66/</sup> Véase: "Una conceptualización del papel de ALALC en la industrialización y el desarrollo tecnológico del área". Revista de la Integración, N°9, noviembre de 1971, pp. 45-128.

que constituyen la tercera parte de la exportación total. De ellos, 860 millones corresponden a productos manufacturados, y 450 millones a semimanufacturados. El crecimiento fue del 30% anual a precios corrientes.<sup>67/</sup>

Cuadro 2

VALOR DE LAS EXPORTACIONES TOTALES ARGENTINAS SEGUN LA  
CLASIFICACION UNCTAD  
(Millones de dólares corrientes)

Año	P r o d u c t o s			Sub- total	Total <u>a/</u>
	Básicos	Manufacturados	Semimanufacturados		
1969	1 155	266	126	392	1 612
1970	1 341	303	126	429	1 773
1971	1 288	306	146	452	1 740
1972	1 339	374	227	601	1 941
1973	2 286	612	338	950	3 266
1974	2 621	859	450	1 309	3 931
1975	2 024	709	227	936	2 961

Fuente: Angel Guazzo, "Encuestas y análisis sobre exportaciones manufactureras argentinas". Trabajo inédito.

a/ Incluidas las exportaciones de actividades no bien especificadas, que no fueron incluidas en las clasificaciones que se indican.

b) En 1975 los valores registrados de la exportación manufacturera bajaron a 935 millones de dólares. Esta reducción se debe a la coyuntura especial de la economía argentina que se explica en Anexo II, y al efecto de transacciones no registradas (contrabando y subfacturación de exportaciones).

c) Los cambios en la estructura <sup>68/</sup> en 1969/75 han consistido en la expansión sistemática de la participación de la metalmecánica (22% al 50%); y la reducción de la tradicional (52% a 32%) y la química (20% a 15%).

<sup>67/</sup> Es el ritmo que surge aproximadamente de la exportación registrada según distintas clasificaciones (UNCTAD/CUCI, CIIU, tradicionales o no, etc.). (Véase Apéndice 1.)

<sup>68/</sup> Abriendo los valores de la clasificación UNCTAD por agrupaciones de la clasificación CIIU Rev.2.

/d) En

d) En 1974 recibieron estímulos fiscales exportaciones por un monto de 780 millones de dólares aproximadamente (el 60% de las exportaciones de manufacturas) y alguna forma de financiamiento para las exportaciones por 330 millones (el 25% de las exportaciones de manufacturas.)

e) El grado de complejidad tecnológica de la exportación manufacturera ha ido creciendo. Tomando los 25 capítulos de la nomenclatura de exportación (NADE) que se consideran tecnológicamente más complejos, estos constituían en 1969 el 10% de la exportación total del país, mientras que en 1974 eran el 19%.

f) La exportación representa una fracción significativamente creciente de la producción manufacturera: pasó del 3.5% al 6.7% de la producción en sólo cuatro años (1969/1973).

g) La concentración por entes exportadores es alta. En la exportación total del país (productos básicos y manufacturados) en 1973, las 100 principales empresas (1.8% del número total de exportadores) cubrió el 71% de su valor. Las empresas de capital extranjero en dicha muestra cubrieron el 34% del valor de las exportaciones de manufacturas, excluidas las de la industria frigorífica. La participación de la empresa extranjera tiende a ser dominante en las industrias dinámicas en la medida en que crece la densidad de tecnología y capital; en dicho caso su relación exportación/producción es mayor que la de la empresa nacional, y mayor el grado relativo de concentración en la actividad exportadora. Buena parte de su exportación se realiza dentro de la misma firma.<sup>69/</sup>

h) En 1974 el 48% de la exportación manufacturera registrada fue a los países de ALALC, el 18% a Estados Unidos y el 15% a la CEE.

En 1975 subió la participación de Cuba, se redujo la de Estados Unidos al 12%, y debe anotarse un comercio intenso no registrado hacia países limítrofes, lo que cambiaría en algo la estructura descrita más arriba.

En esencia, dos tercios de la manufactura de origen agropecuario se orientan hacia Europa Occidental y dos tercios de la de origen industrial hacia la ALALC. Estas últimas exportaciones son hechas por empresas mayoritariamente extranjeras, en ramas mediana y altamente concentradas.

i) En una interpretación de conjunto aparecen como variables ligadas la complejidad tecnológica, la elasticidad-ingreso de la demanda, la exportación de manufactura de base industrial, la relación exportación/producción, la presencia de la empresa extranjera, la concentración por productos y empresas, y el ritmo de expansión de corto plazo.

---

<sup>69/</sup> Se llaman así las ventas entre entes del mismo grupo económico, sean o no filiales de la misma empresa.

j) Habría habido por lo tanto, cierta tendencia hacia la mayor difusión de la exportación en diversos sectores, y dentro de éstos, cierta especialización por productos. Esta especialización - aparte de la tradicional en una serie de manufacturas de base agropecuaria - es visible en la concentración en la exportación de manufactura compleja (tres capítulos de la nomenclatura comprenden los dos tercios de dicha exportación).70/

También hay concentración por regiones, con dirección preferente de las empresas más dinámicas hacia la ALALC.

i) Al cabo de este proceso se considera que la exportación se ha incorporado al esquema de ventas de las empresas, sin constituir ya una variable circunstancial. La empresa nacional ha tomado conciencia de la necesidad de exportar, aunque naturalmente esto sucede más lentamente en la empresa mediana y pequeña. Los mecanismos para incorporar activamente a la exportación a esas empresas - sistema de empresas de comercio consorcios de exportación - son todavía relativamente débiles.

Es notable que este proceso ocurra - como más adelante se verá - con una reducción persistente en el índice de capacidad de competencia por efectos precios, que viene dado por la relación entre tipo de cambio para la exportación manufacturera y nivel de precios internos.

#### 4. La optimización en la exportación manufacturera y la elección de prioridades

Un juicio acerca de la orientación de la exportación manufacturera requiere - como todo juicio de valor - cierto patrón conceptual cuyo contenido debe ser suficientemente explícito. Se estudiará primero dicho patrón conceptual y luego la experiencia argentina.

a) En el diseño de la política de exportación, como en cualquier otro problema de decisión, se trata de ubicar las variables del problema dentro de ciertos espacios de valores aceptables, o bien de optimizar su comportamiento.71/ Lo primero lleva a establecer objetivos; lo segundo, óptimos, los cuales en esencia configuran una especie precisa dentro del género de los objetivos.

---

70/ Tal especialización habría llevado consigo cierta sustitución negativa, por lo menos hasta 1970, según los análisis de insumo-producto que más adelante se consideran.

71/ Naturalmente, ambos problemas pueden vincularse desde el punto de vista del diseño, pues trabajando con óptimos formales y parametrización es posible llegar a identificar espacios de viabilidad para las variables consideradas en el problema, recíprocamente, para procesar óptimos formales es necesario tener idea previa acerca de qué valores serían sustancialmente aceptables.

Cualquiera sea la aproximación que la política siga en la práctica, desde el punto de vista conceptual se hace necesario analizar el concepto de optimización aplicado al caso.

b) La primera cuestión consiste en establecer a qué nivel se plantean óptimos y restricciones.

Al más alto nivel de abstracción, se puede tratar de óptimos generales (en el interés general de la sociedad mundial, por ejemplo) o particulares (en el interés de un país, de una región integrada, de un grupo de poder o de un grupo económico, etc.).<sup>72/</sup> En el problema presente, se trata de un óptimo particular. No se procuran criterios para un "equilibrio" supranacional, y ni siquiera óptimos bilaterales en el comercio entre dos países, como es usual en la teoría tradicional. Se optimiza a nivel nacional, y desde un comienzo se aceptan restricciones dominantes también nacionales.

Tal es la política de las grandes potencias, y no sería sensato para el mundo en desarrollo abrazar unilateralmente otra opción, salvo en forma consensual y por ahora a nivel regional, en términos de cooperación e integración regionales.<sup>73/</sup>

c) Una segunda cuestión se plantea respecto de la dotación de factores para la cual se ha de procurar el óptimo: si la que se tiene hoy, o aquella que se procura integrar en el futuro. En el primer caso la disponibilidad de recursos es un dato. En el segundo, habría que identificar el límite mundial de recursos - sobre todo críticos - en el futuro. Y aquí asume valor decisivo el recurso de la tecnología.

---

<sup>72/</sup> Dados ciertos supuestos, las aproximaciones teóricas tradicionales conciben que se pueda optimizar a nivel mundial y nacional al mismo tiempo. Pero aquellos supuestos no tienen vigencia real; y ambos óptimos no necesariamente coinciden. A. Monti en "Sobre la construcción del sistema mundial" (El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, vol. XL, N°157, México, enero a marzo de 1973, pp. 63-82) se plantean opciones combinadas de óptimos y de restricciones a niveles mundial, regionales y nacionales. Se afirma que, en la situación actual, se persiguen óptimos nacionales y los países de mayor poder relativo admiten sólo restricciones nacionales. El caso de la ALALC sigue siendo de óptimos nacionales, admitiéndose ciertas restricciones regionales, lo más débiles posibles en la experiencia hasta ahora. El caso del Pacto Andino configura un hito, porque se pasa a optimizar a nivel regional - conceptualmente al menos - con restricciones nacionales. Optimizar a nivel supranacional con restricciones dominantes también supranacionales constituiría un avance realmente revolucionario.

<sup>73/</sup> El estudio "Las exportaciones manufactureras de América Latina. Experiencias y problemas", ST/ECLA/Conf.59/L.5, Seminario sobre políticas de promoción de exportaciones, Chile, 5 a 7 de noviembre de 1976, versión mimeografiada, que es uno de los estudios generales incluidos en esta publicación, considera dicho aspecto.

Considerada la tecnología como una cuasi-mercadería, la posibilidad de flexibilizar al máximo su restricción en la constelación de factores pasa a depender de la capacidad que puede desarrollar el país para capturar tecnologías exportables. Dicha capacidad de captura depende de la aptitud del país para generar tecnología adaptativa, de sus alcances en cuanto a tecnología creativa, y de su capacidad jurídico-institucional y operativa para mantener las decisiones en un plano nacional y llevar a la práctica los adelantos tecnológicos.

La cuestión es fundamental. Si el desempeño de la exportación manufacturera depende de la dotación de factores, y si ésta es función de la capacidad de captura 74/ de la tecnología, la eficiencia de la exportación dependerá en buena medida de que disminuya el costo de dicha captura. Pero, en todo caso, nada condena ya a un país que tenga una buena dotación agropecuaria o extractiva a exportar sólo manufacturas de base agropecuaria o manufacturas de base extractiva. Por el contrario, un desempeño excelente de la exportación de estos bienes puede constituir una forma de financiar la adquisición de tecnología, la cual está sujeta, a su vez, a óptimos propios.

Como Argentina no tiene restricciones dominantes de recursos humanos, recursos naturales ni - con cierta cautela en la apreciación - ahorro, 75/ lo que se necesita es la capacidad para realizar un progreso tecnológico selectivo y programado, que ajuste la dotación de recursos teniendo en cuenta la evolución probable de la frontera tecnológica mundial.

Esta necesidad exige considerar lo tecnológico separándolo de lo económico, pues en un momento determinado el logro de cierta constelación de conocimiento tecnológico aplicado, deberá tener precedencia sobre los óptimos económicos relativamente más tradicionales (en términos de ingreso, de empleo, etc.). Se considera que éste es un punto cuya discusión es particularmente válida para la estrategia de desarrollo de Argentina, y en particular para la de su exportación manufacturera.

---

74/ El concepto de capacidad de captura se utiliza aquí para referirse al conjunto de etapas que incluyen la captura en sí y su administración hasta el nivel de innovación y de exportación de la tecnología, incorporada o desincorporada.

75/ Lo señalado en la parte II y en el punto 2 de esta parte III sugiere que Argentina genera todo el ahorro que requiere su alta tasa de inversión, pero que parte de este ahorro se filtra a través de varias formas de salida de capitales. Indica además que en lo interno el país no gobierna plenamente su dirección, por la poca eficacia selectiva de una serie de políticas (este razonamiento incluye no sólo el efecto sobre la dirección del ahorro sino también el problema de poder de compra del ahorro en términos de bienes de inversión, clásicamente fluctuante y aparentemente bajo en términos relativos, en la economía argentina). La generación de ahorro para pagar la deuda externa es otro problema.

d) Otros factores constituyen a veces restricciones dominantes, y algunos de ellos están vinculadas entre sí.

En caso de limitación del financiamiento de la economía en su conjunto el óptimo del sector externo nacional a largo plazo posiblemente exija adoptar una estrategia mixta a lo largo del tiempo. Tal estrategia podría consistir en aumentar la exportación manufacturera de base tradicional, e ir incorporando gradualmente actividades tecnológicas escogidas, de manera de poder ulteriormente crear nuevas capacidades de competencia.<sup>76/</sup>

Este parece ser el curso seguido en cierta medida por Argentina, puesto que la proporción de las exportaciones tradicionales - productos básicos y manufacturas de base agropecuaria - mostró tendencia a bajar.

Naturalmente, la forma como se diseñó y se llevó a la práctica el proceso de producción/sustitución/exportación implica restricciones para el futuro. Una de ellas consiste en la estructura de la capacidad de decisión. Es evidente que la exportación manufacturera de la empresa transnacional es un instrumento de optimización de dicha empresa a nivel mundial, y que tales óptimos no necesariamente coinciden con los óptimos nacionales. La empresa nacional exportadora de manufacturas, tanto pública como privada, verá limitada sus posibilidades, por lo cual el desempeño nacional puede ser óptimo en lo puramente formal, pero dentro de un espacio de soluciones sustancialmente inaceptables.

Según la fuerza con que se impongan las restricciones de financiamiento y de capacidad de decisión, y su influencia en las soluciones globales, podría ser posible que más de un país se viera obligado a fabricar su propio espacio de soluciones, flexibilizando durante un tiempo una y otra restricción en términos dinámicos. El aumento de la capacidad nacional de decisión aparece actualmente, en más de un caso, como una variable opuesta a la capacidad global de financiamiento en divisas. La solución del problema es dinámica y depende de cada situación. Algunos países del cuarto mundo, por ejemplo, tal vez deban incrementar su capacidad de financiamiento para luego modificar la estructura de la capacidad de decisión; otros podrán dedicarse primero a dicha estructura.<sup>77/</sup>

Argentina tendió a ampliar su capacidad de financiamiento en divisas. No se encontraron referencias a políticas sistemáticas aplicadas para alcanzar un determinado patrón de capacidad de decisión nacional.

---

<sup>76/</sup> Esto es una conjetura que debe ser verificada con modelos formalizados.

<sup>77/</sup> Hay, naturalmente, problemas políticos superiores o asociados, que no es del caso analizar aquí.



e) Las consecuencias de los criterios de optimización para cada etapa, dentro de un programa dinámico, se manifiestan en la asignación de prioridades de exportación por actividades o productos concretos.78/

i) Hay dos enfoques complementarios en esta materia: el enfoque conceptual y metodológico y el criterio práctico.

El primero es programático; destaca cuáles son los bienes que al país le conviene exportar, a fin de darles prioridad en la conducción de la exportación.

El segundo es casuístico, y analiza cuáles son los bienes que efectivamente pueden exportarse. Desde este punto de vista pragmático, se trata de revisar una lista de todos los factores que hacen posible la exportación.79/

ii) Desde el punto de vista conceptual y metodológico, seleccionar prioridades para la exportación por actividades es un caso particular del problema general de optimización con un número dado de elementos, teniendo en cuenta objetivos múltiples. Por lo tanto, bastaría con definir claramente tales objetivos, caracterizar bien los atributos de cada actividad, y aplicar métodos conocidos de solución para obtener tales prioridades.

iii) Como es necesario medir los efectos directos e indirectos de la exportación, debe utilizarse el análisis de insumo-producto para el cálculo de los parámetros con que satisfacer tales modelos. Con dichas matrices se obtienen los saldos de divisas por unidad de exportación, a partir de los flujos de bienes; y asociando ulteriormente a ellos sendos parámetros relativos a las necesidades de inversión por actividades y a las remesas de intereses, beneficios y regalías - visibles y subrepticias - se puede llegar a un balance de pagos en cuenta corriente, originado en la expansión de las exportaciones al nivel de agregación de cada actividad de la tabla de insumo-producto.80/

---

78/ "Actividad" se emplea aquí en forma general y flexible. Puede incluir un bien y/o un servicio y/o un conjunto de bienes y/o servicios, que el analista determine.

79/ Esta aproximación tiene la fuerte utilidad de servir a la política cotidiana; pues los problemas prácticos obligan a decidir, por lo menos, quién ha de resolverlos; cómo y con qué. Es, además, una cuestión bien conocida y hay numerosos trabajos sobre ello.

80/ Existen además posibilidades ulteriores. Cada parámetro de un sector de la tabla es una media de n-parámetros de actividades que comprende el sector, eventualmente calculables con distribuciones ajenas a la tabla. Si se incorporan factores de riesgo e incertidumbre, podría tratarse de maximizar el valor actual de la esperanza matemática de cierto balance neto de divisas.

/Son calculables

Son calculables igualmente, a partir de los flujos directos e indirectos de bienes, sendos coeficientes de efecto de empleo para cada actividad, de efecto de distribución, que por vía de empleo es imputable a la expansión de exportaciones de cada actividad, y de efecto de ingreso, en términos de producto interno bruto.

Con otras convenciones, trabajando con coeficientes de contenido tecnológico que tomen en cuenta la difusión interna del conocimiento técnico incorporado a las exportaciones, se podría estimar el efecto-tecnología total "hacia adelante" y "hacia atrás" de estructuras alternativas de exportación por actividades.<sup>81/</sup> Y con parámetros que midan la alícuota de decisión nacional contenida en cada actividad, es posible identificar la estructura de decisiones inherente a cada estructura alternativa de exportación.

iv) Algunos de estos parámetros han sido medidos para el caso argentino, como en seguida se verá. Pero antes de analizarlos es necesario abordar ciertas cuestiones de conceptualización.

En efecto, los parámetros surgidos de la experiencia histórica reflejan necesariamente el efecto de las funciones de producción y de dotación de factores del pasado. Y, según lo antes expuesto, habría que considerar también los parámetros del futuro deseado.<sup>82/</sup>

Por otra parte, y según lo ya dicho, con el tiempo y las circunstancias puede cambiar el énfasis otorgado a diversos aspectos; en una etapa del programa procedería maximizar el saldo de divisas; en otra la capacidad nacional de decisión; en otra un óptimo tecnológico específico (por ejemplo la velocidad con que se integra cierto conjunto de conocimientos, etc.).

Hay ciertas variables que no deben considerarse claves en un modelo de exportación. Así, es harto discutible el grado en que pueda pedirse a la exportación - y menos a la manufacturera - que contribuya directa y considerablemente al empleo o a la distribución del ingreso. Por el contrario, debe considerarse que más de la mitad de los trabajadores están ocupados en el agro, cuando los países son muy atrasados, o en servicios si su desarrollo es mediano o alto; no queda claro, por lo tanto, que deba pedirse a la producción manufacturera para exportación que subordine su tecnología a determinadas solicitudes del balance interno de mano de obra. Desde

---

<sup>81/</sup> Concíbese que se miden los flujos de tecnología en unidades de conocimientos técnicos; que se elabora una matriz de insumo/producto en tales unidades y que se estiman con tal matriz los efectos "hacia adelante" y "hacia atrás" de una unidad de exportación para cada actividad.

<sup>82/</sup> Cómo llegar a lo que se quiere dinamiza el problema. Hasta este punto se está analizando el aspecto estático del modelo.

el punto de vista del empleo no interesa pues el efecto directo e indirecto de la exportación en sí sobre la generación de oportunidades de trabajo, sino el volumen físico del producto bruto interno que puede financiarse mediante las divisas netas ganadas por la exportación, y el total del empleo que tal PIB puede generar.

El efecto de la exportación manufacturera sobre la distribución, aparte del empleo, depende de la estructura del ingreso de cada actividad según la remuneración de los factores, y de quién es el destinatario de los estímulos a la exportación. En el primer aspecto, es claro que la mayor expansión relativa de la exportación manufacturera con respecto a la agrícola mejorará directamente la distribución, por cuanto la alícuota de la remuneración del factor trabajo en el ingreso sectorial, así como los salarios unitarios nominales, son mayores en la industria que en la agricultura. En lo segundo, si el destinatario de los estímulos específicos es actor extranjero o nacional oligopólico en la actividad de exportación, habría un efecto directo de redistribución regresiva inherente a la exportación de manufacturas; sólo habría efecto progresivo en caso de que se distribuyera bien el incremento de ingreso financiado mediante el desempeño global de la exportación en sí.

v) La elección de los objetivos considerados como variables, puede también implicar problemas de contradicciones importantes.

En seguida se verá que las exportaciones de manufacturas tradicionales tuvieron efectos superiores en materia de divisas (considerando sólo los requerimientos de insumos importados y no los de capital ni los pagos por remuneración de factores), de empleo y de producto. Sin embargo, si se consideran aspectos funcionales y tecnológicos, los efectos "hacia adelante" y "hacia atrás" en términos económicos, y lo relativo al conocimiento técnico que significa cada unidad de valor de la producción industrial en cada actividad, las más altas prioridades corresponderían a las industrias no tradicionales, y particularmente a las de bienes de capital.

En consecuencia, un criterio funcional tecnológico señalaría prioridades de exportación distintas a las de un criterio funcional económico tradicional basado en el ingreso o el empleo.

vi) En suma, hay instrumentos para señalar el ordenamiento de prioridades actividad por actividad, identificando cuál es la estructura óptima de exportación por actividades, según los objetivos determinados. La cuestión consiste precisamente en tener claros estos objetivos. El problema, pues, no es técnico, sino político. El técnico debería procesar distintas opciones de óptimo y de restricciones - explicitando sus consecuencias - para que el político decida. Porque, además, dentro de la estrategia se contemplará la eliminación o flexibilización de las restricciones dominantes externas vinculadas a determinadas estructuras de poder de decisión cuyos óptimos

/entran muchas

entran muchas veces en conflicto con los óptimos nacionales. Y también porque deben incorporarse al análisis variables que - como la misma capacidad de decidir y la tecnología - integran otros campos, con autonomía conceptual y óptimos propios.

f) En algunos trabajos que sirvieron de base a este estudio se analiza la experiencia argentina acerca del aporte de una unidad de exportación manufacturera a ciertas variables relevantes.<sup>83/</sup> El efecto de la expansión de las exportaciones de cada una de las actividades fue analizado en el marco de las posibilidades dadas por las matrices originales de insumo-producto para la economía argentina. Los resultados son los que indica el cuadro 3.<sup>84/</sup>

i) El cuadro 3 contiene resultados que reflejan la situación existente en el decenio de 1960; varios de sus componentes son producto del análisis hecho con matrices de los años 1953, 1963 y 1970.

Importa al menos conjeturar cuáles serían los cambios en los valores relativos de los efectos a medida que ocurriera un proceso de desarrollo económico y tecnológico orientado con criterios concretos de óptimo y políticas sostenidas consecuentes con ellos.

Los efectos de difusión y de inducción ya son relativamente más importantes en la industria no tradicional, a lo cual se agregan los efectos propios de la manufactura de bienes de capital.

En cuanto al balance de pagos por flujos de mercaderías, la industria no tradicional y la tradicional tenderían a aproximarse en la medida en que la primera se integrara más en el país.

Lo mismo sucedería respecto del ingreso, pues a largo plazo éste es función del valor agregado por cada actividad, y debería crecer en la medida en que se incorpore tecnología a menor costo y se aprovechen mejor en la industria los recursos no renovables del país.

El efecto de ambos tipos de industria sobre el empleo tendería también a equipararse al crecer la especialización por plantas y mejorar el equipamiento del sector agropecuario.

Si este análisis es correcto, los coeficientes unitarios - por unidad de exportación - de los distintos conceptos tenderían, pues, a mostrar con el tiempo una mayor ventaja relativa para la exportación no tradicional.

---

<sup>83/</sup> Se llama específicamente la atención a dichos trabajos, que figuran en el documento titulado: "Utilización del análisis de insumo-producto para la selección de prioridades de exportación", aún inédito.

<sup>84/</sup> Los conjuntos de actividades incluidos en el cuadro 3 son los mismos cuya evolución se analiza en el documento citado.

Cuadro 3

SINTESIS DE EFECTOS DE EXPORTACIONES MANUFACTURERAS  
SOBRE LA ECONOMIA EN SU CONJUNTO a/  
(A: mayor; B: medio; C: menor)

Efectos	Alimentos, bebidas y tabaco	Textiles, confecciones, calzado y cuero	Productos químicos y minerales no metálicos	Metálicas, maquinaria y equipo	Madera, papel y otros
Difusión <u>b/</u>	C	A/B	A	A/B	C
Balance de pagos <u>c/</u>	A	A	A/B	C	A/C <u>d/</u>
Balance de pagos y sustitución <u>e/</u>	C	C	A/C	A	A/C
Valor agregado <u>f/</u>	A	A	A	C	B
Empleo <u>g/</u>	A	A	A/C	A/B	A/B
Inducción <u>h/</u>			A	A	
Bienes de capital <u>i/</u>				A	

a/ Las calificaciones son siempre relativas a la media.

b/ Difusión: son los efectos "hacia adelante" (relación de ventas intermedias sobre valor de la producción total) y "hacia atrás" (requisitos directos e indirectos correspondientes a una demanda unitaria del sector). Sus variaciones se asocian a las del cociente entre el valor de los insumos intermedios nacionales y la producción del sector considerado.

c/ Balance de pagos: efecto en divisas de la exportación menos los requerimientos directos e indirectos de importación de insumos.

d/ Los casos registrados A/C se deben a la heterogeneidad del comportamiento de las actividades agrupadas.

e/ Balance de pagos y sustitución: en función de adicionar el efecto estimativo de la sustitución inducida por la exportación.

f/ Valor agregado: directo e indirecto.

g/ Empleo: directo e indirecto.

h/ Inducción: comparando la estructura de transacciones de Argentina con la de países industriales más avanzados, estima qué sucedería mediante la introducción de una nueva actividad, al nivel de tecnología de tales países industriales.

i/ Bienes de capital: efectos de variada naturaleza, incluso tecnológica. Para estos tres efectos véase el estudio de Federico J. Herschel, que considera detenidamente la materia.

Los bienes de tales industrias, por otra parte, son los que muestran hasta ahora la mayor elasticidad-ingreso relativa de la demanda mundial. Por ello, su mercado mundial aumenta, mientras que para la exportación tradicional éste se ha reducido debido a los excedentes de algunos países industriales y el proteccionismo de otros.

Si se lograra crear un mecanismo para financiar la adquisición de alimentos por parte de los países con déficit alimentario y sin divisas para pagarla, sería concebible que hubiera un ciclo explosivo de demanda mundial de productos básicos y de manufactura tradicional argentina, sobre todo si se toman en cuenta las proyecciones sobre población y producción mundial de alimentos. Pero, si se mantiene el patrón histórico de los últimos decenios en las condiciones prácticas del comercio mundial, las elasticidades relativas serían mayores para la industria no tradicional.

Este contexto sugeriría que Argentina podría tal vez seguir una estrategia mixta que procure incrementar sus saldos de divisas mediante la exportación tradicional, y establezca a la vez líneas selectivas para sus exportaciones no tradicionales. Esta selectividad podría prolongar el patrón histórico de difundir la exportación a lo largo de todos los sectores, pero especializarse en actividades precisas, haciendo más rigurosa la selección sobre bases económicas, tecnológicas, políticas, etc. bien estudiadas y precisas. Así lo han hecho los países industrializados del hemisferio norte cuyo tamaño de mercado es semejante al de Argentina.

Para las exportaciones no tradicionales tiene importancia la velocidad del proceso, que aparentemente tendría que incrementarse. Cada actividad debería tener un programa que abarcara todo el espectro producción/sustitución/exportación dentro de una unidad de concepción y una unidad operativa. Para ello, se haría necesaria cierta conducción de la política económica por actividades, armonizándola al nivel de los distintos campos de política.

Naturalmente, estas concepciones deben comprobarse mediante modelos formales de optimización en términos dinámicos.

ii) Entre los efectos considerados en el cuadro 3, es necesario destacar los denominados de difusión (hacia adelante y hacia atrás) y de inducción.

Si estos efectos se consideran en términos tecnológicos, se postula paralelamente la existencia de un multiplicador tecnológico, cuyo comportamiento dependerá de si la actividad en cuestión funciona como un enclave (importando sus insumos de tecnología más avanzada y operando como planta de montaje de ellos) o de si se integra dentro del espectro tecnológico nacional y lo obliga a mejorar sus propios niveles. Es claro que las diversas políticas (de capital extranjero, de industrias, de tecnología, de bancos, etc.) tienen que integrarse dentro de un solo contexto para maximizar el valor del multiplicador tecnológico, el cual depende también de la eficiencia de la incorporación tecnología y de su creación interna.

/iii) Hay

iii) Hay también una cuestión de nivel de abstracción. La evolución de los valores para la economía en su conjunto depende obviamente de cambios en los coeficientes individuales y de cambios en la estructura de la exportación por actividades. El análisis presente resulta de la agregación de trabajos originales con matrices de 20 sectores, los cuales, por razones de comparabilidad entre los estudios, permiten un análisis al nivel de doce sectores analizados según su rendimiento de divisas, empleo e ingreso. (Véase el cuadro 4.)

iv) El aporte en divisas de una unidad de exportación, menos el contenido importado de los insumos, agregado por grandes grupos, muestra tendencia a disminuir en el período 1953/1970. Ello sugiere un proceso de sustitución negativa, aunque, para el total del país, cierta parte de dicha baja se debe a un cambio en la estructura: aumentó la importancia relativa de la manufactura no tradicional.<sup>85/</sup> (Véase el cuadro 5.)

v) El efecto sobre el empleo debe igualmente comentarse. Dentro del sector manufacturero, los más altos rangos están en las industrias tradicionales, y al nivel de la economía en su conjunto, en lo agropecuario. Pero la mano de obra que exporta no es la misma en uno y otro caso, ni en cuanto a su remuneración ni en cuanto al conocimiento técnico que implica. Es necesario afinar los coeficientes para llevar los resultados a unidades comparables.

Desde el punto de vista de la estrategia de exportación, exportar mano de obra de menor calificación relativa es mantenerse en un menor ingreso relativo.

Además, desde el punto de vista de la relación de precios del intercambio, se agrega otro aspecto interesante. La mano de obra contenida en la exportación de bienes industrializados de países industriales tiene mayor calificación y más alta remuneración relativa - incluso a igualdad de calificación - que la contenida en la exportación primaria de países como Argentina; y la distancia entre ambos patrones de remuneración tiende a ampliarse. Perseverar en la importación de manufactura y en la exportación primaria lleva a una pérdida estructural por efecto de la relación de precios del intercambio. Más rigurosamente, si el contenido medio de calificación de la mano de obra es menor en la exportación argentina que en su importación, el país pierde por efecto de la relación de precios del intercambio.

Estas consideraciones, junto con las anteriormente expuestas acerca de la improcedencia de exigir de la exportación un aumento en el empleo, sugieren que, en el caso argentino al menos, el empleo sólo podría considerarse un aspecto de importancia relativamente escasa dentro del problema general de óptimo del sector exportador.

---

<sup>85/</sup> Tomando otros factores como invariantes. Naturalmente, no lo son, (por ejemplo, las remesas por numeración de factores.)

Cuadro 4

NIVELES APROXIMADOS DE UBICACION DE LOS SECTORES INDUSTRIALES  
SEGUN EL EFECTO DE UNA UNIDAD DE EXPORTACION SOBRE  
VARIABLES ESCOGIDAS a/

Actividades	Balance de pagos			Valor agre- gado	Empleo
	Deducida impor- taciones de in- sumos	Deducida impor- tación de insu- mos y bienes de capital <u>b/</u>	Deducidas importaciones y regalías <u>c/</u>		
	Niveles de ubicación				
Alimentos, bebida y tabaco	I	I	I	I	II
Cuero	I	I <u>d/</u>	I	I	II
Minerales no metá- licos	I	II	II	II	I
Textiles	II	II	II	I	I
Confecciones	II	II	II	II	I
Madera	IV	I	I	III	I
Metales	IV	III	IV	IV	IV
Productos químicos	III	IV	III	II	IV
Papel	III	III	III	IV	III
Vehículos y maqui- naria	II	IV	IV	III	II
Máquinas y apara- tos eléctricos	III	IV	IV	III	III
Caucho	IV	III	III	IV	IV

a/ El balance de divisas que se obtiene deduciendo de las exportaciones el monto de importaciones de insumos, la estimación (defectuosa) de bienes de capital y el monto de regalías constituye sólo una aproximación gruesa. La ubicación de ciertas actividades es inequívoca; pero otras intermedias podrían variar en algo su posición.

Los niveles son aproximados por la estructura de cuartilos. Hay, pues doce agrupaciones consideradas y cuatro rangos.

b/ Valores indicativos (por problemas metodológicos y de computación) relativos a los bienes de capital.

c/ Preliminar. Son regalías visibles en el sector considerado solamente. Se recoge la orientación que surge del estudio del INTI: "Aspectos Económicos..." (op. cit.)

d/ Estimado.



Cuadro 5

SALDO EN DIVISAS DE UNA UNIDAD DE EXPORTACION MENOS  
LAS IMPORTACIONES DE INSUMOS a/

Sectores	1953	1963	1967-69/1970
Agropecuario	0.995	0.975	0.960
Extractivo	0.990	0.955	0.920
Manufac-(máximo turero (	0.970	0.965	0.955
(mínimo	0.860	0.825	0.770
Total del país	0.97	0.94	0.92

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Cuando hay más de un estudio sobre el sector, se considera el valor medio de las observaciones. Ello afecta en algo la comparabilidad de los coeficientes entre distintos años. En el sector manufacturero se incluyen los máximos y mínimos extremos de las actividades analizadas.

vi) La estructura de la propiedad de las decisiones en la exportación argentina es una variable ya comentada en párrafos anteriores de esta parte así como en la parte II. Si el poder de decisión pudiera medirse en términos convencionales, y se asignara una cuota de él a los distintos actores (tomando en cuenta su concentración en entidades, bienes y mercados), fijando al mismo tiempo un mínimo indispensable de capacidad nacional de decisión, es razonable suponer que se haría necesaria una acción estatal mucho mayor para vigorizar, dentro de un tiempo limitado, la presencia del empresariado nacional y de las empresas públicas en la exportación nacional, al menos en lo que se refiere a tecnología. Este aspecto influye también en los factores institucionales que se considerarán más adelante.

vii) Una interpretación relativamente mecanicista del pasado sugeriría que, de acuerdo con la transformación producida que aumentó la alícuota de la exportación metalmeccánica y bajó la de la industria tradicional, Argentina habría hasta ahora perdido relativamente en cuanto a divisas, ingreso, empleo y capacidad de decisión en el sector externo; pero habría ganado relativamente en lo que respecta a difusión, inducción, balance de pagos ajustado por sustitución, producción de bienes de capital y, muy particularmente, tecnología.

Sin embargo, en vista de las consideraciones anteriores y de otras - como la creación de economías externas - los coeficientes surgidos del análisis de insumo-producto para el pasado pueden aplicarse mecánicamente en un trabajo de optimización formal. Y se entiende que este trabajo debe ser realizado para orientar la estrategia futura.

#### IV. LOS MERCADOS EXTERNOS

##### 1. Objetivos

En esta sección se intenta analizar aspectos de la demanda que influyen en la exportación manufacturera argentina. Dicha demanda puede tener dos fuentes: el país adquirente o el propio país exportador.

En el primer caso se incluyen breves consideraciones sobre el mercado mundial y los sistemas generales de preferencias.

Con respecto a la demanda suscitada en cierta medida por el país exportador, se trata el comercio con países de ALALC, los convenios bilaterales de créditos para la exportación manufacturera o de promoción de la misma mediante otros mecanismos, y, finalmente, la formación de empresas conjuntas o, en general, la inversión en terceros países y la exportación de tecnología como factores de promoción de futuras exportaciones.

##### 2. El mercado mundial y las condiciones de acceso

a) El comercio mundial de manufacturas en 1973 era de 350 000 millones de dólares, y en 1974 de 450 000 millones de dólares.

Los países industriales importaron 466 millones de dólares de productos manufacturados argentinos. (Véase el cuadro 6.)<sup>86/</sup> Las exportaciones argentinas cursadas por los Sistemas Generalizados de Preferencias fueron en ese año de 85 millones de dólares; es decir, menos del 20% del total. En 1974 y 1975 esta proporción ha subido, como consecuencia de un mayor conocimiento de las posibilidades de los sistemas y de su progresiva aplicación en los últimos cinco años.

b) Los Sistemas Generalizados de Preferencias tienen hasta ahora escasa significación cuantitativa para la exportación argentina. El sistema de los Estados Unidos, recientemente aplicado, resulta ambiguo: por un lado, su preferencia para las manufacturas es más significativa, puesto que sus derechos son mayores que los de la CEE, e impulsa su exportación; pero cuando ésta tiene éxito, discrimina en su contra.<sup>87/</sup> Además, el éxito de las negociaciones generales - que beneficiaría sobremanera el comercio entre países industrializados del hemisferio norte - produciría un decaimiento del valor de las preferencias. Y, por añadidura, acuerdos como el de Lomé podrían afectar muy seriamente el valor de las preferencias útiles a países latinoamericanos otorgadas por la CEE, en la medida en que produzcan precisamente los efectos para los cuales fueron suscritos.

---

<sup>86/</sup> Según cifras del Supplement to the World Trade Annual, vol. II, Statistical Office, United Nations, 1973, puede haber discrepancias con las cifras de la parte III y del Apéndice 2, debido a las fuentes de los datos.

<sup>87/</sup> Tal es el efecto obvio, aunque el origen de las cotas de 25 millones de dólares (básicos) y del 50% de las importaciones de Estados Unidos sean instrumentos para difundir el comercio entre distintos abastecedores e impedir el predominio de alguno más eficiente. Véase, además, CEPAL, Temas de la UNCTAD IV, E/CEPAL/L.133, abril de 1976, versión mimeografiada.

En consecuencia, con respecto a la CEE, los países latinoamericanos en general y Argentina en particular no tendrían más alternativa que utilizar plenamente el Sistema Generalizado de Preferencias. Con respecto a los Estados Unidos - que no consideran el establecimiento de una zona preferencial en América Latina - los países de la región, y Argentina entre ellos, tienen mejores posibilidades relativas que los países de Asia y Africa para utilizar las preferencias en la práctica. Al parecer, debería ponerse el acento por lo menos en las limitaciones sobre las reglas de origen y en la nómina de productos. Y, en un plano más general, eventualmente correspondería analizar la compensación de los márgenes de preferencia en las barreras no arancelarias, decaídos como consecuencia de las negociaciones generales, sin olvidar el necesario estudio de las restricciones no arancelarias.

c) Pero es poco lo que se ha obtenido después de los ingentes esfuerzos de negociación nacidos en UNCTAD.<sup>88/</sup> Y no está demostrado que el efecto de los Sistemas Generalizados de Preferencias deba ser incorporado, en el caso argentino, a la nómina de factores indispensables para motivar la exportación manufacturera.

d) En 1976, las dificultades propias de la economía argentina coinciden con el relativo receso de la demanda mundial de manufacturas. No es discernible en qué proporción uno y otro conjunto de factores influyen sobre la baja en la exportación manufacturera argentina, aunque, a juicio de expertos, el ciclo externo agregó su propio efecto adverso a las dificultades que presentó el curso económico interior.<sup>89/</sup>

---

88/ Exposición del Dr. Raúl Prebisch en el Segundo seminario latinoamericano de promoción de exportaciones, Caracas, Venezuela, julio de 1976.

89/ En enero/junio de 1975 los certificados emitidos habían disminuido más de un 30% con respecto al valor de igual período de 1974.

Cuadro 6

IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS ARGENTINAS POR PARTE  
DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS Y USO DE  
SISTEMAS GENERALIZADOS DE  
PREFERENCIAS  
(En millones de dólares)

Años	Valor de las importaciones				Valor de los Certificados de origen emitidos por Argentina d/
	Total de países industria- lizados	De ellos			
		U.S.A.	C.E.E.	JAPON	
a/ b/		c/			
1965	98	42	40	1	-
1970	253	123	98	2	-
1971	241	127	92	2	13 e/
1972	310	114	128	5	47
1973	466	204	193	19	86
1974	...	...	...	...	134

Fuente: Supplement to the World Trade Annual, Volume II - Statistical Office United Nations - 1965, 1970, 1971, 1972, 1973, Compilado por la División de Estadística de CEPAL.

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

b/ Los valores de importación que registran los países industrializados corresponden en algunos a valores cif y en otros a valores FOB. Los siguientes países registran sus importaciones fob: Australia, Canadá, Estados Unidos. El resto registra sus importaciones cif.

c/ CEE incluye: Alemania Occidental, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Reino Unido.

d/ En enero/julio de 1975 se emitieron certificados por 62 millones de dólares. A los Estados Unidos, en enero/marzo de 1976 se exportaron 9 millones de dólares de acuerdo con Sistemas Generalizados de preferencias.

e/ Julio a diciembre.

### 3. El Comercio con países de ALALC

a) En el período 1962/1974, las exportaciones totales argentinas a la región pasan de 140 millones de dólares a 930 millones de dólares; y el saldo de dicho comercio en el mismo período es estructuralmente positivo para el país.

De este total, la proporción de productos con liberación era del 85% en 1961/62 y ha decrecido, particularmente desde alrededor de 1968, época en que comienzan a perder fuerza las nuevas concesiones pactadas. Hacia 1973, sólo el 55% del comercio correspondía a productos liberados.

b) Las exportaciones de manufacturas a la región crecen desde alrededor de 20 millones de dólares en 1961/62 a 630 millones de dólares en 1974.<sup>90/</sup>

También en manufacturas, crece la parte de exportación que se destina a la región: de un 20% pasó a casi el 50% en los últimos tres lustros, hasta 1974. (Cuadro 7.)

Considerando individualmente una serie de productos manufacturados, los alimentos manufacturados, bienes de consumo duraderos y las maquinarias tienen mayor importancia relativa; y hay un gran número de productos cuya exportación depende en forma considerable del mercado regional. En efecto, hacia 1970/72, la ALALC constituía el 90% del mercado para cerca de la mitad de las manufacturas, y más del 50% del mercado para el 80% de las mismas. La concentración por productos es, pues, significativa.

Los países limítrofes y Perú reciben estructuralmente el 80% de los productos, tanto semimanufacturados como manufacturados; y a Brasil y Chile va más de la mitad de la exportación de estos bienes a la región. Puede por ello decirse que la concentración por países tiene también su importancia.

c) Los factores que motivan esta evolución - aparte de los relativos a la oferta interna de los países - pueden ser divididos en factores derivados de la existencia de ALALC y factores no directamente asignables a los mecanismos del tratado de Montevideo, pero que constituyen condiciones básicas para el comercio recíproco.<sup>91/</sup>

i) Entre los factores derivados de la existencia de ALALC, pueden señalarse las concesiones arancelarias, los acuerdos de complementación, la función de centro de contacto e información recíproca cumplida por la Secretaría; el establecimiento de condiciones operativas más expeditas y homogéneas y el juego de instrumentos laterales en el ámbito de ALALC.

---

<sup>90/</sup> En 1975, siguiendo el mismo patrón recesivo antes anotado, bajó la exportación total con destino a los países de ALALC a 755 millones de dólares, y la de manufacturas a 436 millones de dólares.

<sup>91/</sup> Los juicios de valor que aquí se emiten son preliminares y han sido elaborados juntamente con el señor René Ortuño, Representante de CEPAL ante ALALC. Deben ser confirmados en función de una investigación específica.

Cuadro 7

EXPORTACIONES DE ARGENTINA A LOS PAISES DE LA ALALC

Años o pro- medios anuales	Expor- tación de pro- ductos libera- dos	Expor- tación total a ALALC	Expor- tación manu- factu- rera a ALALC	Porcentajes de la exportación total del país correspondientes a ALALC	
				Productos semimanu- facturados	Productos manufacturados
(en millones de dólares)					
1961	...	100	22	19	16
1962	123	141	23	19	19
1965	209	231	51	33	32
1969	260	364	138	36	35
1970	255	366	154	36	36
1971	225	365	183	40	40
1972	320	484	234	33	43
1973	441	797	448	39	49
1974	...	829	631	48	48
1975	...	755	436	36	50

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

- Las concesiones arancelarias, como es sabido, abarcan una variada gama de productos, seleccionados sin un criterio rector. Su incidencia sobre el valor fob es muy variable; y, como consecuencia de la selectividad de las negociaciones, favorecen solo a determinados bienes, considerados en forma muy desagregada.

Por regla general se conjetura - lo cual requiere verificación empírica - que las posibilidades de comercio están doblemente acotadas. Por un lado, si el gravamen real que resta una vez aplicada la concesión y de los regímenes de promoción en el país importador excede del 20% aproximadamente, se dificulta el comercio. Por otro, el margen de preferencia para la región no debe ser mucho menos del 20%, para que el comercio intrarregional de manufacturas alcance una mayor dimensión relativa.

Entre los productos de la exportación manufacturera argentina, gozaron de concesiones arancelarias ciertos alimentos elaborados, máquinas, herramientas, semimanufacturas, etc.

/Se conjetura

Se conjetura que las desgravaciones han configurado un factor positivo que realmente hizo posible el comercio en una serie de casos. Cuáles son estos casos y cuál su importancia debe ser materia de un estudio especial.

- Los acuerdos de complementación también se consideran factores positivos. En su carácter actual de instrumento auxiliar del programa de liberación, como programas especiales de desgravación y de facilitación del comercio, tienen cierta importancia. El mecanismo ha sido al parecer aprovechado en gran medida por empresas transnacionales en función de óptimos propios, directa o indirectamente, a través del dominio tecnológico. Incluso, los acuerdos podrían haber facilitado el aprovechamiento por parte de un mismo grupo económico de desgravaciones cruzadas, juntamente con estímulos locales al desarrollo industrial en los países exportador e importador.

Esencialmente, como se sabe, los acuerdos de complementación tienen un contenido de reparto programado de mercados y por ello exigen gran capacidad de diseño y de negociación por parte de los gobiernos participantes.

En la exportación manufacturera argentina, se considera que dichos convenios beneficiaron principalmente al comercio de máquinas de estadística y computación, máquinas de oficina, válvulas electrónicas, artículos para el hogar y ciertos productos químicos.

- La función de contacto e información recíproca, particularmente a través de las reuniones sectoriales, se considera fecunda; ha permitido descubrir muchas oportunidades de comercio, además del otorgamiento de concesiones arancelarias o de la celebración de convenios. Ello explica que una parte considerable del comercio no liberado se deba también a la existencia de ALALC.

- Las condiciones de operación se han hecho más expeditas debido al contacto entre funcionarios de distintos países y a la labor de la Secretaría en múltiples campos. Pueden mencionarse los trabajos relativos a la adopción de una nomenclatura arancelaria basada en la NAB; la adopción de las normas del sistema de Bruselas para establecer el valor aduanero; la obligación de informar sobre restricciones no arancelarias; los intentos de armonizar trámites usuales; el sistema de información estadística; los trabajos en materia de capacitación aduanera, etc. Toda esta labor ha tendido a facilitar el comercio recíproco en forma más sistemática, y en el ámbito de un proceso de aprendizaje multilateral.

Se estima que estas condiciones generales han beneficiado también a la exportación manufacturera argentina.

- Tres instrumentos laterales se consideran también útiles para el proceso: el Acuerdo de Santo Domingo, el mecanismo de compensación de saldos centrado en el Banco Central de Reserva del Perú y el mecanismo de

/Aceptaciones Bancarias

Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas, de reciente creación. El mecanismo de compensación, así como el Acuerdo de Santo Domingo, han contribuido - en especial el primero - a facilitar mecanismos de pago y a fortalecer la confianza recíproca. Existe también gran confianza en la utilidad futura de las Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas.

ii) Entre los factores ajenos al Tratado de Montevideo, pero que constituyen condiciones básicas para el comercio recíproco, se cuentan la proximidad geográfica, la existencia de transportes, las redes comerciales e inversiones cruzadas, previas al tratado, los acuerdos bilaterales y plurilaterales permitidos en el ámbito de la ALALC.

Los tres primeros factores han influido claramente en la exportación manufacturera argentina: se ha dicho ya que los países limítrofes captan parte esencial del comercio con la región.

Los acuerdos bilaterales o plurilaterales pueden concebirse como un factor de aceleración superpuesta a la inercia que surge de los mecanismos propios del Tratado. Argentina ha utilizado intensamente esta facilidad por vía de convenios.<sup>92/</sup>

iii) La ponderación relativa de los factores indicados habría variado, al parecer, con el tiempo. Se conjetura que en la primera etapa de ALALC han tenido mayor peso los factores derivados de su propia existencia - particularmente las desgravaciones iniciales, reforzadas por los acuerdos de complementación. Luego, habrían influido en mayor proporción los factores ajenos al Tratado. Un indicador de lo anterior lo constituye la mayor significación del valor de la exportación de productos no liberados dentro del total, como se señaló anteriormente.

d) Ciertas reflexiones para el futuro sugieren que el aumento del ingreso regional, la aceleración del ritmo de desarrollo de los países hoy rezagados, la mejora del balance de pagos de los países y del área en su conjunto, el aprovechamiento pleno de los frutos del desarrollo industrial y tecnológico, y otros objetivos considerados al constituir la región requieren cierta revisión actualizadora y, además, una eficiente conexión entre las economías.

i) Tal eficiencia se ha buscado, en parte, por vía de dos tipos de instrumentos aparentemente contradictorios: la competencia - desgravación - y la complementación no bien programada - acuerdos. Para cada actividad relevante sería posible identificar las estrategias que sirven al óptimo regional o al óptimo nacional, sean éstas puras o mixtas, y en este último caso, precisar cuánta competencia, cuánta cooperación y qué modalidades serían las adecuadas. A partir de la elucidación de cuestiones de este tipo sería

---

<sup>92/</sup> Véase el punto 4 siguiente.



posible establecer políticas armónicas, sobre base sistemática, para sentar bases estables de expansión industrial y tecnológica, haciendo del comercio intrarregional de manufacturas un instrumento de objetivos y óptimos propios.<sup>93/</sup>

ii) En la ALALC se ha registrado cierta pasividad relativa de Argentina, junto con una pasividad relativamente general de los países de mayor mercado. Para lo futuro, se considera que uno de los puntos de partida de la política consiste en identificar, en cada actividad, casos en que el cumplimiento de objetivos específicos a nivel supranacional - sea bilateral, multilateral o regional - permite a todos los países un desempeño más ventajoso. En tales casos, obviamente habría que optimizar a nivel supranacional, y no nacional; y los instrumentos requeridos se deducirían en el curso del análisis, sin preferencias doctrinarias previas.

Puede advertirse que conviene al país distinguir entre lo que contribuye a la "inercia" del proceso y lo que lleva a su aceleración.

Lo multilateral principalmente contribuye a la inercia del proceso. Se ha advertido que los países dudan en asumir compromisos multilaterales cuyas consecuencias últimas no necesariamente pueden evaluar, y que contienen factores que, en cierta medida, son restrictivos para la decisión nacional. Mientras mayor sea el número de países que interviene, mayor es la lentitud; y para poder acelerar el proceso se requiere una voluntad política superior. Tanto la ALALC como el Pacto Andino y la CEE enfrentan problemas diversos que significan lentitud de funcionamiento, y en más de un caso se habla de "crisis" o, por lo menos, de perturbación coyuntural.

Lo bilateral, o lo plurilateral restringido, favorecen la aceleración. La integración de intereses económicos excede el ámbito de las liberaciones - como se señaló - y demuestra que hay factores del proceso que no son formalmente asimilables a los mecanismos del Tratado, pero sí se vinculan al proceso vivo de cooperación e integración.

---

<sup>93/</sup> Una serie de estudios realizados adelantan pautas que se estiman útiles. Por ejemplo, "Una conceptualización del papel de ALALC en la industrialización y el desarrollo tecnológico del área", op. cit.; Juan Ayza, Gérard Fichet y Norberto González: América Latina. Integración Económica y sustitución de importaciones, Ed. Fondo de Cultura Económica, en cooperación con la CEPAL, 1975. Gérard Fichet: La exportación de manufacturas latinoamericanas. Cuadernos del ILPES, serie II, N°15, 1972; Gérard Fichet y Norberto González, Cooperación regional y desarrollo: una propuesta de política latinoamericana para la industria y el comercio, abril de 1976, versión mimeografiada. CEPAL "Algunas orientaciones básicas para el eventual ajuste del Tratado de Montevideo a una nueva etapa de integración económica", E/CEPAL/L.110, septiembre de 1974, versión mimeografiada, y muchos otros estudios que contienen proposiciones para el mejoramiento del sistema ALALC.

iii) Estos enfoques tienen consecuencias directas para ciertos instrumentos de política. Argentina, como se verá en la parte VI, promueve y estimula las exportaciones de manufacturas, las cuales van, en muy alta proporción, a países de la región, y dependen en forma considerable de empresas transnacionales. La promoción se hace dentro de un esquema permisivo abierto a quien quiera utilizarlo. Contra ello, se ha señalado, en la parte II, que el conjunto de producción/sustitución/exportación exige una unidad conceptual y operativa; que es necesario fijar óptimos niveles de actividades específicas (partes II y III); y que, en ciertos casos, la fijación de un óptimo supranacional permite mejorar el desempeño por sobre los óptimos nacionales.<sup>94/</sup> Además, el país está trabajando con cierta protección.

Considerando lo anterior, se plantea cuál será la mejor política; la de perseverar en un esquema protección/promoción a nivel nacional, o la de concertación a nivel regional - o bilateral o plurilateral - por actividades específicas, "con" programación y con genuino espíritu de cooperación.

Se considera suficientemente demostrado que en muchas actividades la solución supranacional es más favorable para todos los participantes. La empresa transnacional latinoamericana - bilateral o multilateral - permite que la cuestión de la distribución de los frutos de la integración no tenga que resolverse como problema multilateral previo a la decisión práctica. En estas condiciones bastaría al parecer aceptar políticamente la idea de que el óptimo nacional, en muchos casos está mejor servido por óptimos supranacionales, desde allí puede construirse el sistema institucional y de instrumentos más adecuados a uno y a otros, sin preferencias doctrinarias previas. Ciertos tipos de acuerdo de complementación o de cooperación regional podrían ser instrumentos de los gobiernos para fijar óptimos y restricciones regionales y nacionales; para este efecto, la fisonomía y las especificaciones de los instrumentos prevalecientes tendrían que ser debidamente adaptados.

El Tratado de Montevideo dio dos instrumentos - liberación y acuerdos de complementación - capaces de servir concepciones muy diferentes de política económica. Una vez que para cada actividad se establezca quién utiliza estos instrumentos, en qué proporción, para qué, con qué beneficios para el usuario y para los países y en qué condiciones, habrá una posibilidad de reformulación ventajosa, especialmente por cuanto en ciertas áreas la cooperación es obvia.<sup>95/</sup> Aunque existen naturalmente, cuestiones que

---

<sup>94/</sup> Argentina presentó en 1974 a la ALALC un proyecto de resolución sobre empresas binacionales latinoamericanas.

<sup>95/</sup> Esto es particularmente importante en materia de desarrollo tecnológico, y para el caso de industrias no competitivas (por ejemplo ferrocarriles, petróleo, comunicaciones, etc.), en que pueden formularse programas conjuntos con repartos taxativos de responsabilidades en investigación y desarrollo hasta el nivel de innovación.

corresponden a la estrategia de negociación de los países, parece razonable presumir que las empresas transnacionales aceptarán los espacios útiles de la producción y el comercio regional que no estén cubiertos por los países mismos.

Si estos razonamientos son correctos, la orientación futura de la exportación de manufacturas de Argentina a la ALALC dependería, en el comercio no liberado, de los mecanismos informales; y en el comercio sujeto a alguna ventaja consensual, a que se estructure y haga funcionar un "sistema" de integración, previamente caracterizado en sentido estricto,<sup>96/</sup> en función del cual se readapten los mecanismos del Tratado. Naturalmente habrá que recordar que las salidas del sistema "integración" son, en última instancia, políticas.

#### 4. Convenios bilaterales de interés para la exportación manufacturera

##### a) Antecedentes

Durante los años cuarenta, Argentina utilizó una política de convenios bilaterales de comercio y pagos. Más tarde se deshizo el sistema de convenios. En la segunda mitad del decenio de 1960 sólo subsistían convenios de pagos bilaterales con algunos países de economía centralmente planificado, convenios de crédito recíproco con países latinoamericanos y líneas especiales de créditos a países limítrofes para la adquisición de bienes, particularmente manufacturados, entre ellos maquinaria y equipos.

Los convenios de pagos bilaterales perdieron significación y fueron sustituidos por el mecanismo de compensación multilateral de saldos en la ALALC.

##### b) Política reciente

i) En 1973 se vigoriza la política de convenios, parte de los cuales incluyen líneas de crédito para financiar la exportación de manufactura argentina.

---

<sup>96/</sup> Se propone que en el sentido estricto de la ingeniería de sistemas.

Cuadro 8

CONVENIOS BILATERALES  
LINEAS DE CREDITO ACORDADAS Y SU UTILIZACION ENTRE  
1973 y 1975a/  
(En millones de dólares)

País	Monto del crédito otorgado	Monto utilizado
Chile	200	109
Costa Rica	30	-
Cuba	604	100
Hungría	15	-
Polonia	20	-
Uruguay	50	1
<u>Total</u>	<u>919</u>	<u>210</u>

Fuente: Banco Central de la República Argentina.

Nota: Los bienes consultados en los convenios son manufacturas, salvo excepción.

a/ Hasta fines de noviembre de 1975.

Los convenios con países limítrofes significan un intercambio bilateral creciente y aceleran el proceso de integración,<sup>97/</sup> según se dijo.

Los principales productos que aprovecharon estos convenios fueron los bienes de la industria automotriz, el material ferroviario, las máquinas e implementos agrícolas, las plantas para procesamiento y conservación de alimentos y bebidas, las estructuras metálicas, la calderería, el material telefónico, los buques, los grupos electrógenos, las máquinas herramientas y las maquinarias e instalaciones en general.

<sup>97/</sup> Se formularon acuerdos con Costa Rica y Honduras. Con España se celebró un convenio comercial y de cooperación económica por el cual ambos estados se otorgan recíprocamente el tratamiento de la nación más favorecida, acuerdan estimular recíprocamente acciones de promoción comercial y convienen en una cooperación económico-tecnológica estrecha. Con la República Popular Democrática de Corea se formalizó un convenio comercial con sendas listas de productos exportables. El crédito otorgado a Cuba alcanza a 200 millones de dólares anuales por seis años.

/Aunque la

Aunque la experiencia es todavía muy breve y modesta como para hacer una evaluación apropiada de su eficiencia (relación beneficios/costos), se advierte que los convenios con líneas de crédito constituyeron importantes canales de acceso de manufactura avanzada a los países participantes.98/

ii) Los convenios con países socialistas (URSS, Hungría, Rumania, Polonia y Bulgaria) tienen estructuras semejantes en su forma; dejan de contener listas de productos indicativos en convenios anteriores; tienen alcance que excede lo comercial, pues entre sus propósitos están el incremento y diversificación del comercio, la participación en la instalación y modernización de plantas, el intercambio tecnológico, etc. Algunos de ellos contemplan que un 30% de la exportación argentina podrá consistir en manufacturas y semimanufacturas. Las obligaciones que contienen afectan a los gobiernos. Los países socialistas deben crear capacidad de pagos en Argentina mediante la compra anticipada de productos.99/

Paralelamente, la ley de Presupuesto de 1974 permitió que las empresas estatales argentinas contrataran importaciones directamente con empresas estatales de otros países, en caso que los bienes estuviesen comprendidos en convenios comerciales celebrados con dichas naciones.100/

5. Las empresas conjuntas latinoamericanas, la inversión argentina en el exterior y la exportación de tecnología

Todos estos factores constituyen instrumentos importantes para generar demanda externa de productos argentinos.

---

98/ Argentina tiene a su vez un contrato consolidado de línea de crédito con el BID celebrado en 1975, para el financiamiento de exportaciones de bienes de capital y de servicios. Existía desde 1964 una línea de crédito rotatoria con dicha institución. Con cargo a dicha línea de crédito y sus posteriores modificaciones, en el período 1964-1975 se habían descontado apenas más de 20 millones de dólares.

99/ Los plazos otorgados para las compras argentinas son en general de hasta 10 años, y la tasa de interés dominante es de 4 y 1/2% para el sector público y hasta 5 y 1/2% para el sector privado. Estas condiciones pueden ser aún mejores en el convenio con la URSS, si se trata de operaciones mayores. Con Checoslovaquia hay un otorgamiento recíproco del tratamiento de la nación más favorecida.

100/ La ley permite al Poder Ejecutivo autorizar la contratación directa incluso a empresas concesionarias de servicios públicos.

/a) La

a) La empresa conjunta latinoamericana es una realidad ya vigente en la región, y constituye un proceso que se ha acelerado en el último decenio; se concentra significativamente en la industria manufacturera; en buena proporción existe, hasta ahora en el cono sur; no es exportadora de manufactura 101/; su existencia es motivada por factores semejantes a los de la inversión extrarregional - aunque a otra escala -; y la mecánica de su creación surge de una previa exportación de manufactura desde el país de origen de la tecnología al país-sede de la inversión, que en general es de menor desarrollo relativo.102/

---

101/ En estudio de INTAL (Instituto para la Integración de América Latina) publicado en 1971 se analizaron las exportaciones de un conjunto de productos manufacturados seleccionados en 1966-1969. Dicho estudio señaló que el capital de las empresas exportadoras pertenece, en más de un 90% de los casos a nacionales de un solo país; y que cuando hay asociación entre capitales de dos o más países, uno de ellos prácticamente siempre es un país no latinoamericano. Se trata del trabajo de John Elac titulado La empresa industrial en la integración de América Latina. Un estudio empírico. Véase la p. 123.

102/ El INTAL ha identificado alrededor de 200 empresas de distinta naturaleza, y se presume que hay muchas más. De entre ellas, 45 empresas analizadas permiten concluir lo siguiente: más del 80% fueron creadas en el último decenio; el 70% de ellas se concentra en la industria manufacturera; casi el 50% corresponde a empresas de países del cono sur; hay casos de combinaciones entre los sectores público y privado; el 80% de los casos se da entre países de distinto grado de desarrollo; se ubican en el país de menor desarrollo relativo; las motivaciones conocidas de la inversión consisten en evitar el cierre de mercados, transferir tecnología intrazonalmente, acceder a materias primas del país receptor, y aumentar la capacidad de negociación frente a empresas transnacionales; la participación del socio local es predominantemente minoritaria; y la empresa mediana parece gozar de ventajas comparativas.

La empresa binacional latinoamericana por lo general surge de un nexo comercial previo; de allí se pasa al conocimiento recíproco; el empresario que posee la tecnología puede encontrar un buen socio en el país sede de la futura empresa; si se asocia al problema la necesidad de sustitución de importaciones del país-sede y, en consecuencia, la necesidad de protección, este conjunto de factores permite señalar la posibilidad de concreción de la empresa binacional. En suma, la inversión del país de origen de la tecnología en otro país latinoamericano se produce después de su exportación de manufactura.

/Al parecer

Al parecer, su consecuencia positiva más importante consiste en que tiende a crear una red de intereses interlatinoamericanos, en circunstancia que falta de dicha red es en parte la causa de la lentitud con que marchan los mecanismos de integración.<sup>103/</sup>

En lo que respecta a la acción del país, es de conocimiento general que los residentes argentinos realizan en el exterior una cuantiosa inversión en activos financieros.

Es también sabido que muchos científicos y técnicos argentinos viven y trabajan en otros países del más variado nivel de desarrollo. Sin embargo, no existe relación entre la capacidad de inversión dada por los fondos y la capacidad tecnológica y empresaria generada por los técnicos. Argentina posee una considerable dotación de los factores empresario, capital y trabajo técnico de alto nivel en el exterior, pero estos recursos no están conectados entre sí. En consecuencia, la inversión del país en empresas radicadas en el exterior - sean o no conjuntas - está bastante por debajo de sus posibilidades.

Se han realizado algunos avances por vía de empresas públicas. Con Uruguay se celebró un convenio sobre empresas binacionales, y se ha formulado un proyecto de ley que instituye un régimen de promoción de sociedades de capital mixto de integración y de cooperación, radicadas en el exterior, con participación de capital argentino.

De lo anterior se desprende que es todavía incipiente en Argentina un proceso programado de inversión externa y que éste ha sido activado hasta ahora sobre todo por el sector privado. Pero en el sector público existe fuerte interés en abordar el tema de la inversión argentina en el exterior, por lo cual puede suponerse que se está instrumentando una política adecuada sobre la materia.

---

<sup>103/</sup> Una advertencia procedente con respecto a virtuales consecuencias negativas consiste en que la empresa conjunta es un actor político y no sólo económico; y convendría contar con medios para evitar que entre los países de la región se repitan las adversas consecuencias generadas en su ámbito por las empresas transnacionales. Se trataría, pues, de obtener el máximo de beneficios de la empresa conjunta latinoamericana, pero cuidando de que los varios costos de un proceso de este tipo no pasen de ciertos límites fijados de antemano. Y aunque la posibilidad de un código de conducta para la empresa multinacional latinoamericana esté todavía jurídicamente distante, se entiende que desde ya es necesario identificar los elementos que deberían integrarlo.

b) La exportación de tecnología, particularmente incorporada a bienes de capital, puede constituir un instrumento de apertura para ulteriores exportaciones de insumos, partes, piezas, servicios y otros elementos por parte del país proveedor.<sup>104/</sup> Argentina exportó por mucho tiempo ciertos bienes de capital - maquinaria agrícola, por ejemplo - y últimamente firmas consultoras de ingeniería han exportado incluso tecnología desincorporada; pero todavía a fines del decenio de 1950 se autorizaba la importación de plantas completas para el reequipamiento de la industria nacional. En 1975 se otorgó un reembolso del 40% a la exportación de plantas industriales completas o llave en mano construidas con tecnología básicamente nacional. Su aptitud práctica no está aún probada pero pone de manifiesto que el país posee suficiente conocimiento tecnológico; y a juicio de los expertos, aunque el principal esfuerzo sea el de adaptación el proceso implica también importantes elementos creativos.

La exportación de tecnología tendría que integrarse en una política nacional comprensiva en la materia, con unidad de conducción. Dentro de tal política, en Argentina cabría la posibilidad de instalar "fábricas de tecnología";<sup>105/</sup> y se han formulado propuestas para el establecimiento de una Corporación de Desarrollo Tecnológico.<sup>106/</sup> Esta materia es también importante por su aporte potencial al proceso de integración; no sólo en lo que atañe a las empresas latinoamericanas conjuntas, sino en el aporte a la creación de una red de intereses tecnológicos en la región, de formas de cooperación tecnológica de utilidad práctica, y de mecanismos para abrir canales estables de comercio recíproco de manufacturas.

Hay estudios que señalan que el país tiene capacidad para exportar este tipo de plantas para una serie de industrias alimenticias, textiles, químicas, metalúrgicas, de instrumentos, etc.

Para obtener el máximo fruto de esta posibilidad en términos de exportaciones concretas, el país tendría que otorgar a los bienes de capital exportables una especial prioridad, y dotar a esta actividad de una unidad de conducción programada.

---

<sup>104/</sup> Según el país de destino, los convenios que se formulen y la forma en que se los respete, por supuesto. También puede constituir solamente la exportación de un bien copiable.

<sup>105/</sup> Propuesta de Jorge Sábato en varios estudios sobre la materia.

<sup>106/</sup> Propuesta de Angel Monti, versión mimeografiada, 1973.



## V. LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS Y EL REGIMEN DEL SECTOR EXTERNO

### 1. Propósitos de esta sección

El régimen del sector externo argentino ha sufrido, en breve tiempo, importantes modificaciones en varios de sus componentes. Al haber variado los modelos político-económicos de referencia, la filosofía general de conducción del sector externo presentó a veces fuertes cambios en plazos breves. Sin embargo, pueden apreciarse ciertos aspectos estructurales o tendencias en determinados campos, tales como la protección, el sistema cambiario y la estructura institucional.

En la sección III se analizaron los principales aspectos del balance de pagos y sus variables conexas, cuyos resultados muestran el influjo del régimen del sector externo. Por ello, es propósito de esta sección analizar ciertos aspectos de la protección, el sistema cambiario y las instituciones del sector externo, apuntando a los efectos de estos factores sobre la exportación de manufacturas.

### 2. La protección efectiva

a) En lo que va del siglo, Argentina tuvo un período de protección moderada desde la primera guerra mundial hasta los años 40 y luego de protección más alta hasta 1967, en que se produjo una reducción generalizada de aranceles. Desde entonces hasta ahora los expertos piensan que los diversos cambios arancelarios y los regímenes especiales para determinadas actividades contribuyeron a cierto relajamiento de la protección. En todo caso, la política arancelaria no siempre se manejó como instrumento flexible de propósitos múltiples; el propósito recaudatorio ha estado siempre presente.<sup>107/</sup>

---

<sup>107/</sup> Entre los trabajos de investigación sobre el tema véase, por ejemplo: Carlos Díaz Alejandro, The Argentine Tariff 1906-1940, Yale University - Economic Growth Center - Center Paper 124, 1968, y Pedro Wainer, La protección aduanera efectiva en la República Argentina, publicación mimeografiada, CONADE, 1970 y trabajos anteriores de Daniel Schydrowsky, Reinaldo Bajraj y Raúl Cuervo. Más recientemente, Julio Berlinsky tuvo la bondad de facilitar el acceso al estudio suyo y de Daniel Schydrowsky aún no publicado: Incentives for industrialization in Argentina, que analiza la protección efectiva en 1969. Este estudio distingue entre la protección referida al valor agregado y protección referida al flujo de fondos (valor agregado menos salarios; es decir, grosso modo, remuneración del empresario y capital antes de los impuestos), e introduce, además, otras definiciones y especificaciones metodológicas.

Hacia 1965, sobre un total de 200 actividades estudiadas, el 25% carecían de protección (básicamente las exportadoras tradicionales), mientras que todas las industrias de bienes manufacturados se encontraban protegidas. La mayor protección relativa al valor agregado aparecía en las industrias de bienes de capital (más de 200%); las seguían las de bienes intermedios (más de 150%) y por último las de bienes de consumo no duraderos (menos del 100%).108/

b) Para enfrentar la exportación de manufacturas, la sustitución protegida ha sido en Argentina una precondition natural. A juicio de los expertos algunas actividades no habrían podido subsistir sin protección. En otras, ésta parece excesiva, particularmente en la medida en que excede el período de inicio de la actividad o en que permite la subsistencia de tecnologías obsoletas y actúa como freno al avance tecnológico.109/ Por otra parte, como se ha dicho tanto, cuando la escala nacional es pequeña y grande el efecto de escala la cooperación a nivel regional permitiría sustituir con protección menor o nula; e incluso exportar sin promoción, según los casos, si hay buena capacidad para captar tecnología.

En el caso argentino, puede pensarse que la protección ha ido unida a la posibilidad de soportar una tendencia a la baja del índice de capacidad de competencia por efecto de precios 110/ (sobre ello se vuelve en el punto 3), puesto que, si el peso de la protección recayó preponderantemente sobre el arancel y otras restricciones paralelas, el tipo de cambio ha podido eximirse de esta función. Ello habría producido un efecto adverso sobre la exportación de manufacturas, pues con menor protección la demanda de importaciones hubiera sido mayor y mayor también el tipo de cambio, dando así salida a mayor exportación manufacturera.

---

108/ Pedro Wainer, op. cit.

109/ Esto además del adverso efecto de escala. Otros costos y múltiples beneficios deben también considerarse en relación con la sustitución protegida, pero su estudio detallado no es propósito de este trabajo.

110/ Se recuerda que este índice es el cociente de los índices de tipo de cambio sobre costos internos o precios internos de bienes exportables, u otra serie (nivel general de precios implícitos, precios mayoristas no agropecuarios, etc.) que en su caso se especifica.

Los dos párrafos anteriores plantean una conocida antinomia, que en realidad es sólo aparente. Argentina necesitó protección para sustituir, inevitablemente, y es obvio que no podía hacer otra cosa que sustituir. Además, cargar sobre el tipo de cambio el peso de la protección habría significado otorgar un subsidio subrepticio al ahorro externo en términos de activos nacionales, lo cual habría perjudicado la estructura de la propiedad. Y, finalmente, la exportación tradicional generaba divisas suficientes como para financiar un ritmo adecuado de crecimiento del producto interno bruto a un tipo de cambio estructuralmente mucho menor que el requerido para exportar manufactura no tradicional, por lo cual no tenía utilidad aparente mantener tipos de cambio sobrevaluados para exportar lo que antes no se hubiera podido sustituir.

El problema cambia cuando el país necesita exportar manufactura para obtener las divisas necesarias para su desarrollo; una vez más la heterogeneidad de los casos de las distintas actividades exige tratar el problema en forma selectiva. En este caso la cuestión de no financiar la ineficiencia relativa adquiere una nueva connotación; pero obliga a no generalizar al establecer de qué tipo de ineficiencia se trata, actividad por actividad.111/

Dado el ritmo de cambio tecnológico, se van creando sistemáticamente nuevas actividades. Para cada una de ellas se exige conducción con una programación suficientemente ordenada, de modo de poder aplicar flexiblemente la protección, tomando en cuenta el tiempo de funcionamiento de la actividad, y poder paralelamente regular la exportación,112/ (con promoción si fuera necesario).

De tal forma, dentro del marco nacional o regional, protección y promoción constituyen dos variables endógenas en el problema de determinar un óptimo dinámico por actividades. Y si bien es cierto que se hallan en cierta medida vinculadas - al menos porque más protección exige más promoción - en el plano nacional los perfiles de una y otra variable tendrán que cambiar

---

111/ Debe estudiarse si ésta se produce por efecto de escala, de aprovechamiento, de estructura de precios, de aptitud tecnológica, de propiedad de tecnologías, de factores oligopólicos y oligopsónicos, etc. Debe distinguirse, en forma bien precisa, la eficiencia proyectada de la eficiencia efectiva.

112/ No es ya un preciosismo de la programación de la conducción por actividades el de concebir que se requiere usar un PERT suficientemente extendido como para ordenar decisiones y acciones a lo largo del ciclo de vida de cada bien, previendo incluso su obsolescencia.

necesariamente de acuerdo con los óptimos parciales, actividad por actividad, considerando asimismo otras variables que influyen en la capacidad de competencia global, aparte de las de tipos de cambio y de precios.113/

c) En 1969 (ya producida la reducción de aranceles de 1967), la protección efectiva al valor agregado, considerando las exportaciones que efectivamente tuvieron lugar, mostró un valor negativo de 40%.114/ La protección nominal también afectó las exportaciones de manufacturas en relación con las ventas en el mercado interno. El efecto adverso se mantendría también en otras condiciones. Si se considerara el efecto de un ajuste cambiario para llevar a la paridad el tipo de cambio en condiciones de libre comercio - a partir de las condiciones reales del año en estudio - las exportaciones de manufacturas seguirían sufriendo un efecto negativo. Este subsiste, pues, tanto en términos absolutos (comparados con una situación de libre comercio) como relativos (cuando el incentivo para la venta en el país es mayor que el incentivo para exportar).

La diferencia sería aún mayor si se comparara la venta de la manufactura en el país con su exportación tomando en cuenta los factores de riesgo e incertidumbre al computar el valor de la esperanza matemática de un ingreso de la remuneración del factor empresario y capital. Este factor afecta esencialmente la motivación del exportador.115/

---

113/ Precisamente en estos problemas se advierte la gran importancia de la decisión inicial sobre optimización, con la consiguiente conducción por actividades o por campos de política. Con criterios diferentes, las conclusiones con respecto a la estructura relativa de la promoción y de la protección serían otras. Por ejemplo, P. Wainer propone (op. cit.) que, si se parte de una determinada estructura de la protección efectiva, se pueden deducir una protección nominal y un reintegro ideal que devolvería al exportador exactamente todos los costos del efecto de protección, colocándolo en el nivel del mercado internacional. Esto permitiría que cada industria compita en dicho mercado sin distorsiones, basándose sólo en su propia eficiencia. En este texto se considera que la capacidad de competencia global no sólo depende de la capacidad de competencia por efecto de precios, sino también de otros factores (efecto de información, de comercialización, de base política, etc.) a los cuales debe atender también la conducción de la actividad exportadora. Sobre ello se vuelve más adelante.

114/ Datos del estudio de J. Berlinsky y D. Schydrowsky (op. cit.). Estos coeficientes varían fuertemente de acuerdo con la relación de insumos a producción. El 40% contiene efectos de ponderaciones y de los niveles de agregación del análisis.

115/ En efecto, el sesgo relativo contra la exportación, medido en términos de remuneración del factor empresario y capital, está conceptualizado en términos deterministas. Si se agregara el efecto de probabilidades que diera la esperanza matemática de ingresos de dicho factor vendiendo internamente o exportando, seguramente la discriminación contra la exportación sería mayor.

/d) Además,

d) Además, la protección efectiva al valor agregado en la exportación manufacturera que se computa, contiene el efecto de estímulos fiscales y financieros. En 1969, en consecuencia, dichos estímulos habrían cumplido solamente un papel corrector del efecto de costos de la protección; y aun así lo habrían hecho parcialmente.

Con posterioridad a 1969, como se ha dicho, el efecto de costos de la protección no ha sido medido; pero a juicio de expertos, habría disminuido el efecto negativo sobre las exportaciones de manufacturas. Si ello hubiera ocurrido y el efecto neto hubiera sido cero, recién entonces el conjunto de "estímulos" habría cumplido plenamente su función de corrector del efecto de costos de la protección.

Esta es una conclusión muy importante, pues demuestra que los estímulos no son, en sí mismos, subsidios, sino correctores. Lleva a revisar completamente el concepto de práctica desleal - subsidio, en este caso - lo cual se analiza en más detalle en la sección VI.

### 3. Los mercados y los tipos de cambio

a) Argentina ha ensayado casi todos los sistemas posibles de mercados cambiarios: un mercado único y libre, un mercado controlado; un tipo o múltiples tipos en el mercado oficial; un mercado de licitaciones en épocas de extrema escasez de divisas; la existencia práctica de un mercado paralelo siempre que hubo mercado oficial; la introducción por épocas de depósitos previos; etc. La política de importación fluctuó entre la libertad y el permiso previo de cambio, junto con el anexo de certificados de necesidad.

El control de cambios se introduce durante la gran crisis; durante la Segunda guerra mundial se liberalizan las condiciones, dada la escasez física de bienes para importar; en 1946/1949 existe una plétora de divisas acumuladas durante la guerra; y desde entonces siempre la política de mercados y tipos de cambio ha estado condicionada por la escasez de moneda extranjera, en un ámbito de exportaciones fluctuantes e importaciones cada vez más rígidas.

La decisión sobre el sistema de cambios ha dependido de la preferencia política del Gobierno; en ciertas épocas, ha estado relacionada también con los compromisos internacionales.116/

b) A largo plazo - desde el decenio de 1910 hasta el presente - ha habido una tendencia declinante en la relación entre el tipo de cambio del mercado "libre" 117/ y el nivel de los precios internos, la cual convencionalmente es denominada aquí índice de "capacidad de competencia por efecto de precios".

---

116/ Una crónica detallada se encuentra, por supuesto, en las Memorias del Banco Central de la República Argentina desde 1935; y en los "Annual Report on Exchange Restrictions" del FMI, 1976.

117/ En los últimos años "paralelo" (desinstitucionalizado). Se considera esta serie como representativa para este propósito global.

Cuadro 9

COMPORTAMIENTO A LARGO PLAZO DEL INDICE DE CAPACIDAD  
DE COMPETENCIA POR EFECTO-PRECIOS a/  
(Base 1974 = 100)

Períodos	Indices relativos del tipo de cambio con respecto a:	
	Precios implícitos en el PIB	Precios mayoristas no agropecuarios
1913 - 1929	...	234
1930 - 1939	225 <u>b/</u>	337
1940 - 1949	195	232
1950 - 1959	220	228
1960 - 1969	119	116
1970 - 1975	117	115
1930 - 1959	213	266
1960 - 1975	118	116

Fuente: Cifras originales del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC).

a/ En función de la cotización del peso en el mercado internacional.

b/ Antes de 1935 se ha trabajado con precios mayoristas (nivel general).

c) La exportación industrial de base no agropecuaria tuvo condiciones cambiantes favorables durante el decenio de 1950. En el decenio de 1960 el índice de capacidad de competencia había bajado considerablemente; y es allí cuando aparecen los correctores del tipo de cambio (reintegros y draw back primero; reembolso luego).

Sin embargo, existe fuerte inestabilidad de los índices de capacidad de competencia lo que genera gran incertidumbre para la exportación.

Cuadro 10

COMPORTAMIENTO EN LOS ULTIMOS AÑOS DEL INDICE DE CAPACIDAD  
DE COMPETENCIA POR EFECTO PRECIOS

Años	Tipo de cambio "libre" (Pesos por dólar)	Indices relativos del tipo de cambio con respecto a precios mayoristas no agropecuarios
1969	3.51	106.2
1970	3.86	103.4
1971	6.14	121.0
1972	11.52	134.7
1973	11.29	86.0
1974	16.25	100.0
1975*	73.28	146.1
1974		
marzo	12.40	87.8
junio	14.90	94.7
septiembre	18.70	107.1
diciembre	22.00	110.7
1975		
marzo	28.35	109.6
junio	52.00	125.1
septiembre	104.23	149.3
diciembre	140.10	155.5

Fuente: Cifras originales del BCRA y del INDEC.

\* Preliminar.

/En 1974-1975

En 1974-1975 se acelera el proceso inflacionario y, particularmente en la segunda mitad de 1975, se inicia la aplicación de un sistema de paridad móvil. Existe además una serie de expectativas que dan gran movimiento al mercado "paralelo".

d) Desde que, en 1971 se instituyó un mercado financiero con un tipo de cambio más alto que el comercial, la exportación promocionada fue recibiendo un tipo de cambio oficial básico que puede considerarse favorable, aun antes de la aplicación de correctores tales como reembolsos, reintegros, etc. Una parte de las exportaciones promocionadas desde entonces pasaron a ser liquidadas al tipo financiero; al iniciarse el sistema éstas constituían un 10% y en 1975 alcanzaron un 100%. Se emplearon además otras formas de devaluación "ad hoc" (mercado financiero especial, instituido en agosto de 1975) pero estos mecanismos no alcanzaron a elevar el tipo de cambio oficial hasta compensar el ritmo de alza en los precios internos de los productos industriales.118/

Cuadro 11

TIPOS DE CAMBIO PARA EXPORTACIONES PROMOCIONADAS  
(SIN CONSIDERAR CORRECCIONES) a/

Años	Tipo de cambio			Relación entre el tipo de cambio "libre" y el de exportaciones promocionadas	Índice de capacidad de competencia por efecto-precios en productos promocionados <u>c/</u>
	Para productos promocionados	Implícito para importaciones (\$ por U\$S)	"Libre" <u>b/</u>		
1969	3.50	3.50	3.51	1.00	171
1970	3.77	3.77	3.86	1.02	163
1971	4.74	4.61	6.14	1.30	150
1972	8.01	8.16	11.52	1.44	151
1973	9.66	9.35	11.29	1.17	119
1974	9.93	8.85	16.25	1.64	100
1975 <u>d/</u>	30.10	...	73.28	2.43	98

Fuente: BCRA e INDEC.

a/ Por reembolsos, reintegros, etc.

b/ Cotización en los mercados internacionales o paralelos.

c/ Deflacionado con el índice de precios mayoristas no agropecuarios.

d/ Preliminar.

118/ En el promedio de 1975 las industrias metálicas básicas y los bienes de capital tuvieron un tipo en promedio 10% mayor que la media de la industria.  
/En consecuencia,



En consecuencia, el índice de capacidad de competencia de los productos promocionados disminuyó entre 1969-1975, hasta alcanzar en este último año sólo un 60% del valor inicial. Por ello la demanda de uso de correctores (como el reembolso) aumentó constantemente.

e) Al mismo tiempo, el tipo de cambio "libre" (paralelo) se fue distanciando del tipo de cambio para productos promocionados, con el cual estaba en paridad en 1969; y en el promedio de 1975 equivalía a 2.4 veces este tipo. Esta situación constituyó en sí misma una incitación muy fuerte al contrabando de exportación, a la subfacturación de exportaciones y a la sobrefacturación de importaciones.

f) Luego de un cambio político y de política económica en el primer semestre de 1976, se redujo el nivel del tipo libre - ya regulado oficialmente - mientras se incrementaba progresivamente el tipo oficial. Las transacciones comenzaron a cursarse paulatinamente en mayor proporción en el mercado libre, en una aparente transición hacia una forma de mercado y tipos de cambio libres regulados, con ciertas preferencias para determinadas importaciones básicas, (como por ejemplo el papel).

g) En esta situación, para mantener la capacidad de competencia se hizo necesaria en los últimos años una utilización intensiva de correctores (principalmente reembolsos) hasta que el fuerte déficit fiscal 119/ limitó su empleo. Por ello y por el juego de otros factores antes considerados, en 1975 las exportaciones promocionadas disminuyeron.

h) La interpretación de la experiencia cambiaria argentina de los últimos años (que se hace por supuesto considerando más elementos que los indicadores parciales ya enunciados) resulta aleccionadora.

Se conocen de antemano los inconvenientes de una moneda nacional sobrevaluada o sobredevaluada. En el primer caso se producen los conocidos efectos de aliento a la importación, desaliento o impedimento a la exportación, subsidio a la fuga de capitales, etc. En el segundo, los efectos también conocidos de subsidio al ahorro externo en términos de activos nacionales, incitación al deterioro de precios de exportación, etc.

El arancel y el tipo de cambio influyen uno en el otro.120/ Sin embargo, la protección puede pesar más sobre uno de los dos elementos. Es necesario determinar cuál sería, en el caso argentino, la relación óptima entre ambos, partiendo de la base que conviene, en lo posible, liberar al tipo de cambio de la carga de la protección. Se sabe asimismo que una alta protección

---

119/ Su proporción sobre el total de erogaciones públicas pasó del 12% en 1970 a más del 50% (preliminar) en 1975. Se trata de la relación de déficit sobre gastos de la Tesorería General de la Nación.

120/ Véase Julio Berlinsky; Protección y variaciones en la tasa de cambio; ed. Di Tella, Buenos Aires, mayo de 1976, versión mimeografiada, quien señala que una variación de las tasas de cambio afecta la protección nominal y efectiva en industrias que compiten con la importación, y altera las tasas relativas de protección entre actividades; y que, siendo devaluación, incrementa la protección, incluso si tal devaluación es uniforme para productos e insumos. /efectiva afecta

efectiva afecta las exportaciones no tradicionales, en cuyo caso se hace indispensable crear correctores para poder exportar dichos bienes.

Generalmente se acepta que el peso de la selectividad en la exportación manufacturera no debe recaer en el tipo de cambio sino en los correctores.

Cuando hay mercados cambiarios oficiales con tipos regulados, siempre se alienta la existencia de mercados paralelos; y que pasada cierta distancia entre las cotizaciones de éstos y aquéllos, se generalizan las transacciones espúreas. En tal caso, la exportación sufre efectos parecidos a los de la sobrevaluación, mientras el tipo de cambio paralelo muy diverso del oficial produce ciertos efectos de sobrevaluación, tales como la compra a bajo precio (en divisas) de activos nacionales existentes.

Cuando los tipos de cambio oficial y de cambio libre están muy cerca, un exceso en los estímulos a la exportación impulsa la sobrefacturación e incluso la simulación de exportaciones.

Pero, además, si se tiene en cuenta la estructura real del comercio exportador (con alta concentración en pocas empresas de mayor eficacia exportadora relativa) un tipo de cambio efectivo aplicado a una actividad funciona como precio "de cobertura",<sup>121/</sup> que permite exportar con cierto beneficio a la empresa menos eficiente, y genera en cambio beneficios muy altos para la más eficiente y que más exporta. Teniendo en cuenta tal característica, en las condiciones reales de Argentina debería ponerse un límite al reembolso a fin de que el precio "de cobertura" no signifique beneficios exagerados. Sin embargo, un exceso de rigor en este aspecto perjudicaría la exportación de la empresa predominantemente nacional, que tiene menor tamaño relativo.

Además, la experiencia demuestra que la exportación tradicional necesita un tipo de cambio menor que el requerido para la exportación manufacturera. Si hubiera un sólo tipo efectivo para ambas, se haría necesario utilizar instrumentos compensatorios internos (como subsidios) para evitar que los precios internos de alimentos alcancen a los internacionales.<sup>122/</sup> En esencia, los tipos de cambio que permiten la exportación de la manufactura de origen agropecuario son menores que los que permiten la manufactura de origen no agropecuario. Este mismo esquema lleva a identificar todo un espectro de diferencias, que solicitan de partida un tipo de cambio efectivo real distinto si se quiere diversificar la exportación por tipo de bienes, minimizando la pérdida de oportunidades de exportación y sin otorgar beneficios excesivos al exportador.

---

<sup>121/</sup> "Umbrella price".

<sup>122/</sup> Tal igualación de precios implicaría, por supuesto una considerable transferencia de ingresos del asalariado urbano al empresario agropecuario.

Un solo tipo de cambio efectivo no es viable, entonces, sin ajustes importantes en la estructura de precios internos una vez considerados los impuestos; pero una desagregación muy alta llevaría a una multiplicidad inmanejable. Y ello exige un criterio con respecto al empleo de correctores del tipo de cambio tales como el reembolso. Aunque puedan distinguirse diversas situaciones, la política económica no podría operar con todas ellas, especialmente en condiciones de variación significativa de los niveles y las estructuras de los precios nacionales y mundiales.

i) Lo anterior suscita cuestiones de tipo más general. En efecto, cuando la dotación de recursos es esencialmente flexible y dependiente de la capacidad de captación de tecnología exportable, el concepto de "un" solo tipo de cambio real teórico o de equilibrio para el país, difícilmente podría constituir un presupuesto necesario para la política económica de casos como el de Argentina. Y ello no se opone a la existencia práctica de un solo tipo básico de cambio, con los debidos correctores.

Concíbase, además, que el país genera más ahorro que el requerido para su inversión, pero tiene que pagar deuda externa preexistente: ¿A qué nivel se establecería la posición "de equilibrio" en el saldo de la cuenta corriente del balance de pagos? 123/

En economías que generan un muy fuerte superávit por la exportación de un recurso no renovable - por ejemplo, petróleo - y que quieren exportar manufactura, la necesidad de diferenciar tipos de cambio sería aún más alta; en una coyuntura dada - si se trabaja con tipo único de cambio - el equilibrio del balance de pagos requeriría revaluación, mientras la exportación manufacturera requeriría devaluación. En tal caso: ¿Debería ese país agotar su recurso no renovable primero para exportar manufactura después, o le conviene de antemano crear más de un tipo efectivo de cambio?

Para alcanzar una solución en cuanto a la estructura y nivel de los tipos de cambio, es necesario tomar en cuenta muchos elementos; y el hecho de que la dotación de factores sea esencialmente flexible en el mundo real actual clarifica conceptualmente el problema, aunque le agregue la complejidad propia de su carácter no lineal. Uno de los elementos de la estructura de tipos de cambio efectivos actuales consiste en la necesidad de que contribuya a la captación de la tecnología necesaria para optimizar a largo plazo el comportamiento del sector externo. Esta proposición no tiene carácter académico, sino que es una necesidad profundamente práctica, vinculada con la actual situación del mundo en desarrollo y en proceso de industrialización.

---

123/ Esto lleva a su vez a cuál es la deuda externa óptima y cuál el criterio para alcanzarla, cuál la tasa óptima de descuento, etc.

j) En el caso de la experiencia argentina, los expertos opinan que el manejo cambiario puede ser más eficaz. Dicha experiencia sugiere que cierta multiplicidad cambiaria efectiva es inevitable, y que puede realizarse con retenciones y reembolsos, a partir de un tipo de cambio básico.

Se necesitaría un estudio especial para determinar cuál selectividad sería necesaria, como se establecería, cuál sería su nivel de desagregación cómo se operaría y qué exigencias impondría al manejo cambiario debido a cuáles factores exógenos. En todo caso, es evidente que se requiere una estructura realista de tipos de cambio.

Tal realismo puede alcanzarse utilizando una buena base técnica. En efecto, optimizando a niveles nacionales, y trabajando en forma dinámica por actividades, es concebible que para cada actividad podrían determinarse los tipos de cambio admisibles,<sup>124/</sup> tomando en cuenta las múltiples variables que influyen en precios y volúmenes en el país y en los países de referencia - compradores y competidores - considerados en cada caso. Este procedimiento concuerda con las reglas de juego tradicionales, en cuanto significa aceptar la hipótesis competitiva a nivel mundial, suponer que cada actor es racional y admitir que su racionalidad le lleva a optimizar en su propio interés; sin embargo, supone también que dispone de instrumental selectivo sofisticado lo cual no necesariamente coincidiría con criterios según los cuales el óptimo para un conjunto competitivo coincide con el de cada actor.

La otra experiencia, particularmente clara en el proceso inflacionario vivido, reside en que el tipo de cambio no puede sino ser flexible. No se ha logrado administrar la flexibilidad sin generar de antemano expectativas inflacionarias, por lo cual se requiere gran claridad en cuanto a la teoría de la inflación. La experiencia sugiere, empero, que conviene ajustes pequeños <sup>125/</sup> y que es bueno que los gobiernos se reserven un grado suficiente de libertad para su manejo, sin atar estrechamente el tipo de cambio a una variable exógena determinada o a un conjunto de ellas.<sup>126/</sup>

---

<sup>124/</sup> Lo que exige parametrizar los modelos.

<sup>125/</sup> Los ajustes deben ser pequeños para no desequilibrar el sistema. Véase Ana María Martirena-Mantel "Propiedades de convergencia de un sistema generalizado de tipos de cambio reptantes", Ed. Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1975, versión mimeografiada.

<sup>126/</sup> Tal vez lo que un editorialista del "Time" publicó hace más de dos decenios bajo el título de "¿Una inflación moderada para siempre?", haya adquirido el valor de un vaticinio realista. Tal situación habría de seguir dándose en un futuro inmediato; y la paridad móvil - en tales condiciones mundiales - sería un realimentador inflacionario, al menos en parte, para las economías de cada uno de los países. Pero no sucedería lo mismo a nivel mundial para los países que no pueden exportar por su propia inflación.

La variación en el nivel de capacidad de competencia por efecto de precios desalentó relativamente la exportación manufacturera y, a principios de 1975, llevó incluso a la cancelación de compromisos de exportación ya asumidos,<sup>127/</sup> lo cual afectó particularmente a la empresa nacional.

Este análisis podría llegar solamente a la conclusión de que la experiencia argentina sugiere una estructura realista y flexible de tipos de cambio, con lo cual no habría hecho más que confirmar el resultado de múltiples otros estudios, lo cual es útil desde ya. Pero puede agregarse a ello la configuración de una tarea permanente de análisis que correspondería a la conducción del sector externo, y que consideraría los siguientes temas: operación selectiva del sistema en el plano de tipos efectivos reales de cambio; condiciones de óptimo fijadas por actividades; nivel de multiplicidad de tipos de cambio que va desde un mínimo exigido por necesidades muy distintas de los diversos sectores hasta un máximo fijado por la capacidad de manejo del sistema y, finalmente la eficacia instrumental.

#### 4. Las instituciones en el sector externo y su funcionamiento

a) Entre las instituciones existentes, los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores y Culto son los que actualmente se ocupan de asuntos económicos externos. Se ha señalado reiteradamente la necesidad de concretar formas institucionalizadas más estables de vinculación operativa entre ambas entidades. Las principales instituciones encargadas de la conducción de decisiones e instrumentos del sector externo en lo económico se encuentran en el primero de los ministerios nombrados.<sup>128/</sup>

Estas entidades tienen fisonomía legal y estructura burocrática. Su flexibilidad está limitada por su propia naturaleza.

Los responsables de las decisiones superiores han cambiado mucho en los últimos quinquenios, lo que afecta sobre la eficacia de la política y su capacidad para inspirar confianza. Sin embargo, los principales instrumentos de conducción de la exportación manufacturera tienen ya cierta antigüedad y han permitido recoger una amplia experiencia de administración concreta. Los funcionarios han realizado grandes esfuerzos

---

<sup>127/</sup> Véase el Apéndice I.

<sup>128/</sup> Principalmente el Banco Central; las Secretarías de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales - de la cual dependen los Consejeros Comerciales en el exterior -, de Desarrollo Industrial y de Ganadería y Agricultura; las Direcciones Nacionales de Política Económica y Financiera Externa, y de Aduanas; y determinadas instituciones autárquicas (Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, etc.). El sistema bancario público y privado tiene amplia participación en los mecanismos institucionales de aplicación de las normas.

en conjunto y su experiencia ha tendido a compensar los efectos adversos de la alta rotación de los responsables de las principales decisiones.

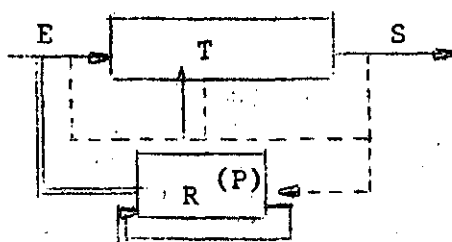
Los asuntos económicos externos se manejan por el método de aproximaciones sucesivas y con un débil sistema de información. Esto significa que el complejo institucional fue activado por el impulso de funcionarios - o de intereses particulares - y no en función de factores objetivados en programas estables del sector externo conducidos desde una unidad central y montados a varios niveles de operación. Cada resultado exige, por lo tanto, grandes esfuerzos, y el hecho de que la conducción no esté organizada como un sistema en sentido estricto 129/ afecta la relación beneficios-costos de las exportaciones manufactureras, e impide su incremento.

b) El caso argentino sugiere hacer un reexamen para determinar cómo sería un sistema institucional que permita máxima eficacia y eficiencia de la conducción del sector externo.

i) Son supuestos básicos del análisis los siguientes:

- El país optimiza a nivel nacional y acepta restricciones básicamente nacionales, y sólo determinadas restricciones de entorno.
- Producción/sustitución/exportación deben integrar un solo contexto de política, en el cual protección/promoción son conjuntos importantes, pero no exclusivos de instrumentos.
- El sector externo constituye en sí mismo un sistema, en el sentido estricto de la ingeniería de sistemas. En consecuencia, exige unidad de conducción, de control y de realimentación.

129/ Por sistema en sentido estricto se entiende aquí al conjunto formado por una caja de transformación (T), a la cual convergen entradas (E), de la cual emergen salidas (S), y que procesa información y/o energía y/o materia; y una



caja de regulación (R) que recibe información y la compara con el plan (P) que tiene dentro de sí, y emite tres tipos de órdenes: de realimentación de las entradas, de ajuste de la estructura de la caja de transformación o de autocorrección de la propia función de regulación.

- > Flujos de información y/o energía y/o materia
- - - - -> Flujos de información al regulador
- =====> Flujos de órdenes del regulador

- La política del sector externo con su unidad de conducción debe considerar necesidades de diverso carácter y no sólo las económicas.
- Los países no pueden dejar de asumir una política acerca de la estructura de la capacidad de decidir, en general, de conducción del sector externo, en particular.
- La conducción del sector externo requiere acción estatal suficiente, flexible y realista, aun cuando se considere desde un punto de vista puramente económico.
- La política del sector externo debe ser necesariamente selectiva.
- Puesto que el aumento de la eficiencia debe realizarse a una cierta velocidad, la política del sector externo no puede basarse sólo en instrumentos de inducción, sino que debe realizar una eficaz labor de dirección.130/

ii) Si lo expuesto es correcto, es posible deducir - y no postular - que ciertas responsabilidades deben recaer en entidades. Algunas de ellas deberían crearse, y otras ajustarse para asumir sus nuevas funciones.

Montar tal "sistema" - en sentido estricto - exige armonizar la dispersión institucional, integrando las decisiones y acciones de entes diferentes bajo una conducción unificada, internamente coherente y, en lo posible, autorregulada.131/ En caso de existir entidades del mismo rango, la solución de "primus inter pares" parece ser, para la experiencia argentina, la más útil para armonizar participación y unidad de conducción. Todo el sector público argentino, y no sólo el sector externo, requiere de esta labor de ingeniería institucional; sin embargo, el sector externo parece exigirla con particular urgencia.

---

130/ Sobre ello se vuelve en la parte VI.

131/ La autorregulación se entiende en el sentido de que el mismo sistema activa su autocrítica y su propia corrección, no sólo coyuntural sino también estructural; y ambas cosas no sólo en la caja de transformación, sino también en la de control. Para ello es necesario que el proceso consista también en aprendizaje, y que los hombres integrantes del sistema tengan adecuada preparación técnica, estabilidad en sus cargos y remuneraciones elevadas. Esto es necesario para asegurar la eficiencia de sistemas decisivos, como es el del sector externo.

Una forma de institucionalización como la señalada no tendría que llevar por sí misma a un aumento o disminución de la intervención estatal cuyo grado dependerá por supuesto de la preferencia política del gobierno; en cambio, contribuiría poderosamente a mejorar el desempeño del conjunto de instituciones que sirven al sector externo, en general, y a la exportación manufacturera, en particular.

iii) Procede una reflexión final sobre la función del regulador - el Gobierno en el caso - dentro de un sistema del sector externo. Desde una óptica de sistemas se sabe que hay una relación de potencialidad de poder entre el regulador y el transformador; alterado éste se desestabiliza el sistema, salvo que el funcionamiento del regulador sea muy satisfactorio. Esto pasó evidentemente en el caso de la conducción de la exportación manufacturera.

Cierta acción de regulación es indispensable para lograr óptimos exigentes o, al menos, para obtener que todas las variables pertinentes funcionen dentro de márgenes sustancialmente aceptables. Para ello, el regulador debe tener suficiente poder, y esto por una razón objetiva, independiente de la preferencia política. El funcionamiento del regulador no debe desestabilizar el sistema (privado o público) que opera en la exportación concreta, por ello, es necesario que éste se rija por un plan (conducción "con" planificación) y establezca reglas de juego razonablemente estables. Y, a su vez, como la participación genuina de los actores en la formulación de los programas es indispensable para que los planes sean realmente operativos en su instrumentación práctica, se deduce - no se postula - que planificación y participación deben ser parte necesaria del andamiaje institucional y operativo de la conducción del comercio exterior, independientemente de la preferencia política previa.



## VI. INSTRUMENTOS ESPECIFICOS PARA LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS

### 1. Propósitos de esta sección

En esta parte del trabajo se señalan primero los objetivos específicos y las restricciones globales considerados por los responsables de las decisiones superiores de la política de exportación de manufacturas. Luego se hace un análisis del funcionamiento de los instrumentos y de su efecto sobre ciertas variables de importancia. El texto incluye también los resultados de reuniones y análisis de expertos en la materia, y una interpretación de la eficacia y eficiencia de los instrumentos, que anticipa los juicios de la parte VII.

El papel que desempeñan ciertos instrumentos (como el reembolso) frente a sus efectos adversos (la protección y la disminución tendencial del índice de capacidad de competencia por efecto de precios, entre otros) llevan a una reconsideración del concepto de subsidio. Esto a su vez suscita el problema de las deslealtades en el trato internacional: éstas se producen por muchas causas aparte de las llamadas "prácticas desleales" (dumping y subsidio) que hasta ahora están jurídicamente tipificadas.

En el título se califica de "específicos" a los instrumentos que actúan en la exportación manufacturera, aun cuando sus efectos se difundan hacia otros campos. La denominación de "específicos" no es rigurosa, por supuesto, por cuanto, en política económica, todos los instrumentos cumplen con múltiples propósitos.

### 2. Objetivos específicos y algunas restricciones de la política

a) Para los responsables de las decisiones superiores en materia de comercio exterior (Secretarios y Subsecretarios) los principales aspectos de la política han sido, según una encuesta preliminar, los siguientes:<sup>132/</sup>

i) Cuando el área de comercio exterior estuvo institucionalmente adscrita a una Secretaría de Estado o Ministerio que abarcaba además el comercio interior y la industria, los objetivos específicos para la exportación se consideraron básicamente complementarios de los fijados para otras áreas (por ejemplo, equilibrar el abastecimiento interno, obtener saldos exportables altos y a precios competitivos, etc.). Al existir una Secretaría de Comercio Exterior, los objetivos consisten en la promoción de las exportaciones, la diversificación por productos exportables y la diversificación por mercados.

---

<sup>132/</sup> Se indican los resultados de una encuesta a ex-Secretarios y Subsecretarios. Estos resultados son preliminares, pues aún faltan algunas respuestas. No se hace hincapié en un período en particular, sino en el conjunto del período 1963/1974. No se incluyen juicios de autoridades actuales.

ii) En general se intentó maximizar las exportaciones totales, tanto tradicionales como no tradicionales.

iii) Sin embargo, se ha otorgado especial apoyo al afianzamiento de la base industrial manufacturera y de la industria manufacturera de exportación.

iv) Se consideró como limitación básica de la política de exportación su falta de estabilidad lo que no ha permitido dar seguridad en el cumplimiento de los compromisos contraídos. Se reconoce que hubo, en consecuencia, pérdida de prestigio externo de la exportación argentina.

v) En ello ha influido también la falta de interés de muchos empresarios argentinos por mantener una industria específica "para" la exportación, y su permanente creencia de que el mercado interno absorbe la producción y de que la relación entre tipos de cambio y costos internos no da seguridad para exportar. Así el industrial argentino ha exportado cuando hubo excedentes de producción o cuando bajó la demanda interna. Aunque se procuró impulsar a la empresa nacional - por regla mediana y pequeña - en general el éxito fue precario, ya que esta empresa suele no tener la fuerza necesaria para soportar las exigencias de montar y mantener un proceso permanente y competitivo de exportación en un marco de frecuentes cambios de política económica.

vi) Se mantuvo constante comunicación con los exportadores, a veces a través del mismo Secretario o Subsecretario; esto se hizo en un plano nacional y también en reuniones regionales.

vii) Los responsables de las decisiones generalmente consideran que los instrumentos son "estímulos". Algunos expresaron preocupación por dar estímulos para exportar, pero sin exportar estímulos.

viii) Los criterios de selectividad han favorecido principalmente al valor agregado, entendiéndose que a mayor grado de manufactura hay mayor valor agregado. Se procuró además diversificar mercados, pero sin mayor selección de los mismos.

ix) Durante cierto tiempo, y debido a factores político-ideológicos, se consideró que los compromisos con la ALALC afectaban la soberanía del país, y por lo tanto el respectivo comercio no era favorable.

x) La Secretaría ha mostrado insuficiencias de organización, de recursos y de personal especializado, puesto que por diferencias de remuneraciones, muchos expertos son absorbidos por la empresa privada.

xi) El problema consiste en "obtener un lugar" entre los exportadores tradicionales del mercado internacional.

/xii) Las

xii) Las principales necesidades son las siguientes: planes de largo plazo sobre los cuales basar la política de plazo corto; tipos de cambio confiables para hacer operaciones a largo plazo; industrias "para" la exportación, en vez de exportaciones transitorias hechas con excedentes de producción; participación activa del interior del país; y gran desarrollo de las ventas a los países de la ALALC, considerados como el mercado más adecuado.

b) Lo anterior refuerza en parte ciertos criterios ya expresados y suscita además reflexiones nuevas. Se advierte que la creación de una Secretaría de Comercio Exterior mejoró la atención de los objetivos específicos de la exportación. Sin embargo, ésta no contó con buenas condiciones de funcionamiento, debido a los cambios políticos y económicos y a los factores específicos de recursos y organización de la Secretaría misma. La complejidad de la exportación no tradicional exige que el sistema de conducción tenga mayor fuerza y flexibilidad, y también suficiente autorregulación.

La definición de los objetivos fue haciéndose cada vez más específica. Para cumplirlos era necesaria una mayor convergencia de instrumentos de política industrial, tecnológica, financiera, de protección, de estructura de las decisiones, etc. También era necesario que el empresariado nacional incorporara la exportación a sus programas en forma estable, lo que ya se hace en gran parte del empresariado nacional.<sup>133/</sup>

Aunque los objetivos tomaron en cuenta la necesidad de selectividad, no hubo amplia gama de objetivos selectivos. Prevalció una política de "estímulos". Dada la base de aplicación de dichos estímulos, la respuesta de la empresa nacional y extranjera fue desigual.

La política fue, además, vulnerable a cuestiones ideológicas - como la citada en el caso de las exportaciones a ALALC - y por supuesto a multitud de condiciones fijadas por factores ajenos al campo específico de la exportación.

---

<sup>133/</sup> Es un proceso de los últimos años, que incluso está sufriendo las contingencias de 1975. La aplicación de la Ley de Desarrollo Industrial dictada a fines de 1973 permite la formalización de contratos por los cuales el empresario se obliga a desarrollar un plan, y el gobierno a dar cierto apoyo en función de una evaluación del mismo. Hay cerca de cien contratos firmados hasta la fecha; algunos de ellos resultaron más viables - según su naturaleza - en la medida en que incorporaron la exportación de los productos. La Secretaría de Desarrollo Industrial está encargada del problema.

c) Las consideraciones anteriores se refieren a objetivos efectivamente fijados. Sin embargo, una política de exportaciones puede asumir otros objetivos. Algunos de ellos podrían referirse a los aspectos siguientes:

- volumen físico total de exportaciones, precios de exportación en moneda internacional o valor de la exportación;
- balance de divisas (puede ser de las mercaderías, de los pagos de factores o consolidado; contable o real, es decir, incluyendo transacciones no registradas);
- efectos "hacia adelante" y "hacia atrás" en la estructura productiva;
- valor agregado total, directo e indirecto;
- contenido tecnológico total o nacional (directo e indirecto);
- estructura de la capacidad de decidir en la exportación por tipo de empresa (productora o comercializadora);
- tamaño de la empresa, nacionalidad, carácter (público o privado), naturaleza (comercial, cooperativa, etc.) otros atributos;
- efecto sobre la distribución del ingreso en general, o más específicamente sobre la generación de empleo (efecto total o por calificación de empleo generado);
- efecto sobre la escala de producción;
- estructura por lugares de destino (países o áreas);
- estructura por origen dentro del país (regiones).

Los objetivos asumidos podrían estar sometidos a determinadas restricciones impuestas por:

- su forma de inserción en la estructura del comercio mundial de productos y materias primas y su vulnerabilidad relativa;
- los niveles y elasticidades de la demanda externa (precio e ingreso) y las condiciones de acceso y de competencia;
- la vulnerabilidad de sustitución (por efecto de sustitución, modas, tecnología, etc.);
- el mínimo requerido y el máximo posible de exportación por producto;
- las cotas de máxima propias del uso de "estímulos" (fiscales, financieras, etc.).

Cada uno de los objetivos puede expresarse en variables susceptibles de medirse en términos convencionales.<sup>134/</sup> Naturalmente, no todos los objetivos son compatibles entre sí; en todo caso, es posible establecer un orden de prelación entre ellos, dando a dicho orden una expresión dinámica, también susceptible de formularse. Cada objetivo, con su prioridad en el tiempo (dadas las condiciones reales de trabajo) exige la acción de cierto conjunto de instrumentos. Un mismo instrumento servirá para diferentes objetivos. De ese modo, es posible identificar la carga de trabajo de cada instrumento - existente o por crearse - la fisonomía que debe tener, el desempeño que de él se espera, y sus características institucionales y operativas. En caso de no haber restricciones externas, o de poder incorporar el efecto de dichas restricciones al estudio del problema, <sup>135/</sup> sería posible identificar la estructura óptima de exportación por productos y la estructura de instrumentos más adecuada para tales propósitos.

Lo anterior conduciría a una formulación selectiva en que el principal optimizador es el gobierno y la política es "de conducción". En tal caso, los instrumentos deben tener gran eficacia en la dirección de la actividad exportadora.

d) La política de exportaciones simplemente puede también proponerse a aumentar la capacidad de competencia del país, y abrir las puertas al máximo de exportación deseado por los actores privados. Entonces, el principal optimizador es la empresa privada y la política es "de orientación". En dicho caso, los instrumentos deben establecer reglas claras de juego en términos más o menos globales, y tener verdadero poder como incentivos.

Esta fue de hecho la política seguida en la Argentina. Se creó así un esquema permisivo, con cierta selectividad destinada a crear mayores efectos "hacia adelante" y "hacia atrás", en el entendido de que ello llevaría a incrementar el valor agregado contenido en la exportación.<sup>136/</sup>

---

<sup>134/</sup> En algunos casos la convención sobre las unidades de medida existe ya. En otros habría que inventarla (como la unidad de conocimiento técnico); pero las dificultades conceptuales no parecen ser mayores que las de la invención del metro o del litro.

<sup>135/</sup> En forma de cotas a la exportación de cada producto en sí o a cada destino, por ejemplo.

<sup>136/</sup> Se ha visto que la política estimuló la salida de bienes durables y de capital, para maximizar el valor agregado. Sin embargo, el análisis estático de insumo-producto ha mostrado que dicha exportación en realidad incrementa el conjunto de efectos "hacia adelante" y "hacia atrás", el mayor valor agregado unitario se da en la industria tradicional. Sin embargo, la mayor elasticidad de la demanda externa crea un efecto que de todas maneras aumenta el valor agregado, en términos dinámicos por vía de mayor exportación global.

Miradas las cosas desde este punto de vista, pueden señalarse por lo menos dos limitaciones del esquema seguido: las de la capacidad de competencia en sí, y las del coeficiente de aprovechamiento, por parte del actor privado, de las oportunidades de exportación dentro de los límites de la capacidad de competencia existente.

Se estima que el coeficiente de aprovechamiento ha sido inicialmente bajo, pero que ha aumentado considerablemente.

La capacidad de competencia puede depender del efecto de precios. Se ha señalado que este tipo de capacidad de competencia ha disminuido progresivamente. Sin embargo, dicha capacidad puede también depender del efecto de información, del efecto de comercialización, del efecto de tecnología, del efecto de apoyo político, etc.

Como en seguida se verá, la acción de los instrumentos específicos tendió a ampliar la capacidad de competencia, corrigiendo incluso el efecto adverso de ciertas condiciones básicas. Pero el proceso debe producirse por convergencia, y no parece haberse avanzado con igual eficacia en los distintos frentes (precios, información, comercialización, tecnología, etc.). La deficiencia de algunos factores ha esterilizado en parte la acción de otros, y ha disminuido las perspectivas de la exportación manufacturera total.

e) Las alternativas de política de exportaciones expuestas en los dos puntos anteriores expresan dos opciones básicas respecto de la ideología subyacente en la política económica:

i) Para optimizar desde el gobierno, conduciendo con instrumentos de gran poder de dirección, se necesitaba estabilidad política superior, uso de la planificación como instrumento de gobierno, y cierta forma de participación sistemática del sector privado a fin de hacer realmente operativos los programas.

ii) Para aumentar la capacidad de competencia, centrando la labor en los intereses del sector privado, con ciertas restricciones u orientaciones selectivas globales propuestas mediante instrumentos de incentivo, abiertos a quien pudiera exportar obteniendo sus beneficios, se requieren menos condiciones de base políticas, programáticas y de participación.

iii) Mirado en perspectiva el proceso, Argentina tomó la segunda opción; y tal elección es importante para juzgar el diseño y la aplicación de los instrumentos utilizados.

### 3. Instrumentos específicos

a) El análisis detallado de cada instrumento, junto con juicios acerca de su eficacia y eficiencia y ciertas proposiciones de puntos para discutir acerca de su mejoramiento, se encuentran en el Apéndice 2. Este análisis constituyó una preocupación importante del presente estudio. Los instrumentos son considerados según su naturaleza, 137/ y se consideran básicamente tres conjuntos:

i) Correctores del tipo de cambio y de la protección, e instrumentos de conducción de tipo tributario y administrativo (draw-back, reintegros, reembolsos, exención del impuesto a las ganancias, recuperación del impuesto al valor agregado y otros instrumentos).

ii) Instrumentos de financiamiento (prefinanciación, financiación propiamente dicha, postfinanciación y seguro de crédito a la exportación).

iii) Instrumentos de información y de comercialización.

b) Los instrumentos básicos tienen un primer impulso institucional hacia 1962/1963, en que comienza a funcionar la ALALC; y se crean el draw-back, los reintegros, la admisión temporaria, el certificado de calidad declarada, la prefinanciación y financiación. En 1965/1967 se establecen la postfinanciación, la exención del impuesto a las ganancias y el sistema de seguro de crédito. En 1971/1972 se crea el reembolso, un reembolso adicional del 5% por mercado nuevo, y el registro de contratos de exportación. En 1973 se incluyen compromisos de compra de manufacturas argentinas en ciertos convenios comerciales. 138/

---

137/ Puede haber otras formas de agrupamiento (por funciones, por efectos, etc.). Esta se consideró más útil para el presente objeto.

138/ Las calificaciones administrativas - se recalca este carácter administrativo y no económico - son las siguientes:

- Draw-back: devolución de derechos aduaneros, adicionales, recargos y otras contribuciones pagados por la materia prima incorporada a un producto exportado.

- Reintegros: devolución de impuestos abonados en el mercado interno por las manufacturas promocionadas exportadas. Podía converger con el draw-back.

- Reembolsos: reintegro de gravámenes de todo tipo, que incluyen el draw-back, de acuerdo con la calificación legal.

- Exención del impuesto a las ganancias: se admite una deducción del 10% del valor fob de las exportaciones promocionadas según un listado de bienes, más el valor de reintegros y reembolsos percibidos.

- Recuperación de impuesto al valor agregado: devolución del impuesto contenido en las compras en el país, de insumos utilizados para elaborar el bien exportado (es una corrección de lo pagado en exceso anteriormente).  
(Continúa)

c) Una síntesis muy apretada de principales experiencias - apoyada en el desarrollo del Apéndice 2 y referente a cada instrumento concreto - es la siguiente:

i) El conjunto draw-back/reintegro, mientras tuvo vigencia, alentó a las exportaciones.

Empero, el draw-back fomenta también las importaciones; 139/ no es generalmente eficaz, salvo para productos muy específicos; y es de administración difícil y costosa. De aquí que su eficacia y su eficiencia hayan sido consideradas bajas por los expertos, aunque es "el" corrector típico del efecto de precios de la protección arancelaria.

138/ (Continuación)

- Registro de contratos de operaciones de exportación: asegura la estabilidad de los reembolsos vigentes al tiempo del embarque, y no priva de un tratamiento mejor.
- Admisión temporaria: permiso de entrada, sin pago de derechos, de insumos importados destinados al producto exportado.
- Régimen de muestras: exención de la obligación de liquidar las divisas por la salida de muestras.
- Certificado de calidad declarada: se acredita que el bien se ajusta en calidad, medidas, peso, conservación y/o envases a lo establecido.
- Compromisos de compra de productos argentinos: los establecidos en convenios específicos con terceros países.
- Suspensión de exportaciones: se aplica para asegurar el abastecimiento interno, y está sujeta a excenciones otorgadas a países limítrofes.
- Prefinanciación: financia la producción de ciertos bienes y servicios que se exportarán.
- Financiación (propriadamente dicha): financia la exportación en sí.
- Postfinanciación: financiación suplementaria para exportaciones ya efectuadas.
- Seguro de crédito a la exportación: incluye riesgos comerciales y riesgos extraordinarios (políticos, catastróficos, etc.).
- Instrumentos de información: abarcan datos sobre oportunidades comerciales y licitaciones, misiones comerciales, ferias y exposiciones, estudios de mercados, y uso de redes de información del país y del exterior.
- Instrumentos de comercialización: incluye todos los tipos de comercialización.

139/ Si no se pagaran derechos de importación, se optaría por la materia prima importada antes que por la nacional.

/El reintegro



El reintegro no sólo fue en la práctica un medio de restituir impuestos internos, sino también un corrector de la protección y de la reducción progresiva del índice de capacidad de competencia.

ii) Ambos tuvieron papel significativo hasta 1971, en que aparece el reembolso, instrumento que absorbe el draw-back. Desde entonces el reembolso es el instrumento básico de tipo tributario-administrativo, y tiene un papel muy importante en muchos aspectos. Globalmente, impulsa el volumen de exportaciones. Además, si hay mercado libre con tipos muy distanciados de los oficiales para productos promocionados, el reembolso acerca el tipo de cambio efectivo al del mercado libre y evita incentivar el contrabando y la subfacturación de exportaciones. Este efecto cesa y se convierte en una simulación de exportaciones promocionadas cuando la distancia entre los tipos de cambio "libre" (o paralelo; el mayor) y oficial excede la tasa de reembolso sobre valor fob, ajustada por el costo de las transferencias financieras entre mercados, y por una provisión para el valor económico del riesgo - incluso penal - de la transacción simulada.140/

Manejado en forma selectiva, el reembolso constituyó un instrumento de corrección de la protección y del tipo de cambio utilizado para incrementar los efectos "hacia adelante" y "hacia atrás", el valor agregado contenido en la exportación, y el uso de tecnología nacional en la exportación de plantas llave en mano o completas.

Aunque la ley le asigne el papel de promover la empresa nacional, en la práctica no discrimina en este sentido.

El reembolso, tanto como el reintegro en su momento, es instrumento de correlación global de los efectos de la protección y de la disminución de la capacidad de competencia; pero agrega un importante componente de correlación selectiva en función de diferenciales por producto. Su eficacia y su eficiencia son actualmente satisfactorias, según los expertos, aunque pueden aún mejorar mucho.

---

140/ Si, por ejemplo, el reembolso fuera de 20% sobre valor fob, el costo de transferencias financieras del 4%, y el valor económico del efecto-riesgo de la transacción simulada se estimara en un 10%, convendría simular una exportación no realizada si existe una distancia de 6% o más entre el mercado libre y el oficial.

Es indispensable perfeccionar el débil sistema de información sobre el cual se basa, lo cual permitirá ajustar más flexiblemente los niveles de reembolsos.<sup>141/</sup>

iii) El reembolso adicional del 5% por mercado nuevo permite diversificar los lugares de destino de las exportaciones.

iv) La ley autorizó una exención en el tributo a las ganancias para el valor de los reembolsos y "hasta" para un 10% del valor fob. Dicha exención se aplica directamente, como instrumento de selectividad, sin usar tasas diferenciales, hasta ese 10%. Su dimensión es importante y su fiscalización débil. Como instrumento de expansión de exportaciones es dudoso. El juicio de expertos oscila entre considerarlo un estímulo o una mera corrección administrativa. En este último caso, se piensa que la fuente del ingreso es en parte extranjera, por lo cual el impuesto no debería gravar la exportación,<sup>142/</sup> por un lado. Por otra parte, y en cuanto estímulo, integra el conjunto de las condiciones básicas, o bien simplemente constituye un beneficio para los exportadores de manufacturas, quienes exportarían de todas maneras mientras su beneficio total antes de los tributos aumente con la exportación.

Esta exención, cuya significación es considerable, influye sobre la selectividad solamente a través de una lista de productos, sin tomar en cuenta el lugar de origen, el país de destino, la empresa exportadora ni el tipo de tecnología.

---

<sup>141/</sup> Hay dos problemas relacionados con ello: el número de tramos de reembolso y el grado de aplicación automática del reembolso (por oposición a una consideración caso por caso). En lo primero, puede suponerse que el número de tramos debe ser lo suficientemente grande como para abarcar un espectro razonable de paridades distintas; y también lo suficientemente pequeño como para evitar que la administración caiga en una casuística burocrática poco eficaz. De aquí que, mientras más flexible y realista sea el tipo de cambio básico, más claras serán las reglas de juego; y mientras mejor montado esté el sistema de información lateral, de base estadística, tanto más podrá minimizarse la casuística. Lo anterior se relaciona con la capacidad de competencia por efecto de información, sobre la cual se vuelve en seguida.

<sup>142/</sup> Si la exportación fuera considerada como transacción cuyos beneficios son en parte de fuente extranjera, toda la actividad de exportación debería estar desgravada en la proporción correspondiente, y no sólo la de manufactura. Esta calificación debe, pues, ser tomada con cautela.

v) Los impuestos internos no gravan - por su propia naturaleza - la venta al exterior; y una recuperación del impuesto al valor agregado sólo constituye una corrección de lo pagado indebidamente antes.

vi) El Registro de contratos de operaciones de exportación celebrados en firme, y de presentación de ofertas en licitaciones internacionales es un instrumento positivo en ventas a largo plazo, que excluye el registro de contratos dentro de una misma firma. Aunque su significación es aún pequeña, se estima eficaz para su propósito.

vii) A juicio de los expertos, la eficacia y la eficiencia de la admisión temporaria son bajas y sólo sirven para algunos productos. Su importancia es reducida y su administración difícil y costosa.

viii) El Certificado de calidad declarada, poco aprovechado hasta el presente, constituye un instrumento potencialmente útil para acreditar la tecnología argentina en el exterior. Sirve además para verificar que la calidad, las medidas, y otros factores se ajustan a la declaración. Cuando la política tecnológica participe más activamente en la política de exportación manufacturera, instrumentos de este tipo se revelarán como imprescindibles.143/

ix) La prefinanciación de exportaciones cubre hasta el 65% del valor fob del proceso de producción industrial de los bienes que se exportan. Constituye un instrumento positivo, que podría rendir selectivamente más, beneficiando la formación de consorcios de exportación y operando en función de escalas, zonas de origen de la producción y otros elementos.

x) La financiación de la exportación propiamente dicha distingue diversos grupos de bienes a los que otorga condiciones diferentes de crédito (básicamente es 85% para bienes de capital) y plazos (desde 18 meses hasta 8 1/2 años para bienes de capital y 10 años para navíos). Tiende a homologar las condiciones básicas nacionales a las vigentes a nivel internacional.

---

143/ Se consideraron los compromisos de compra de productos argentinos contenidos en convenios con países del Este (parte IV). Existen otros instrumentos complementarios, tales como el régimen de muestras, instrumentos aduaneros y una compensación por la exportación de productos azucarados y vitivinícolas. Se usa la suspensión de exportaciones para asegurar el abastecimiento interno.

Su aporte es decisivo; su administración fluida y flexible. Para los expertos, es eficaz y eficiente. Se hacen, empero, algunas reservas con respecto al valor actual de los pagos en los casos de plazos largos, por efecto de la aplicación de tasas de descuento y por efecto de la inflación internacional. Además, la alícuota financiada de bienes de capital y de bienes de consumo duraderos y semiduraderos es todavía baja.144/

xi) La postfinanciación cubre hasta el 40% del valor de las divisas liquidadas por operaciones ya efectuadas, hasta un plazo de 180 días. Es un instrumento positivo para estimular la regularidad de los embarques en función de una nómina de bienes. Su administración es expedita y su eficacia y eficiencia son altas, aunque su rendimiento selectivo podría ser superior.

xii) Se estima que el seguro de crédito a la exportación cubre entre un tercio y el 40% de su mercado potencial, y está desarrollándose rápidamente. Tiene por supuesto, menor importancia que el crédito. Resulta relativamente más oneroso para la empresa de menor tamaño, básicamente nacional.

Su administración es expedita, y los expertos estiman que, para las actuales necesidades de la política, su eficacia es alta. Es un buen selector por países de destino.145/

xiii) El conjunto de instrumentos de información genera ciertas corrientes de datos, pero no configura un sistema en sentido estricto. Es un conjunto débil, que no contribuye en la medida necesaria a fortalecer las posibilidades de la empresa nacional, y coloca particularmente en desventaja a la empresa del interior del país. Es un caso particular más de un problema general que tiene Argentina: la información para la conducción de la política económica cotidiana se obtiene a través de una serie de indicadores, pero no ha sido diseñada como componente de una unidad central.146/

144/ En 1974, el valor cif de la exportación financiada estuvo constituido en un 27% por bienes de capital; en un 23% por bienes de consumo duraderos y semiduraderos, y en un 50% por otros bienes. La alícuota financiada del valor de la exportación estuvo en el orden del 80% en general. Por destinos, el 43% fue a la ALALC, el 19% a Estados Unidos y el 15% a la CEE.

145/ El 70% de los riesgos que cubre están en la ALALC, la mayor parte del resto en los Estados Unidos y la CEE, y sólo un 4% en otros países. A juicio de expertos, la diversificación de la exportación hacia otros mercados de países en desarrollo requeriría un alto dinamismo del instrumento. Véanse otras observaciones sobre el seguro de crédito - particularmente las relativas a los riesgos no cubiertos - en el Apéndice 2.

146/ Se utiliza "unidad central" como en la sección V, punto 4 a).

Existe acuerdo entre los expertos acerca de que debe establecerse un sistema de información en el sentido estricto de la ingeniería de sistemas.

xiv) El conjunto de instrumentos de comercialización es también considerado relativamente débil, salvo en lo que concierne a la empresa extranjera. Los consorcios de exportación aún no tienen un desarrollo apropiado, si se toma en cuenta la estructura de la producción; las compañías de comercio de cierta dimensión son pocas; la empresa estatal generalmente no exporta, y recién ha habido algunos intentos esporádicos de acción en el exterior; y el nexo entre gobierno y sector privado resultó débil en la práctica hasta fines de 1975, por lo menos. El mecanismo gubernamental creó condiciones que podrían haber sido aprovechadas por el sector privado, pero la empresa nacional no tuvo el dinamismo que se habría producido si hubiera habido mayor labor en este sentido. Puede verse que la constelación de empresas necesarias para alcanzar objetivos concretos en el comercio exterior requeriría una decisión explícita de política,<sup>147/</sup> sobre todo si se tiene en cuenta que el país debe tener cierta capacidad nacional de decisión en el sector externo; en caso contrario nada garantiza que los óptimos de una actividad coincidan con los del país.

d) Como se ve, en la primera mitad del decenio de 1960 se inicia el proceso de construcción institucional del sistema de promoción de exportaciones manufactureras. Para esa época ya se sabía "por qué" exportar manufactura; es decir, se sabía en Argentina que el balance de pagos constituía la principal restricción del crecimiento y que el proceso de sustitución se estaba haciendo cada vez más complejo. También se conocía, en general, "cómo" hacer la exportación; y el "hacia dónde" tenía una respuesta inmediata en la apertura de la ALALC.

El sistema madura hacia fines del decenio; y constituye una buena experiencia el que haya habido por lo menos un quinquenio de "puesta en marcha", y esto en un país de alto nivel relativo de ingreso, tecnología y capital, sin problemas de mano de obra ni de recursos naturales básicos. Tal vez el período de maduración se habría acortado si la acción gubernamental hubiera sido más poderosa.

---

<sup>147/</sup> Salvo que se dejara al espontaneísmo de la actividad la solución de este problema, por decisión de política superior. Técnicamente, es posible identificar las estructuras que sirven mejor a óptimos definidos considerando como se dice en el texto, la necesidad de que el país tenga capacidad de decisión en el sector externo.

También, hacia esos años, el país tenía "qué" exportar, aparte de la manufactura tradicional y de los productos básicos. Exportó, pues, lo que tenía, aunque no fuera lo mismo que quería exportar. Y de todas maneras orientó hacia lo que quería en función de las listas de productos incorporadas a sus instrumentos.

El "de dónde" - en cuanto al origen regional de la producción - tomó importancia en la medida en que la empresa mediana y pequeña, predominantemente nacional se concentró en el interior.

Todo ello condujo a plantear el "quién" del problema en términos que recién toman cuerpo en los últimos años.

En la medida en que el sistema tiene éxito, comienza a preocupar el "con qué": el costo fiscal se hace relativamente fuerte, como sucedió en 1974/1975, y empieza a plantearse la pregunta acerca de cuál sería la proporción de expansión monetaria inducida por el efecto crediticio del financiamiento de la exportación en caso de que la exportación promocionada subiera en forma considerable.

e) La significación cuantitativa de los instrumentos empleados se muestra en el cuadro 12. Hasta 1974 las variaciones son significativas; para 1975, responden a una coyuntura atípica, con fuerte inflación y receso en el valor y el volumen físico de exportaciones, según se indicó antes.

f) La economía del sistema de instrumentos llama a algunas reflexiones de tipo general, que tienen en cuenta la fisonomía concreta de la exportación manufacturera argentina y sus condiciones básicas, analizadas en capítulos anteriores.

i) Una reflexión se refiere a la transferencia de ingresos que significan los estímulos percibidos por empresas extranjeras, por vía de exenciones de tributos y de reembolsos, cuando sus países de origen no les eximen de tributo por tales ingresos. Se configuraría entonces, en apariencia, una transferencia del fisco argentino al del país de origen de la empresa.<sup>148/</sup>

Sin embargo, parece procedente distinguir aquí entre el efecto del reembolso y el de la exención del impuesto sobre las ganancias. En el primer caso, hay una corrección del efecto de costos de la protección y/o del índice de capacidad de competencia; y si tal corrección se considera necesaria, no habría beneficio excesivo de la empresa extranjera exportadora, y la tributación en su país de origen no significaría una traslación indebida.

---

<sup>148/</sup> Salvo que, en virtud de convenios o por propia iniciativa, el país de origen concediera a la empresa un crédito fiscal suficiente para cubrir lo tributado en Argentina.

Cuadro 12

SIGNIFICACION CUANTITATIVA DE ALGUNOS INSTRUMENTOS

	1970	1974	1975
<u>I. Correctores e instrumentos tributarios a/</u>			
- Draw-back	320	170	30
- Reintegros	390	40	-
- Reembolsos	-	2 020	780
<u>Subtotal</u>	<u>710</u>	<u>2 230</u>	<u>810</u>
- Exención del impuesto a las ganancias	280	620	300
<u>Total</u>	<u>990</u>	<u>2 850</u>	<u>1 110</u>
<u>II. Instrumentos de financiamiento b/</u>			
- Prefinanciación	20c/	2 230	1 680
- Financiación	350c/	1 930	2 390
- Postfinanciación	770c/	2 070	1 600
<u>Total</u>	<u>1 140</u>	<u>6 230</u>	<u>5 670</u>
Seguro de crédito a la exportación d/			
- Riesgos comerciales	8	76	90
- Riesgos extraordinarios	3	280	340

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Valores liquidados, en millones de pesos a precios de 1974.

b/ Saldos a fines de año, en millones de pesos a precios de 1974.

c/ Marzo de 1971.

d/ Sumas aseguradas, en millones de dólares.

/En cambio,

En cambio, si la exención del tributo sobre las ganancias fuera aprovechada por los exportadores sin constituir un prerrequisito de la exportación, habría traslación indebida al fisco del país de origen.

Se produciría traslación indebida (en términos generales, cualquiera sea la naturaleza de la empresa y el recipiente de la traslación) en el caso de que tal exención no integrara el conjunto de los prerrequisitos para la exportación; y, evidentemente en cualquier caso de manejo de precios de factores.

ii) Otra cuestión se refiere al financiamiento. En el comercio occidental, la venta a crédito es una regla establecida. Ha sido impuesta por los países desarrollados, en que el ahorro no escasea. Para competir con ellos, los países de desarrollo intermedio (como Argentina) deben otorgar crédito; es decir, exportar ahorro juntamente con los bienes.

Esto hace necesaria una mayor asignación de recursos a la actividad de exportación, pues el crédito significa recursos físicos; también hace necesario promover más el crecimiento de una actividad - la exportación manufacturera - que por razones ajenas al país se hace más densa en capital financiero de corto plazo. Y si las industrias de origen de los bienes son densas en capital físico - porque se sustituyó aceptando la tecnología ofrecida por los países industriales, sin filtros económicos y tecnológicos específicos - también resultan más densas en capital financiero de inversión.

Además, cuanto más largo es el plazo, menor es el valor actual del crédito al exterior, no sólo por efecto de la tasa de descuento aplicable, sino también por efecto de la inflación mundial en los países de monedas convertibles. Esto constituye una traslación de ingresos desde el país exportador de manufactura al país importador; transferencia ésta que por supuesto soportan mejor los países con superávit de ahorro externo en divisas que los países cuyo ahorro externo es escaso.

Los países de menor nivel de ingreso resultan así afectados por el sistema, cuyas condiciones son fijadas por los países industriales, que siempre se beneficiarán con ellas al incrementar su comercio recíproco; los países menores en cambio, no harían sino sobrevivir.

Si los países menores no ofrecen crédito no exportan manufactura; y si lo hacen principalmente sobre la base de factores externos, deterioran relativamente el rendimiento de la exportación en términos de divisas.

Esto sugiere que habría que revisar las posibilidades de una cooperación más amplia a nivel supranacional, sea global, regional, o bilateral, para establecer condiciones más favorables para la entrada de países de menor desarrollo en el comercio de manufacturas. Y sugiere también que en tales países ciertas formas de institucionalización del ahorro tendrían que acompañar al proceso de captación de tecnología exportable y a la creación de un sistema de conducción de las exportaciones.

/En efecto,



En efecto, es necesario considerar el efecto de la financiación sobre la capacidad de competencia de las exportaciones. ¿Podría la empresa argentina competir en lo financiero con países industriales dominantes o con empresas transnacionales, o habría siempre una gran desproporción? ¿Existe un máximo de asignación de fondos a la exportación, pasado el cual la financiación compromete el balance monetario, y, paralelamente, el reembolso afecta el balance fiscal? ¿Pueden los países en desarrollo continuar compitiendo entre sí para homologar las condiciones de financiamiento ofrecidas por el mundo industrial, incluso para su comercio recíproco? Estos factores serán analizados en el estudio de conjunto de América Latina que integra este proyecto; y, para el caso concreto de Argentina, tienen particular vigencia.

Las cuestiones relativas a los circuitos financieros internos suscitan, además, otras reflexiones. El crédito constituye una inyección de fondos que se hace en un circuito. En consecuencia, los fondos, según por dónde entren en este circuito y para qué se usen, influirán sobre la forma de funcionamiento del sistema, y sobre otras variables tales como la estructura de las transacciones, la distribución del ingreso, el nivel y la estructura de precios, las transferencias de ingresos por cambios en la estructura de precios, la estructura de la propiedad de las decisiones y los flujos de divisas. Las salidas del sistema financiero están sujetas a exigencias macroeconómicas, y su régimen de funcionamiento tiene óptimos propios; por ello, puede pensarse que se impondrá un máximo a los fondos que entren a los circuitos financieros por el lado de la exportación.<sup>149/</sup> Este máximo puede o no ser compatible con el mínimo necesario para financiar las exportaciones.

Resulta interesante, por lo tanto, hacer un cálculo aproximado y conjetural de la proporción de medios de pago que podría destinarse al financiamiento de las exportaciones manufactureras, en distintas circunstancias. Un modelo preliminar para ello puede ser el siguiente:

Sean:

FX: Financiamiento neto de exportaciones de manufacturas  
XM: Valor de las exportaciones de manufacturas  
XT: Valor de las exportaciones totales  
PB: Ingreso bruto interno  
MP: Medios de pago promedio (moneda en el público y cuentas corrientes totales)

Resulta:

$$FX = \frac{FX}{XM} \cdot \frac{XM}{XT} \cdot \frac{XT}{PB} \cdot \frac{PB}{MP} \cdot MP$$

<sup>149/</sup> Los circuitos financieros pueden pensarse (es una comparación) en forma de un sistema hidráulico con tubos y recipientes, que incrementa sistemáticamente su caudal y la dimensión de tales recipientes y tubos; y que recibe el incremento del caudal en forma de flujos que pueden entrar al sistema por diferentes vías.

Con lo cual, el incremento neto de financiamiento externo posible se determine en función de: la proporción de dicho financiamiento en la exportación manufacturera; el coeficiente de exportación manufacturera en el total; el coeficiente de exportaciones de la economía en su conjunto; la velocidad-ingreso de la moneda; y el promedio de medios de pago.<sup>150/</sup>

Se suponen constantes la velocidad-ingreso (aproximadamente 8) y el tipo de cambio oficial de 1974 para la exportación manufacturera (\$ 9.93 por dólar). En función de ello, el flujo neto de creación monetaria por efecto del crédito a exportación de manufacturas constituiría la proporción de los medios de pago promedio que indica el cuadro 13.

Cuadro 13

PROPORCIÓN DE MEDIOS DE PAGO PARA EL FINANCIAMIENTO DE EXPORTACIONES MANUFACTURERAS a/

(Porcentajes para dos hipótesis alternativas)

	Proporción de exportaciones manufactureras en la exportación total	Proporción financiada de la exportación manufacturera (neta)	Coeficiente de exportaciones totales en el PIB			
			6	8	10	12
Alternativa a)	30	30 50	4 7	6 10	7 12	9 14
Alternativa b)	50	30 50	7 12	10 16	12 20	14 24

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Los valores del cuadro relacionan un flujo de financiamiento con una reserva de medios de pagos. La relación de medios de pago promedio con su incremento depende de la tasa de crecimiento del PIB (manteniendo constante la velocidad-ingreso.) Comparando flujos netos de crédito para exportación con incrementos anuales de medios de pago - en una hipótesis expansiva del PIB y para una época de expansión - los porcentajes serían mayores que los de la tabla.

<sup>150/</sup> Evidentemente, podrían considerar a otras variables. Dado el limitado propósito de esta proyección tentativa, se ha preferido no hacer demasiado complicada la exposición. Son todos flujos, menos los medios de pago.

El incremento de los flujos de financiamiento netos depende del ritmo de expansión de las exportaciones de un año en otro, y del plazo medio de los créditos. Los datos del problema serán variables en la práctica, y la estructura de precios puede cambiar considerablemente.

Por añadidura, lo anterior es descriptivo y algunos supuestos son discutibles.<sup>151/</sup> Por ejemplo, la velocidad-ingreso corresponde al coeficiente de liquidez de la economía en su conjunto; y ha disminuido a consecuencia de la permanente política de combatir la inflación mediante restricción monetaria. En Argentina existe una inflación histórica visible del orden del 25% al 30% anual, y además otra inflación, que surge al menor atisbo de descontrol. Si persistiera el uso de la restricción monetaria como medio para combatir la inflación, más incompatible podría resultar la necesidad de financiamiento de la exportación y con la posibilidad del equilibrio monetario correspondiente a esta política global. Este es un punto para incluir en un temario de análisis del problema.

4. Los instrumentos como factor de subsidio. Redefinición del concepto de práctica desleal

a) A lo largo de este texto se ha dicho que los instrumentos de conducción de la exportación manufacturera han contribuido positivamente a su expansión; han integrado un conjunto de "condiciones básicas" para la exportación, incompleto todavía, y han promovido su desarrollo.

Al hacerlo, algunos de ellos han asumido formas externas que podrían hacerlos aparecer como "subsidios". Y en tal caso, según la tipificación jurídica internacionalmente vigente, podrían constituir una práctica desleal, susceptible de dar origen a la aplicación de derechos compensatorios por parte de los países importadores de los bienes.<sup>152/</sup>

<sup>151/</sup> Puntos como el anotado constituyen elementos naturales de la programación de corto plazo en general, y en particular de la programación monetaria. Además, en un programa concreto habría que considerar alternativas de cambios en la estructura de precios y en tipos de cambio.

<sup>152/</sup> En la tipificación jurídica internacionalmente vigente se distinguen las prácticas comerciales restrictivas de las prácticas desleales. Las primeras, por vía de monopolio o de acuerdos, distorsionan la competencia. Las segundas realizan actos incorrectos. De hecho, y desde el punto de vista económico, ambas prácticas significan deslealtades. Entre las prácticas desleales tipificadas, el dumping - vender a precio inferior a cierto valor "normal" causando perjuicio actual o potencial a la producción del país importador - origina el derecho anti-dumping; y el subsidio origina el derecho compensatorio (para la legislación de ciertos países - por ejemplo, los Estados Unidos - basta la existencia del subsidio, aunque no haya perjuicio, según ciertas calificaciones procesales). El fuero de aplicación de ambos derechos es el del país importador. Ambos derechos constituyen, pues, excepciones a la regla general del GATT que prohíbe las restricciones de importación. Su uso arbitrario debería considerarse en sí mismo una deslealtad.

Las normas jurídicas parecen utilizarse en forma más amplia y eficiente en el mundo industrial que en los países en desarrollo. Sólo el pedido de aplicación de semejantes derechos afecta fuertemente la concertación de nuevas operaciones, aun cuando no se haga efectiva.<sup>153/</sup>

b) En términos generales, y para el caso argentino, se considera que las medidas fiscales, financieras y administrativas denominadas "estímulos" no constituyeron un subsidio, en el sentido de práctica desleal.

En efecto, se ha visto que al nivel existente en 1969, la protección efectiva al valor agregado - una vez ajustada por draw-backs y reintegros - tenía un valor negativo de 40% sobre las exportaciones, y se conjeturó que este valor a lo más podía haberse anulado.<sup>154/</sup> Se vio también que el índice de capacidad de competencia mostró tendencia a disminuir. Los "estímulos" tendieron a compensar estos factores, pero no totalmente. A nivel global, pues, constituyeron correctores y no subsidios.

c) No se pudo indagar sobre prácticas desleales en perjuicio de Argentina.

#### 5. Los instrumentos como correctores

a) A lo largo de este estudio se ha expuesto una forma de conceptualización que implica determinados supuestos. Uno de ellos se refiere al grado en que se pueden alcanzar soluciones con valor normativo contando solamente con aspectos económicos.

Puede considerarse que lo económico no basta para explicar el comercio internacional y fijar sus normas, pues también existen factores no económicos decisivos; en este caso, la teoría económica debe reconocer que no puede aplicarse sin más a otros campos. Si se quiere insistir en fijar normas a partir de la teoría económica, debe reconocerse la existencia de factores extraeconómicos cuyo efecto debe ser corregido por la acción económica, así ésta deja de todas maneras de tener óptimos exclusivamente propios.

---

<sup>153/</sup> En la práctica, y para defenderse, los exportadores de bienes sospechosos de dumping o subsidio, no darían información que facilite la comparación de sus precios reales con otros valores considerados "normales". Pero parece corresponder a los países que otorgan los estímulos demostrar que éstos no constituyen subsidios.

<sup>154/</sup> Lo cual debe ser investigado.

Otro supuesto esencial es que el proceso de aprendizaje es permanente, y se da en todos los campos, y tanto a nivel nacional como mundial; en consecuencia, el horizonte del aprendizaje mundial mantiene respecto del nacional una distancia variable, lo que generalmente significa un retraso relativo para los países en desarrollo. Por lo cual siempre habrá en éstos algo incipiente, ya sea la industria, la comercialización, la información, la tecnología, etc., formas todas de retraso.<sup>155/</sup>

De lo anterior se desprende que, si la tecnología incipiente fuera parte natural de la dotación de factores, no se justificaría el uso de un corrector; pero si el atraso tecnológico hubiera resultado de una deslealtad - si se hubiera vendido al país tecnología obsoleta, por ejemplo - sería legítimo corregir el efecto de dicha deslealtad.

Lo mismo se aplicaría a la corrección del efecto de otros retrasos. Sin embargo, el argumento de la industria incipiente ha tenido asidero como justificación de correcciones.

Es que la calificación de lo incipiente no depende sólo de factores económicos, porque lo económico no se basta a sí mismo. En muchos países la industria es incipiente porque hay retraso cultural o político. Y desde una óptica mundial la validez del argumento de la industria incipiente puede entenderse a la luz de un enfoque dinámico: la corrección admitida por industria incipiente es un mecanismo para poner en pie de igualdad de oportunidades a países que, sin ella, se verían obligados a permanecer en situación de retraso, sufriendo sus consecuencias. Sería, entonces, el instrumento para alcanzar un objetivo de justicia a nivel mundial, más allá de los intereses puramente nacionales.

b) Se advierte así que los instrumentos de conducción del sector externo en general, y en particular los relativos a la exportación, corrigen distorsiones motivadas por una serie de factores:

i) Compensan el efecto de deslealtad tratado en el punto anterior.

ii) Corrigen los factores necesarios para homologar condiciones básicas para la exportación manufacturera (lo que aquí interesa).

iii) Compensan la distorsión creada por la protección, la sobrevaluación cambiaria y otros factores internos.

iv) Corrigen el efecto de ciertos factores que influyen en forma dominante sobre la capacidad de competencia total (decisiones discriminatorias de países o de empresas transnacionales, por ejemplo).

v) Crean un efecto específico de promoción (caso de un estímulo para entrar a mercados nuevos, por ejemplo).

---

<sup>155/</sup> Según cuál sea la actividad, este retraso puede ser nulo (en la exportación de carnes preparadas, por ejemplo) o muy grande (en cohetes espaciales tripulados, por ejemplo).

c) De tal forma, la corrección es el propósito general de las cinco formas anteriores.156/

Si lo expuesto es correcto, el solo hecho de que una prestación de un país exportador asuma la forma externa de un subsidio no legitima la aplicación de derechos compensatorios por parte de terceros países.157/

Habría práctica desleal en caso de que esto significara una ganancia excesiva para el exportador y le permitiera mantener precios excesivamente bajos en moneda internacional.

d) En consecuencia, es posible enumerar una serie de efectos que exigen corrección y hacer una nómina comprensiva y específica de correctores, integrando con ellos por lo menos un conjunto óptimo, ya sea para el país de que se trate o para el marco internacional en que se trabaje. Esto podría hacerse sin incluir instrumentos que constituyan prácticas desleales.

Además, hay cierta ineludible necesidad de selectividad en la política. Por ello los correctores tendrían que continuar operando en forma selectiva.

e) La forma de operación de dichos correctores debe depender de cada caso específico. En algunas situaciones, se tratará de actos de soberanía de un país; en otras, será un instrumento negociado.

f) La operación de los correctores tiene límites mínimos y máximos:

i) La mínima protección necesaria para que pueda haber desarrollo industrial adecuado significa un mínimo de protección, para exportar lo mismo que se sustituye, por ejemplo. En el caso argentino se podría

---

156/ Naturalmente, podría haber enumeraciones diferentes. Así podrían clasificarse las fuentes de los desajustes (los mercados externos, los problemas internos, etc.); los entes que los motivan; las variables sobre las cuales inciden; los instrumentos específicos que requieren; etc.

157/ Esto es lo referente a la conceptualización del problema. No se ignora que, en estas materias, un concepto útil debe tener la posibilidad de ser bien instrumentado en la práctica; los conceptos expuestos acarrearían importantes consecuencias de procedimiento. Empero, éste es un caso particular más del problema general, en que los procedimientos deben ajustarse lealmente a la sustancia. En este ajuste es decisiva dicha lealtad, pues se trata precisamente de relaciones económicas y políticas entre naciones.

argumentar que habría que bajar paralelamente la protección y la promoción. Esto no puede discutirse aquí en abstracto; y se hace necesario un análisis concreto de la protección como instrumento de propósitos múltiples, y no sólo de la sustitución de importaciones.

ii) Los límites máximos provienen de varios tipos de restricciones:

- administrativas (por ejemplo, el draw-back generalizado no es administrativamente eficiente);

- funcionales (por ejemplo, el reembolso puede corregir la sobrevaluación, pero dentro de cierto límite solamente; más allá del cual es necesario devaluar);

- cuantitativas (hay un máximo de fondos asignable a reembolsos en el presupuesto fiscal, y otro máximo para la financiación de exportaciones en el programa monetario);

- provenientes de requerimientos selectivos muy exigentes (por ejemplo, si se quisiera evitar beneficios excesivos de empresas grandes obtenidos a través de "precios de cobertura");

- de tipo general, que provienen de la concepción general de la política (por ejemplo, si los estímulos de tipo fiscal debieran reducirse según una progresión determinada para distintos bienes).

g) Algunas de estas restricciones se han presentado en la experiencia argentina. La función esencial de los instrumentos ha consistido básicamente en homologar condiciones de base de la competencia internacional (por ejemplo, instrumentos de financiación); corregir el adverso efecto de precios de la protección y de la tendencia a la baja del índice de capacidad de competencia (por ejemplo, draw-backs, reintegros y reembolsos); y crear un efecto promocional (por ejemplo, exención del tributo a las ganancias y reembolso adicional por mercado nuevo).

## VII. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LOS INSTRUMENTOS: ASPECTOS DE SINTESIS

### 1. Propósitos y criterios de análisis

a) A lo largo del estudio se ha hecho referencia a los conceptos de eficacia y eficiencia aplicados a factores determinados. En esta sección se intenta formular algunos aspectos de síntesis acerca del tema, limitando la cuantificación sólo a lo razonablemente fidedigno. Es evidente que el espacio de lo que se puede conceptualizar es mayor que el de lo que se puede medir.<sup>158/</sup>

b) Los conceptos globales de eficacia y eficiencia aparecieron en la parte I. La eficacia, como relación entre logros y necesidades, abarca el cumplimiento de objetivos concretos y la eliminación de obstáculos; al respecto se analizan en particular los instrumentos.

c) La eficiencia, como relación entre beneficios y costos directos e indirectos, exige cierta consideración adicional.

i) En principio, cabría distinguir la eficiencia económica propiamente dicha de la eficiencia social integrada. Esta última, además de las variables económicas, incorporaría, entre otras, variables tecnológicas específicas y las que reflejan la estructura de la propiedad de las decisiones.

---

<sup>158/</sup> En el estado actual de las formas de medición, y tomando en cuenta las limitaciones de recursos del proyecto y de la información del país. La medición de síntesis no ha alcanzado el grado de elaboración que tiene la conceptualización, pues muchas variables pueden calificarse en términos cualitativos y recurriendo al juicio de expertos, pero no son cuantificables en términos suficientemente fidedignos. Además, algunas variables (salvo los casos en que pudo utilizarse matriz de insumo-producto) sólo han podido medirse relativamente en sus efectos directos y para un período determinado, sin considerar efectos futuros. Por otra parte, no se distinguen claramente los efectos de precios de los efectos de volumen (algunos instrumentos se refieren a los primeros, otros a los segundos) porque la información disponible no era suficientemente desagregada y fidedigna. Estos mismos factores - y en particular el grado de confiabilidad de la cifra misma de exportaciones de manufacturas - han hecho necesario mantenerse en el plano de mediciones globales no elaboradas, incluso sin sacar conclusiones acerca del comportamiento marginal de las variables. Por el posible valor normativo del trabajo, se decidió no incorporar mediciones poco fidedignas.



ii) La eficiencia puede definirse en el plano nacional; en el de un conjunto de dos o más países, o en el plano mundial. Ya se dieron razones para considerar sólo el caso de optimización nacional. Debe observarse, sin embargo, que para ciertos intereses nacionales resultaría más conveniente una optimización anterior en otro plano, por ejemplo, el plano regional o el de la ALALC.

iii) La eficiencia, calificada a nivel nacional, puede ser investigada en varios conjuntos distintos; el de las actividades o el de un conjunto de instrumentos, por ejemplo.

En esta sección se investiga un conjunto de instrumentos "específicos" de conducción de la exportación manufacturera cuya dimensión pudo ser medida.

iv) La eficiencia por actividades puede analizarse mediante distintos enfoques metodológicos. Cada actividad puede considerarse un proyecto 159/ y evaluarse mediante las técnicas usuales (a precios de mercado o a precios sociales); puede también considerarse la eficiencia de la actividad en un determinado período, o bien tomarse en cuenta la fluctuación de los valores en moneda nacional necesarios para generar, a través del tiempo una determinada cantidad de divisas.

- Se ha ensayado también una evaluación a precios de mercado, que tiende a identificar la variación de los índices de capacidad de competencia y de los índices aproximados de beneficios de los exportadores para cada una de varias decenas de actividades.160/

- En Argentina la evaluación a precios de cuenta enfrenta diversos problemas, aun sin considerar el de su utilidad intrínseca en casos en que el futuro de la exportación manufacturera depende sustantivamente de la capacidad de captación de nueva tecnología, y de la posibilidad de separar dicha tecnología de la estructura decisoria de empresas transnacionales.

En cuanto al nivel de los precios de cuenta, la permanente inmigración a Argentina durante los últimos años sugiere que la mano de obra no es sobreabundante. Existe también exportación de profesionales, aunque se considera que ésta no se debe a problemas reales de mercado, sino a falta de conciencia de los responsables de la producción, y a la falta de una adecuada política global. Por lo tanto, el precio social de la mano de obra no debería necesariamente ser menor que el precio de mercado.

---

159/ Véase Carlos Díaz Alejandro: Nota sobre una metodología para evaluar proyectos relacionados con el sector externo. Ed. FEDESARROLLO-Bogotá, Colombia, noviembre 1971.

160/ Dicho trabajo es muy aproximado y sólo útil como tal para un corto plazo.

Por otra parte, el capital no parece ser escaso. El monto de los fondos de residentes permanentes colocados en el exterior (según la "vox populi") es muy grande. Por su parte, el balance de pagos real arrojaría un saldo estructuralmente positivo en la cuenta corriente, una vez ajustadas las transacciones espúreas. Habría salida de fondos por otros factores, en gran medida removibles. En consecuencia, el precio de cuenta del capital no sería necesariamente mayor que el de mercado.

En lo que respecta a la tecnología puede postularse que existe un precio por unidad de conocimiento técnico. El país tiene de por sí capacidad de captación de tecnología, aunque hasta ahora no intentó sistemáticamente separar la tecnología de la inversión que la aporta. ¿Cuál sería el precio de cuenta aplicable a una evaluación que tomare en cuenta que la tecnología tiene un valor diferenciable del bien que la porta, puesto que la capacidad de captación es esencialmente flexible y depende en buena medida de decisiones políticas?

v) Por otra parte, en términos puramente económicos la eficiencia puede expresarse como un cociente de beneficios/costos en que tanto el numerador como el denominador resultan de productos de precios por volúmenes. El cociente de volúmenes aproximaría una medición en términos de recursos físicos; y la estructura de precios - esencialmente inestables en alta inflación como la de los últimos años - podría por época hacer aparecer como eficientes a actividades que no lo son, o viceversa.161/

d) Ulteriormente, la eficacia y la eficiencia pueden evaluarse con respecto a conjuntos diferenciados de variables, que pueden expresar los objetivos vigentes durante el período analizado, o bien los que se deberían cumplir.

Para establecer un patrón de valores en este segundo caso, habría que precisar el estado que se desea alcanzar y por lo menos una estrategia viable de transformación. Podría entonces, calificarse el aporte de los instrumentos actuales tanto al estado deseado como a la estrategia. Pero estos dos elementos no han sido claros ni permanentes durante el período analizado. En consecuencia, el patrón de valoración considerado aquí surge de los objetivos de la política y ellos consistieron básicamente en exportar más, con el mayor valor agregado y el mayor saldo de divisas posible.162/

---

161/ Dentro del concepto de estructura de precios se incluyen también los efectos de tributos, subsidios y tipo de cambio; es decir, de protección y promoción.

162/ Se agregan, sin embargo, algunos juicios sobre la eficacia de determinados instrumentos con respecto a objetivos no necesariamente contenidos en las políticas vigentes (como cierta selectividad, por ejemplo), pero que funcionan en cierta forma como objetivos instrumentales para alcanzar dichos objetivos finales.

e) Como el sistema de exportación está vinculado a otros sistemas, genera en ellos economías o deseconomías externas, que en cierta forma constituyen efectos de concatenación progresiva y regresiva. Este es otro de los aspectos que requerirán una evaluación especial.

## 2. Eficacia

a) En el cuadro 3 se consideró el efecto de distintos grupos de actividades sobre determinados objetivos. A lo largo de la parte VI y en apéndice 2 aparecen juicios sobre la eficacia de los distintos instrumentos. Aquí se incluyen los resultados de un tratamiento econométrico a nivel global; una sinopsis de juicios sobre el aporte de los distintos conjuntos de instrumentos a variables específicas; y una somera enunciación de obstáculos relevantes a cuya remoción habrían contribuido en cierta medida.

b) Al nivel macroeconómico, tomando como variable dependiente el valor de la exportación manufacturera, se comprueba que los instrumentos de tipo tributario y financiero han influido significativamente en la expansión de dicha exportación.

i) Para explicar esta relación se ensayaron varios modelos uniecuacionales, con diferente desagregación, y tratamientos con distintas unidades. Se estimó como más útil el modelo cuyas variables se describen a continuación:163/

---

163/ Hicimos este procesamiento con Enrique Dieulefait, quien formuló el programa de regresión paso a paso utilizado y lo procesó. Especificaciones interesantes del procesamiento son las siguientes. Las unidades son millones de dólares o bien índices. Se incluye solamente el período 1969/1974, porque antes el sistema no estaba maduro y porque el año 1975 es totalmente atípico. Durante todo el período el índice de capacidad de competencia disminuyó sistemáticamente; y los procesamientos que incluyeron esta variable sugirieron que los parámetros de las demás variables resultan forzados en su significación por la correlación negativa entre esta variable y la exportación manufacturera. En 1974 la subfacturación y el contrabando habrían empezado a ser importantes, según los índices, lo cual perjudicaría la validez relativa de la cifra de exportaciones. Se procesaron formas más desagregadas de este modelo uniecuacional, para verificar el comportamiento de las variables agregadas. Se procesaron unidades diferentes, (peso argentino a precios de 1974), en algunas variables. El número de años es pequeño (seis) y ello limita el número de variables que pueden entrar en la solución. Procesamientos preliminares sugirieron agregar variables, sin perjuicio de investigar separadamente desagregaciones determinadas, lo cual se hizo.

Cuadro 14

VARIABLES CONSIDERADAS EN EL MODELO

Variable	Descripción
Exportaciones manufactureras	Variable dependiente
Instrumentos correctores de tipo fiscal	Valor de <u>draw-back</u> , reintegros, reembolsos y exención del impuesto a la renta
Financiación	Prefinanciación, financiación y postfinanciación
Incitación al contrabando y la sobre-facturación de exportaciones	Indice de la relación entre el tipo libre o desinstitucionalizado de cambio y el tipo de cambio oficial
Ciclos de demanda interna	Indice del ciclo en el PIB
Contenido tecnológico	Indice conjetural de contenido de tecnología en la exportación
Tiempo	Serie lineal, creciente entre 1969 y 1974

ii) Se usó el método de regresión paso a paso. Se hizo una aproximación lineal y otra logarítmica.

iii) Las principales variables explicativas son los instrumentos correctores de tipo fiscal y la financiación de las exportaciones, tanto en el modelo lineal como en el logarítmico. En ambos casos, con estas dos variables queda explicada en más de un 99% la variabilidad de las exportaciones con respecto al valor medio registrado durante el período de observación. Se lograban niveles satisfactorios también con la sola consideración de la acción de los correctores de tipo fiscal.

iv) Las funciones escogidas para explicar el comportamiento de las exportaciones de manufacturas son las siguientes, en sus versiones lineal y exponencial (los valores de las variables están expresadas en dólares; y las cifras entre paréntesis indican el error estándar de los respectivos coeficientes):

Función lineal  $X_m = a_0 + \sum a_i X_i$

Exportaciones manufactureras = 191,8 + 2,80 (Correctores de tipo Fiscal) + 0,64 (Financiación)  
(0,47) (0,26)

$R^2 = 0,997$

/Función logarítmica

Función logarítmica  $X_m = a_0 \cdot \prod X_i^{a_i}$

Exportaciones manufactureras = 21,3.(Corrector de tipo Fiscal)<sup>0.60</sup> . (Financiación)<sup>0.12</sup>  
 (0,09) (0,06)

R<sup>2</sup> de la expresión logarítmica: 0,990

v) Continuando la regresión paso a paso hasta donde lo permite la cantidad de puntos-datos, se incorporan como variables explicativas el índice de contenido tecnológico de las exportaciones manufactureras y el índice de ciclos de demanda interna.

Estadísticamente, la significación de los coeficientes de estas variables es baja en el caso lineal para ambas variables; y lo es en el caso exponencial para el índice de ciclos de demanda interna.

Sin embargo, forzando la incorporación de estas variables de baja significación, es posible advertir cómo cambia el comportamiento de los parámetros de las variables significativas. Por ejemplo, entrando el índice de contenido tecnológico en el paso 3 de la regresión y ambos índices en el paso 4, los coeficientes de las variables cambian de la forma siguiente:

Conceptos	Pasos	1	2	3	4
Ordenada al origen	a <sub>0</sub>	177	192	1 073	183
Coef. de la variable "correctores de tipo fiscal"	a <sub>1</sub>	3,95	2,80	2,80	2,47
Coef. de la variable "financiación"	a <sub>2</sub>	-	0,64	1,22	1,33

Si fuera procedente una interpretación desde el punto de vista económico, diríase que, actuando estas últimas variables, en el período observado, y haciéndose entonces aparentemente más compleja la realidad que quiere reflejar el modelo, habría que basarse cada vez más en el financiamiento.

vi) Se observa que la variable tiempo, a pesar de estar fuertemente correlacionada con los valores de exportación, no fue seleccionada en los sucesivos pasos del modelo, puesto que no agrega mayor poder explicativo al de las variables ya incorporadas en la solución.

c) El juicio de expertos y los resultados del análisis acerca del aporte de los distintos instrumentos y diferentes variables-objetivo se sintetiza en el cuadro 15:

Cuadro 15

SINTESIS DE JUICIOS SOBRE LA EFICACIA DE LOS CONJUNTOS DE INSTRUMENTOS ESPECIFICOS DE LA EXPORTACION MANUFACTURERA

Aportes a	Conjuntos de instrumentos	Fiscales y administrativos	Financieros	Información y comercialización	Convenios y áreas de integración
Exportación de manufacturas		A <u>a/</u>	A	B <u>b/</u>	A
Balance de divisas <u>c/</u>		A	A/B	B	
Valor agregado		A	A		A
Efecto directo sobre la distribución del ingreso		B	B		
Selectividad según: <u>d/</u>					
- Tipo de bienes		A	A		
- Tipo de tecnología		A			
- Escala de aprovechamiento		B			
- Tipo de empresa		B		B	
- Región de origen de los bienes		B		B	
- País de destino		A/B	A	B	
Otros logros destacados		Corrección del tipo de cambio			
<u>Juicio global sobre su eficacia con respecto a los objetivos perseguidos</u>					
		<u>A</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>A</u>

a/ A: Positivo.

b/ B: Dudoso.

c/ Un espacio vacío indica que el juicio no existe o no pudo conocerse.

d/ Los juicios acerca de la selectividad indican en qué forma el conjunto de instrumentos considerados ha contribuido a la selección por tipo de bienes, tipo de tecnología, etc. Los primeros cuatro efectos son los que han sido logrados en forma positiva o dudosa, básicamente a través de la selección por tipo de bienes.

/d) En

d) En suma, las distintas aproximaciones utilizadas permiten aventurar un juicio en términos muy generales. En Argentina, el sistema de instrumentos de promoción de la exportación manufacturera, tiene respecto de los objetivos fijados, una eficacia aceptable en conjunto alta en algunos casos.

e) Además, durante los años abarcados por la investigación (1969-1975) dicho sistema debió superar una serie de obstáculos.

i) En lo interno, las condiciones adversas de precios impuestas por la protección 164/ y por un tipo de cambio básico mantenido bajo a pesar de las alzas de costos internos, lo que motivó una sostenida baja en el índice de capacidad de competencia por efecto de precios; y las consecuencias de grandes fluctuaciones e incertidumbres en la conducción económica global. Haber sorteado estos obstáculos internos es en sí mismo un logro; hay que agregar la superación de otros, tales como los de las diseconomías de escala y los múltiples tipos de retraso antes considerados.

ii) En lo externo, ha debido afrontar una coyuntura caracterizada por un incremento de la competencia internacional juntamente con el receso y la restricción de demanda impuesto en muchos países por dificultades de balance de pagos. Esto lo ha hecho pese a una base de trabajo relativamente débil en cuanto a información y comercialización.

f) Naturalmente, todos los componentes del sistema pueden ser mejorados, tanto en su diseño como en su operación. Importa recordar que hasta ahora el estímulo se da al exportador y no al productor industrial.

Los instrumentos financieros pueden utilizarse para mejorar la selectividad y contribuir a crear una fisonomía más adecuada en lo institucional y en lo comercial. Si tales objetivos específicos se agregan a su tarea, harían falta ajustes estructurales e institucionales de importancia, sobre los cuales ya se formularon proposiciones para un temario de estudio.

Los instrumentos del conjunto que se han denominado convencionalmente "correctores tributarios y administrativos" seguramente pueden incrementar mucho su eficacia, aunque para ello dependerán en parte de un tipo de cambio realista y flexible, así como de un buen sistema de información.

En el sistema de información y comercialización se ha detectado la principal debilidad del sistema en su conjunto. Existe acuerdo acerca de que sobre ello debe hacerse un serio esfuerzo estructural y una labor institucional no sólo intensa, sino además rápida y sistemática.

---

164/ Por supuesto, se trata de un efecto producido posteriormente sobre los precios. Sin protección no hubiera habido posibilidad de realizar muchas de las exportaciones tradicionales. En otros términos, podría decirse que la protección tuvo efecto positivo sobre el volumen de producción y efecto adverso sobre los precios.

Finalmente, el conjunto de instrumentos agrupados bajo la denominación de "convenios y áreas de integración" han permitido hasta ahora expandir las exportaciones manufactureras.

g) No debe, empero, olvidarse que la exportación ha mostrado tendencia a dirigirse principalmente hacia América Latina; que el papel de las empresas transnacionales ha sido esencial en la manufactura de mayor complejidad técnica a consecuencia de la anterior estrategia de industrialización sustitutiva.

Para el futuro, se estima que los correctores y los instrumentos financieros no lograrían alto nivel de eficacia sin una conducción unificada por actividades del proceso de producción, sustitución y exportación, puesto que presumiblemente serán mayores las necesidades de selectividad según tipo de tecnología, tipo de empresa, escala de aprovechamiento y región de origen.

Para lograr además una conducción del sector externo con planificación,<sup>165/</sup> al menos formulando los programas por bienes y por países de destino, habría que ajustar no sólo ciertos instrumentos sino también algunos factores institucionales básicos.

Si el país reconociera que determinados óptimos nacionales están mejor servidos por la cooperación regional que por la acción aislada, se agregaría un factor que exigiría ciertos instrumentos e instituciones adicionales, como por ejemplo, los relativos a la formación de empresas conjuntas latinoamericanas.

De este modo, si se fija como objetivo un determinado estado del sector externo y se replantean las pautas de la estrategia de desarrollo selectivo del sector, surgiría un patrón de valoración distinto y más exigente para juzgar la eficacia de los instrumentos. Por ahora, y dentro del esquema permisivo vigente, dicha eficacia parece aceptable.<sup>166/</sup>

---

<sup>165/</sup> Se ha anunciado la creación de un Ministerio de Planeamiento, en términos que sugieren que la conducción estatal pasaría a hacerse "con" planificación.

<sup>166/</sup> Permisivo en el sentido de que está abierto a quien quiera utilizarlo, bajo las condiciones generales que el mismo establece.



### 3. Eficiencia en términos del conjunto de instrumentos específicos

a) De acuerdo con lo indicado en el punto 1, se trata aquí de analizar la relación beneficio/costos en términos exclusivamente económicos, a precios de mercado, a nivel nacional, del conjunto de instrumentos específicos de promoción de la exportación manufacturera, tomando en cuenta que el principal objetivo del período analizado consistió en maximizar la exportación.167/

b) Una relación beneficio/costos de este tipo debe entenderse como la eficiencia medida gruesamente "en términos de" los costos que ha significado el uso de cierto conjunto de instrumentos, y no como la eficiencia absoluta de dicho conjunto. A lo largo del estudio se han señalado factores de impulso y de freno a la exportación de manufacturas, que influyen sobre los beneficios y los costos, incluso los aquí analizados.

c) A tal objeto, se toma inicialmente como beneficio la exportación manufacturera total,168/ luego se hace un ajuste para estimar la relación en términos de valor agregado.

---

167/ Aunque resulte repetitivo, se aclara que se hace en términos económicos y no sociales integrados; a nivel nacional y no de un número mayor de países o mundial; para el conjunto de instrumentos específicos y no la eficiencia de la política de exportación por actividades; considerando como variable-objetivo (o sea como numerador de la relación) a la exportación, sin considerar otras variables, tales como la acumulación tecnológica o la estructura de la propiedad de las decisiones; y para la variable-objetivo que realmente primó en el pasado y no para alguna supuestamente deseable para dicho período o para el futuro. Sobre el uso de precios sociales se han hecho las observaciones respectivas en la parte I. Además, las relaciones se consideran sobre base anual, sin incorporar efectos de arrastre, ni en el tiempo ni entre sectores. Resultan, pues, índices relativamente poco elaborados y globales, que sólo procuran servir al objeto específico de un proyecto. Los índices intentan evaluar detalladamente la eficacia de los instrumentos, considerando que en general una alta eficacia conlleva alta eficiencia (a menos que la estructura de precios lo oculte) y viceversa.

Así, los juicios sobre la eficacia de los instrumentos (punto 2) forman parte, en cierta medida, de este punto 3, relativo a la eficiencia. Finalmente, se aclara que las variaciones de las condiciones básicas disminuyen la significación de ciertos tipos de análisis, como el del comportamiento marginal de las variables consideradas. En suma, se incluyen sólo aquellas cifras cuya significación es suficientemente fidedigna.

168/ Sobre dicha cifra se presentó una cuestión de confiabilidad, pues los valores de las exportaciones son diferentes según el instrumento empleado para beneficiarlas.

/La exportación

La exportación "bruta" es inicialmente significativa, pues el coeficiente de divisas generadas por unidad de exportación, una vez deducida la importación de insumos, excede de 0,8, 169/ y porque no se tiene una buena apertura, de las remesas a factores del exterior y de los requerimientos de importación de bienes de capital por actividades.

Se consideran como costos directos los valores de reembolsos, reintegros, draw-backs, exenciones del tributo sobre las ganancias y efectos de la diferencia de intereses entre el del nivel medio del crédito interno y el de la financiación de la exportación para operaciones de tipo comparable. (Cuadro 16.) 170/

Cuadro 16

ESTIMACION DE ALGUNOS BENEFICIOS Y COSTOS EN LA EXPORTACION MANUFACTURERA

Años	Beneficio Exportaciones manufactureras	Costos			Indice de beneficios/costos	Beneficios por dólar de costo considerado	
		Fiscal	Financiero	Total		Libre a/	Oficial b/
	Millones de dólares	Millones de pesos a precios de 1974			Base 1969/1975 = 100	(En dólares)	
1969	392	1 110	20 c/	1 130	85	5.9	5.9
1970	429	990	30	1 020	103	7.2	6.9
1971	452	1 100	60	1 160	95	7.7	5.9
1972	601	1 470	190	1 660	88	7.9	5.5
1973	950	2 340	330	2 670	87	5.0	4.2
1974	1 309	2 860	300	3 160	101	6.7	4.1
1975	936	1 110	460	1 570	145	14.2	5.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ "Libre": considerados los costos al tipo de cotización del peso en los mercados internacionales.

b/ "Oficial": para productos promocionados.

c/ Conjetural.

169/ Véase el cuadro 5.

170/ No se deduce del costo fiscal el incremento de ingresos fiscales generado por las actividades a cuya demanda contribuyen las industrias de exportación.

/i) En

i) En el período significativo 1969/1974, 171/ cada equivalente de un dólar en "estímulos" fiscales y financieros significó alrededor de 6 dólares de exportaciones manufactureras. 172/

Hay que considerar dos períodos en este lapso. En 1969-1972, en que el nivel de capacidad de competencia por efecto-precios era alrededor de 50% más alto que el de 1973-1974, la necesidad de instrumentos de reembolso, reintegro y draw-back era relativamente menor, y fue creciendo la relación de dólares ingresados vía exportación manufacturera por unidad de costos considerados. En 1973-1974, y debido al retraso en el ajuste cambiario la necesidad de hacer que el reembolso cumpliera su papel de corrector global de la reducida capacidad de competencia por efecto de precios aumentó los costos y redujo el coeficiente.

ii) Si se considera que alrededor del 60% de la exportación de manufacturas tuvo alguna forma de promoción - básicamente mediante instrumentos de tipo fiscal - y que el 80% del valor bruto de la exportación es ingreso neto de divisas 173/ aquella relación media de beneficios/costos del orden de 6 se reduce a cerca de 3 para el período 1969-1974, considerando como beneficios sólo el saldo de divisas de la exportación manufacturera promocionada.

iii) Si en el futuro hubiera un tipo de cambio básico realista y flexible, quedaría descargado el reembolso del peso de la correlación global, y podría limitarse a su papel de corrector selectivo. Con ello se beneficiaría considerablemente la relación beneficios/costos.

d) La eficiencia tal como se ha estudiado hasta aquí (como relación de beneficios y costos de determinados instrumentos) responde al propósito específico de este estudio, pero es, por supuesto muy limitada. Una relación entre beneficios y costos podría incorporar los efectos de los instrumentos sobre una serie de otras variables no consideradas hasta el momento.

---

171/ El año de 1975 es anómalo, como antes se explicó.

172/ Son 5.4 dólares, considerando los costos al tipo oficial para productos promocionados y 6.7 dólares al tipo de cambio del peso en los mercados internacionales.

173/ Dejando aparte la subfacturación de exportaciones, cuyo valor debiera ser ajustado. No se pudo alcanzar una buena estimación de su magnitud.

Cuadro 17

COEFICIENTES MEDIOS DE BENEFICIOS/COSTOS SOBRE VALORES  
EN DOLARES, EN DISTINTAS HIPOTESIS

Beneficios considerados	Valor fob de la exportación		Divisas-ingresadas	
	1969/1972	1973/1974	1969/1972	1973/1974
<b>Costos Considerados</b>				
<b>I. En la exportación promocionada</b>				
Costo financiero	...	11.5	...	9.2
Costo fiscal	4.0	3.3	3.2	2.6
Costo total	3.8	2.9	3.0	2.3
<b>II. En la exportación total de manufactura</b>	6.6	5.0	5.3	4.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Se trata de promedios aritméticos simples de coeficientes anuales. Las definiciones de los costos considerados figuran en el texto. No se incluye, por lo tanto, entre los costos financieros la diferencia entre el valor del financiamiento y el valor actual motivada por los efectos de la tasa de descuento y de la inflación internacional. Las divisas ingresadas por la exportación promocionada surgen de aplicar a los valores de la exportación promocionada con instrumentos de tipo fiscal o financiero (Cuadro 13, Apéndice 1) un coeficiente conjetural de 0.8, que constituiría el ingreso neto de divisas por unidad de exportación y que puede estar sobrevaluado. Los coeficientes resultan de promedios de valores de costos calculados separadamente con los tipos de cambio oficiales vigentes para productos promocionados y con los tipos de cotización del peso en los mercados internacionales. La relación para el costo financiero está referida al valor de la exportación que tuvo financiamiento. La relación para el costo fiscal y para el total de exportación promocionada, a la que tuvo reembolso, reintegro o draw-back.

/i) Además

i) Además del valor de las exportaciones pueden considerarse como beneficios los siguientes: el efecto sobre el ingreso nacional real; el efecto sobre el nivel de empleo y la distribución del ingreso; el aporte para contrarrestar los factores externos que generan presión inflacionaria interna; el efecto de escala sobre los costos y los precios internos; los efectos de difusión sobre la estructura industrial; los efectos "de inducción" cuando se establece una nueva planta para exportación; los efectos sobre los coeficientes de utilización de la capacidad instalada y de aprovechamiento de la capacidad utilizada; el efecto de tecnología, con todo lo que ello implica en materia de creación, adaptación, innovación y replicación, en cuanto a conocimientos técnicos básicos y más avanzados; el aporte a la corrección de las distorsiones de la estructura de precios y asignación de recursos surgidas de la estructura de la protección efectiva; la contribución al desarrollo regional; el efecto sobre la posición de poder y de prestigio y la capacidad de negociación efectiva del país de que se trate en el sistema internacional; la generación de vinculaciones bilaterales o multilaterales, que contribuyan al incremento de la cooperación efectiva y la integración; la contribución a crear o reforzar una estructura nacional interna del poder de decisión y acción sobre variables relevantes no sólo económicas sino sociales integradas; el aporte a la creación de una dotación de factores más integrada internamente y más apta en su conjunto para mejorar globalmente la eficiencia de la economía; la ampliación del horizonte de decisiones y de la aptitud combinatoria del empresariado; etc.174/

ii) Además del gasto fiscal, (que debería computarse en términos netos, una vez deducidos los ingresos fiscales originados en actividades a las cuales demanda la exportación manufacturera) y del estímulo financiero por diferencia de intereses internos, pueden considerarse como costos: las necesidades de importaciones de insumos incorporados a los bienes exportados; los requerimientos de divisas para el pago de intereses, beneficios y regalías originados en la exportación; el desgaste de los bienes de capital fijo reproducible importados y del contenido de importación de bienes de capital nacionales empleados en la producción para exportación; la transferencia de recursos reales al exterior que constituye el financiamiento de la exportación misma, computándose en ello el efecto de la baja en el poder de compra de los saldos de crédito por la inflación mundial y el efecto de una tasa de descuento aplicada para calcular el valor actual de dichos saldos; el costo de administración estatal del sistema; el requerimiento de que el país exportador de manufactura deba, a su vez, importar lo que podría sustituir, para contribuir al balance bilateral de divisas con los países compradores; cualquier efecto de desabastecimiento interno como consecuencia de la exportación; en general el efecto de cualquier cambio en la asignación de recursos; el deterioro de la capacidad nacional de decisión

---

174/ Esta nómina es simplemente enumerativa; y algunos de sus elementos pueden tener signo negativo, y pasar entonces a constituir costos.

en el sector externo, que deriva de la mayor potencialidad de exportación de la empresa transnacional; el efecto de la necesidad de invertir en el exterior para asegurar la colocación sistemática de la exportación de manufactura; etc.175/

iii) Por lo tanto, la posibilidad de seleccionar conjuntos alternativos de variables que expresan beneficios y costos es grande. La elección es política en última instancia. Por qué elegir cierta relación funcional de beneficios y costos y no otra constituye una decisión que tiene que reflejar cierto criterio social, asentado a su vez en un sistema superior de valores. En el caso argentino ésta es una tarea que debe concretarse en términos explícitos, y para objetivos más amplios que los de este trabajo.

iv) En el caso específico de la exportación de manufacturas argentinas, y en función de lo que se ha pedido al sistema de instrumentos, puede llegarse a la conclusión global de que debe promoverse la exportación, por cuanto la promoción constituye una variable decisiva y porque como operación de política económica es conveniente, en función de la eficacia y eficiencia del conjunto de instrumentos.

Pero se puede obtener más eficacia y más eficiencia del sistema. Y ello exige una acción deliberada y consciente, en la cual la promoción es solamente una de las formas posibles de conducción y se hace relativamente menos necesaria a medida que se superan los diversos retrasos (comercial, tecnológico, etc.)

---

175/ Esta nómina también es una simple enumeración no taxativa. Ambas nóminas merecen por lo menos las siguientes observaciones: son muy globales; algunos de los factores enunciados como aparentemente independientes están ligados en la realidad, por lo cual habría que elaborar para cada variable una red de factores conexos, distinguiendo debidamente los elementos que influyen sobre cada factor, y relacionar luego tales redes, a fin de evitar computar dos veces un mismo efecto sobre variables diferentes; en muchos casos se deberían considerar beneficios o costos en términos cualitativos, que no están explicitados; habría también que considerar el valor de la estabilidad o la vulnerabilidad de determinadas variables, y los costos que a ellas se asocian; tendría que computarse la generación de economías externas; habría que tener además en cuenta la posibilidad de medidas de terceros que reduzcan los beneficios o aumenten los costos nacionales (derechos compensatorios, prácticas discriminatorias, prácticas desleales, etc.); considerar los avances institucionales, operativos y de capacitación de decisores inducidos por la exportación; tener en cuenta que - considerados, por ejemplo, a precios de mercado - los costos y beneficios que pueden ser expresados económicamente tienen dimensión distinta según diferentes actores, verificar los grados de separabilidad de determinados costos y determinados beneficios entre sí; etc.

/La dotación

La dotación de factores no es un dato, sino una variable esencialmente dependiente de la acción misma del país; lo cual significa que habrá que decidir explícitamente cuánto y cómo se especializará el comercio de exportación, sin repetir viejos errores del proceso de sustitución y aun corrigiendo el efecto de los cometidos. Los criterios para promover deben además ser más apropiados y precisos que los usados hasta ahora para proteger.

e) Una vez determinados aquellos valores básicos, definida en consecuencia una relación funcional de beneficios/costos que a ellos se acomode, reconocida la necesidad de conducir en forma unificada el proceso de producción/sustitución/exportación, abordándolo básicamente por actividades, el conjunto de instrumentos necesarios se deduce, en vez de postularse según preferencias doctrinarias previas. El conjunto óptimo de instrumentos resulta, en tales condiciones, de un conjunto óptimo de objetivos y de las restricciones concretas del problema; y su eficacia y eficiencia podrán entonces ser mayores que las actuales.

## Apéndice 1

### Las exportaciones de manufacturas

#### 1. Cuestiones metodológicas

a) En materia de definición,<sup>1/</sup> se han utilizado varias alternativas, estableciéndose en cada caso su significado. Sin embargo, por razones de comparabilidad de los estudios se hace hincapié en la clasificación UNCTAD/CUCI, que incluye semimanufacturas y manufacturas.

b) En cuanto a medición hay un serio problema. Existen opiniones difundidas en el sentido de que hay un comercio sistemático de exportación no registrado, y que en los últimos años - particularmente en 1975 - el contrabando y la subfacturación de exportaciones habrían alcanzado proporciones muy altas.<sup>2/</sup>

#### 2. Balance de pagos y variables conexas

Según la contabilidad del balance de pagos por transacciones registradas, las variables básicas del sector externo, con excepción de las importaciones, son esencialmente fluctuantes (cuadro 1). El saldo en cuenta corriente es negativo en el conjunto de los últimos veinticinco años; pero no lo es entre 1971 y 1974 y tampoco entre 1971 y 1975, una vez ajustada la contabilidad formal del balance de pagos por las transacciones no registradas. La experiencia del comportamiento real de la economía y los defectos de registro de las exportaciones e importaciones no permiten inferir que el país requiera ya, en forma estable, del ahorro externo para financiar el saldo de su cuenta corriente.

Se habría llegado, por el contrario, a la posición real de que el país genera el ahorro que necesita, y más, al nivel del saldo de la cuenta corriente del balance de pagos. Esta es una evaluación apoyada en más elementos que los que ofrece la contabilidad formal; pero en el período 1971-1974 está apoyada por dicha contabilidad.

---

<sup>1/</sup> Se tuvieron a priori varias opciones de definición (CIIU, CUCI, UNCTAD, NAB, de la cual la nomenclatura argentina NADE es una adaptación, según grado de tradicionalidad, según la promoción recibida, etc.). De entre ellas se optó por hacer hincapié en la clasificación UNCTAD/CUCI; pero también se han incorporado a este análisis otras clasificaciones. La definición de qué es producto promocionado varía en el caso argentino según el instrumento de promoción, pues son diferentes las nóminas de bienes que gozan de sus beneficios.

<sup>2/</sup> Hay estimaciones de funcionarios que, en conjunto, asignan a subfacturación y contrabando de exportaciones más la sobre facturación de importaciones un valor de más de US\$ 2 000 millones para 1975. Se hace necesario pues la cautela acerca del rigor de las conclusiones.



Cuadro 1

BALANCE DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE Y VARIABLES CONEXAS  
(Promedios o valores anuales contabilizados en millones de dólares)

	Exportaciones de bienes	Importaciones de bienes	Saldo en cuenta corriente a/	Reservas internacionales		Posición a término	Posición general del sistema monetario	Deuda externa total a fines de año c/
				A fines de año b/	Meses de importación cubiertos			
1951-1955	988	1 121	-132	...	...	...	...	...
1956-1960	998	1 181	-178	...	...	...	...	...
1961-1965	1 289	1 214	-81	365	3.6	-46	319	...
1966-1970	1 562	1 332	-106	647	5.8	-71	576	...
1971-1975 d/	2 776	2 734	-70	881	3.9	-660d/	220d/	...
1971	1 740	1 868	382	374	2.4	-485	-111	...
1972	1 941	1 905	-223	541	3.4	-534	7	6 078
1973	3 266	2 235	715	1 462	7.9	-509	953	...
1974	3 930	3 660	103	1 411	4.6	-361	1 050	9 233e/
1975 d/	3 000	4 000	-1 320	620	1.9	-1 300e/	=0	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

- a/ Incluye servicios y transferencias unilaterales.
- b/ Promedio de valores a fines de los años indicados.
- c/ Por capital e intereses. Cifras oficiales.
- d/ Preliminar.
- e/ Al 30 de setiembre.

/Las reservas

Las reservas internacionales, cuya media histórica es de 4.4 meses de importaciones, llegaron a cubrir casi ocho meses de importaciones en 1973. Desde entonces hasta 1975 bajaron las exportaciones totales y casi se duplicaron las importaciones. A fines de 1975 las reservas cubrían menos de dos meses de importaciones y se había tenido que acudir a operaciones a término, en virtud de las cuales la posición general externa del sistema monetario 3/ estaba prácticamente en cero. Paralelamente, se había acumulado una deuda externa que, hacia fines de 1974, equivalía a más de dos años de exportaciones.4/

En los últimos años, el proceso se caracteriza por la creciente dureza de importaciones y servicios, y por una sensibilidad mayor frente al desempeño de las exportaciones. En las exportaciones radica el mecanismo de ajuste del balance de pagos de Argentina, dado que el efecto-sustitución se ve limitado por la tecnología instalada en el aparato productivo.

### 3. Tendencia de las exportaciones en los últimos años

Las exportaciones tienden a aumentar. Hasta el año 1972 no se lograba pasar el umbral de los 1 800 millones de dólares, lo que constituía una restricción fuerte y reconocida a la tasa de crecimiento del PIB. Incluso, en sentido estricto, podría decirse que era la restricción dominante. Desde la primera mitad de 1972 se inicia una expansión asociada a alzas de precios y de volúmenes físicos, y particularmente a la expansión de la exportación de productos industriales.

En 1974 se alcanza a un monto de casi 4 000 millones de dólares de exportaciones, al impulso de precios favorables en el mercado internacional. En 1975, con evidente subfacturación de exportaciones y contrabando, la

---

3/ Definida como la suma de reservas internacionales más posición a término.

4/ A fines de 1972 se presentó por primera vez oficialmente un cuadro comprensivo de la deuda total, pública y privada, por capital e intereses. A tal concepto corresponde la información del texto. Para ese año el endeudamiento cubría más de tres años de exportaciones, pero éstas todavía no habían pasado el umbral de 2 000 millones de dólares. Un trabajo de Aldo Arnaudo y J. Bartolomé ("Mercado Cambiario e Inflación Argentina", Boletín de CEMLA, octubre de 1975, p. 666) contiene datos de la deuda externa total, cuyas cifras son, para fines de los años 1966 a 1971, y en miles de millones de dólares las siguientes: 2.6; 2.6; 2.7; 3.2; 3.9 y 4.5.

exportación estimada está en el orden de los 3 000 millones de dólares. Puede, pues, establecerse que Argentina ha llegado a un umbral de exportaciones de entre 3.5 y 4.0 mil millones de dólares.<sup>5/</sup>

4. Grado de elaboración y carácter de las exportaciones

Las exportaciones de productos industriales han incrementado su participación en las exportaciones totales argentinas en el último decenio. Hacia 1966 significaban la cuarta parte de la exportación total, y en 1974 - año de máxima expansión - significaron más del 45% de dicha cifra.

Cuadro 2

GRADO DE ELABORACION Y CARACTER DE LAS EXPORTACIONES  
(Porcentajes)

Años	Productos primarios	Productos industriales			Total
		Tradicionales	Nuevos	Por clasificar a/	
1966	74.5	19.7	5.8	-	25.5
1967	68.5	24.3	7.2	-	31.5
1968	63.9	24.6	11.5	-	36.1
1969	64.7	22.3	13.0	-	35.3
1970	64.3	22.0	13.7	-	35.7
1971	62.4	21.7	15.9	-	37.6
1972	61.2	21.3	17.5	-	38.8
1973b/	58.2	...	...	3.0	41.8
1974b/	53.7	...	...	12.7	46.3
1975b/	58.6	...	...	12.7	41.4

Fuente: Secretaría de Comercio Exterior hasta 1973 - Actualización del autor de este texto.

a/ Algunos productos pueden ser primarios, por lo que se estima algo sobrevaluado el coeficiente de participación de la exportación industrial en 1973/1975.

b/ Preliminar.

5/ Puede conjeturarse que dicho nivel corresponde a los siguientes factores: la inflación mundial; la incitación a importar producida hasta el primer semestre de 1975 (por lo menos) por la política cambiaria; la sustitución negativa presentada por el proceso de industrialización hasta los años setenta, y al retardo de la inversión bruta fija de los últimos años, que podría suscitar una mayor demanda de reposición de bienes de capital cuando se supere el receso en curso.

/La expansión

La expansión ocurre básicamente en los denominados productos industriales "nuevos" (no tradicionales), que conforman la base de la exportación manufacturera que aquí interesa.

En el período 1969/1974, que puede tomarse como representativo de la evolución del proceso,<sup>6/</sup> la tasa anual acumulativa de crecimiento de las exportaciones de productos industriales (incluidos los no tradicionales) fue del 26%.

5. Las exportaciones manufactureras según la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) <sup>7/</sup>

De acuerdo con las convenciones usuales, se toman sólo los grupos manufactureros (5, 6, menos 68, 7 y 8) de CUCI, los cuales excluyen exportaciones de las industrias alimenticias, bebidas y tabaco, y otra serie de bienes de gran importancia en la exportación argentina. Incluso con este concepto más restringido de manufactura, la alícuota de la exportación de productos manufactureros en el total de la exportación argentina se triplica en el último decenio.

Este incremento está principalmente radicado en bienes de capital y en una serie de manufacturas de muy diversa naturaleza. Por lo tanto, se ha diversificado la exportación en este nivel de agregación.<sup>8/</sup>

En el período 1969/1974, la tasa anual acumulativa de crecimiento de la exportación manufacturera clasificada según estos conceptos fue de 34%. La diferencia con los resultados de la clasificación anterior se explica porque hubo mayor aumento en la exportación de manufacturas no tradicionales.

---

<sup>6/</sup> Se estima que antes de 1969 no estaba totalmente maduro el sistema de instrumentos de promoción, y que el año de 1975 es anómalo. Por ello se estima como representativo el proceso en 1969/1974. Sin embargo, en este período ha bajado el índice de capacidad de competencia, que surge de deflacionar el índice del tipo de cambio con el de precios internos. La tasa de incremento de la exportación manufacturera se obtiene a pesar de esto.

<sup>7/</sup> De acuerdo con esta clasificación se suelen tomar como manufacturas las exportaciones de las secciones 5 (productos químicos); 6 (manufacturas de cuero, caucho, madera, papel, cartón, hilados, tejidos, minerales no metálicos, hierro y acero y metales, excluidos los no ferrosos); 7 (maquinaria y material de transporte), y 8 (artículos manufacturados diversos, integrados por sanitarios, muebles, calzado, vestuario, productos fotográficos y otros). En Argentina se compilan cifras anuales según la nomenclatura CUCI.

<sup>8/</sup> En rigor, un análisis de la diversificación hubiera debido considerar más en detalle los flujos de exportación por productos (a un nivel suficiente de detalle) y mercados. No se contó con recursos suficientes para realizar dicho análisis.

Cuadro 3

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE LOS  
GRUPOS 5, 6, (-68), 7 Y 8 DE CUCI

(Porcentajes)

Años	Proporción de la exportación de estos grupos sobre el total de la exportación del país	Estructura interna del conjunto de los grupos indicados			
		Productos químicos	Manufacturas básicas	Maquinaria y material de transporte	Manufacturas diversas
1967	8.1	37	25	24	13
1968	12.2	30	35	22	13
1969	13.6	26	35	24	15
1970	13.9	22	35	27	15
1971	15.2	22	36	31	11
1972	20.3	19	41	30	10
1973	22.4	13	39	35	13
1974	24.4	14	35	39	12

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Cuadro 4

VALOR DE LAS EXPORTACIONES TOTALES ARGENTINAS SEGUN LA  
CLASIFICACION UNCTAD

(Millones de dólares corrientes)

Años	Productos básicos	Manufacturas			Total a/
		Productos manufacturados	Productos semimanufacturados	Subtotal	
1969	1 155	266	126	392	1 612
1970	1 341	303	126	429	1 773
1971	1 288	306	146	452	1 740
1972	1 339	374	227	601	1 941
1973	2 286	612	338	950	3 266
1974	2 621	859	450	1 309	3 931
1975	2 024	709	227	936	2 961

Fuente: Angel Guazzo: Encuestas y Análisis sobre exportaciones Argentinas, trabajo inédito.

a/ Incluidas las exportaciones de actividades no bien especificadas, que no fueron imputadas a las clasificaciones que se indican.

6. La exportación de semimanufacturas y manufacturas  
(clasificación de UNCTAD)

Como se sabe, la UNCTAD trabaja con una clasificación de productos manufactureros que incluye semimanufacturas y manufacturas.

Las semimanufacturas y manufacturas así clasificadas significaban el 24% de la exportación total en 1969, y llegan al 33% en 1974. Su expansión se hizo hasta entonces a una tasa anual acumulativa del 27%. Las manufacturas propiamente dichas significan los dos tercios del total manufacturero exportado. La caída de 1975 se explica por una coyuntura especial analizada más adelante en el punto 10.

7. La exportación según la clasificación Internacional Industrial  
Uniforme (CIIU)

En función de las definiciones básicas de UNCTAD, se realizaron reagrupamientos según la clasificación CIIU.

Hay un importante cambio de estructura de las exportaciones en lo que respecta a su origen industrial. Se pasa rápidamente a exportar productos de la industria metalúrgica, maquinarias y equipos en una dimensión equivalente al 43% del total de la manufactura en 1974, mientras baja la alícuota de la exportación tradicional de alimentos y textiles. Se produce así una transformación estructural mediante la incorporación de la tecnología a la producción exportable.

Cuadro 5

VALOR DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS SEGUN CLASIFICACION INDUSTRIAL INTERNACIONAL UNIFORME (CIIU)

Años	Alimentos, bebidas y tabaco	Textiles confecciones, calzado y cuero	Productos químicos y minerales no metálicos	Metálicos maquinaria y equipo	Madera, papel y otros	Total
(Millones de dólares)						
1969	162	42	78	87	23	392
1970	172	57	75	107	18	429
1971	174	47	79	134	18	452
1972	189	108	96	185	23	601
1973	232	175	110	390	43	950
1974	312	177	195	560	65	1 309
1975	206	90	138	469	32	935
(Porcentajes)						
1969	41	11	20	22	6	100
1972	31	18	16	31	4	100
1974	24	13	15	43	5	100
1975	22	10	15	50	3	100

Fuente: Guazzo, *op. cit.*, datos actualizados con cifras de INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos), Buenos Aires.

Cuadro 6

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS a/

(En millones de dólares)

Clasificación UNCTAD Origen Industrial CIIU	1974			1975		
	Productos semimanu- factura- dos	Productos manufactu- rados	Total	Productos semimanu- factura- dos	Productos manufactu- rados	Total
Alimentos, bebidas y tabaco	32	291	323	32	174	206
Textiles, confecciones calzado, cuero	110	67	177	68	22	90
Madera, productos de madera y muebles	-	1	1	-	2	2
Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	31	30	61	3	25	28
Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y carbón, de caucho y de plástico	120	48	168	84	48	132
Fábrica de productos minerales no metálicos excepto derivados del petróleo y carbón	7	5	12	4	2	6
Industrias metálicas básicas	143	15	158	26	7	33
Fábrica de productos metálicos, maquinaria y equipo	2	403	405	10	426	436
Otras industrias manufactureras	-	3	3	-	2	2
<u>Total industria manufacturera</u>	<u>445</u>	<u>863</u>	<u>1 308</u>	<u>227</u>	<u>708</u>	<u>935</u>

Fuente: INDEC.

a/ Clasificación UNCTAD, más desagregación según origen industrial.



Cuadro 7

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS a/  
(Porcentajes)

Clasificación UNCTAD Origen industrial según CIIU	1974		1975	
	Productos semimanu- factu- rados	Productos manufac- turados	Productos semimanu- factu- rados	Productos manufac- turados
Alimentos, bebidas y tabaco	9.9	90.1	15.5	84.5
Textiles, confecciones, calzado, cuero	62.2	37.9	75.6	24.4
Madera, productos de madera y muebles	-	100.0	-	100.0
Papel, productos de papel, imprensa y editoriales	50.8	49.2	10.7	89.3
Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y carbón, de caucho y de plástico	71.4	28.6	63.6	36.4
Fábrica de productos minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón	58.3	41.7	66.7	33.3
Industrias metálicas básicas	90.5	9.5	78.8	21.2
Fábrica de productos metálicos, maquinaria y equipo	0.5	99.5	2.3	97.7
Otras industrias manufactureras	-	100.0	-	100.0
<u>Total industria manufacturera</u>	<u>34.0</u>	<u>66.0</u>	<u>24.3</u>	<u>75.7</u>

Fuente: INDEC.

a/ Clasificación UNCTAD, más desagregación según origen industrial.

ARGENTINA: EXPORTACION DE MANUFACTURAS AL MUNDO SEGUN SU ORIGEN INDUSTRIAL,  
1961, 1965 Y 1969 A 1974 a/  
(Millones de dólares)

Agrupación CIIU Rev.2	1961	1965	1969	1970	1971	1972	1973	1974 b/
<b>I. Productos manufacturados total a/</b>	<b>132.0</b>	<b>144.3</b>	<b>386.5</b>	<b>420.3</b>	<b>442.0</b>	<b>588.3</b>	<b>977.7</b>	<b>1 400.0</b>
311 y Productos alimenticios								
312 (excepto bebidas)	92.0	65.7	157.0	166.8	167.3	183.1	220.3	360.0
313 Industrias de bebidas	0.1	0.2	0.9	0.8	0.8	1.5	3.3	5.0
314 Industria del tabaco	0.1	-	-	0.2	0.3	0.4	5.4	20.0
321 Textiles	0.8	0.1	4.1	4.8	2.5	3.8	21.6	25.0
322 Prendas de vestir (excepto calzado)	0.2	0.5	6.0	15.6	5.2	8.1	28.0	35.0
323 Industria del cuero	1.0	3.5	31.3	36.6	39.0	93.4	105.2	120.0
324 Calzado	-	0.3	1.5	0.9	1.7	3.7	21.5	35.0
331 Madera y corcho	0.1	-	0.3	-	0.1	0.1	0.2	1.0
332 Muebles	-	-	0.1	0.1	0.1	0.2	0.6	1.0
<u>Industrias tradicionales</u>	<u>94.3</u>	<u>70.3</u>	<u>201.2</u>	<u>225.8</u>	<u>217.0</u>	<u>294.3</u>	<u>406.1</u>	<u>602.0</u>
341 Papel y productos de papel	0.3	0.1	2.0	1.9	2.8	4.5	14.3	55.0
351 y								
352 Industrias químicas	29.6	40.4	65.6	63.4	71.0	84.5	110.7	160.0
355 Productos de caucho	-	0.3	5.2	4.1	0.6	3.1	7.4	6.0
356 Productos plásticos c/	...	...	...	...	...	...	...	...
361 Fabricación de objetos de barro loza y porcelana	-	-	0.2	-	-	-	0.2	1.0
362 Vidrio y productos de vidrio	0.1	0.2	1.0	1.5	2.0	2.9	6.2	10.0
369 Otros productos minerales no metálicos	0.2	-	1.7	0.8	0.7	1.2	2.6	3.0
<u>Industrias intermedias</u>	<u>30.2</u>	<u>41.0</u>	<u>75.7</u>	<u>71.7</u>	<u>77.1</u>	<u>96.2</u>	<u>141.4</u>	<u>235.0</u>
371 Industrias básicas hierro y acero	0.9	6.3	24.9	28.0	34.8	38.4	110.4	160.0
381 Productos metálicos	1.4	2.5	6.9	9.4	12.0	16.5	25.5	40.0
382 Maquinaria no eléctrica	1.6	10.0	33.7	48.2	57.9	71.9	130.7	160.0
383 Maquinaria eléctrica	1.9	2.7	8.8	6.7	6.9	14.3	32.9	40.0
384 Material de transporte	0.2	1.3	9.5	10.2	16.0	31.9	91.3	120.0
385 Fabricación de equipo profesional y científico	0.1	0.2	1.9	2.4	3.0	3.3	6.6	8.0
<u>Industrias metal-mecánicas</u>	<u>6.1</u>	<u>23.0</u>	<u>85.7</u>	<u>104.9</u>	<u>130.6</u>	<u>176.3</u>	<u>397.4</u>	<u>528.0</u>
342 Imprenta, editoriales e industrias conexas	0.8	9.5	19.6	15.0	14.1	16.9	24.4	25.0
390 Otras industrias manufactureras	0.6	0.5	4.3	2.9	3.2	4.6	8.4	10.0
<u>Industrias diversas</u>	<u>1.4</u>	<u>10.0</u>	<u>23.9</u>	<u>17.9</u>	<u>17.3</u>	<u>21.5</u>	<u>32.8</u>	<u>35.0</u>
<b>II. Otros productos manufacturados</b>								
- Petróleo parcialmente refinado y productos derivados del petróleo	0.5	9.1	4.3	7.3	7.8	5.9	5.4	6.0
- Metales no ferrosos	0.5	0.2	1.3	2.0	1.7	2.6	5.3	8.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Según la definición adoptada, no se incluyen el petróleo parcialmente refinado y los productos derivados del petróleo (partida CUCI 331.0 / 2/ y grupo CUCI 332) y metales no ferrosos (capítulo CUCI 68), cuyos valores se indican por separado al final del cuadro.

b/ Estimado sobre la base del 1<sup>er</sup> semestre de 1974.

c/ Por no disponerse de valores por separado, éstos se incluyen en la industria química (agrupación 351 y 352 de la CIIU Rev.2).

## Cuadro 9

ALALC: EXPORTACION DE MANUFACTURAS AL MUNDO SEGUN SU ORIGEN INDUSTRIAL,  
1961, 1965 Y 1969 A 1974 a/  
(Millones de dólares)

Agrupación CIIU Rev. 2	Producto	1961	1965	1969	1970	1971	1972	1973b/	1974b/
<b>I. Productos manufacturados total a/</b>		<b>513.5</b>	<b>734.2</b>	<b>1 429.3</b>	<b>1 729.7</b>	<b>2 011.9</b>	<b>2 811.4</b>	<b>4 560.4</b>	<b>6 715.0</b>
311 y	Productos alimenticios								
312	(excepto bebidas)	169.6	159.8	340.6	358.3	444.8	528.6	718.0	1 072.6
313	Industrias de bebidas	4.4	3.4	7.7	8.5	9.6	15.6	24.2	33.9
314	Industria del tabaco	2.5	0.6	1.6	2.1	2.9	3.9	10.4	26.9
321	Textiles	40.4	52.2	53.8	83.6	112.8	215.3	454.5	655.3
322	Prendas de vestir (excepto calzado)	2.5	4.0	14.7	31.4	22.1	66.2	202.3	321.4
323	Industria del cuero	7.2	17.8	69.2	85.7	85.2	183.2	196.8	238.6
324	Calzado	0.5	2.5	7.8	16.3	42.5	73.7	137.7	188.7
331	Madera y corcho	58.3	76.4	134.9	135.6	141.3	155.7	238.1	259.5
332	Muebles	0.6	1.7	4.7	5.6	7.9	9.9	18.9	62.1
	<u>Industrias tradicionales</u>	<u>286.0</u>	<u>318.4</u>	<u>635.0</u>	<u>727.1</u>	<u>869.1</u>	<u>1 252.1</u>	<u>2 000.9</u>	<u>2 859.0</u>
341	Papel y productos de papel	8.4	18.5	48.2	51.8	58.7	76.3	120.4	282.9
351 y	Industria química	127.5	175.8	241.3	263.6	294.8	355.3	561.5	833.1
352									
355	Productos de caucho	3.0	8.3	10.3	12.4	9.1	12.1	23.8	33.6
356	Productos plásticos c/	...	...	...	...	...	...	...	...
361	Fabricación de objetos de barro, loza, porcelana	0.1	0.2	0.5	0.6	0.7	1.8	3.7	8.0
362	Vidrio y productos de vidrio	2.8	5.9	18.6	22.3	34.1	37.2	47.9	59.1
369	Otros productos minerales no metálicos	9.6	14.5	22.5	21.6	24.6	32.3	42.0	68.3
	<u>Industrias intermedias</u>	<u>151.4</u>	<u>223.2</u>	<u>341.4</u>	<u>372.3</u>	<u>422.0</u>	<u>515.0</u>	<u>799.3</u>	<u>1 285.0</u>
371	Industrias básicas hierro y acero	21.3	79.6	118.7	176.0	154.9	208.5	267.8	419.6
381	Productos metálicos	6.4	16.7	39.6	46.8	51.0	73.6	104.7	180.4
382	Maquinaria no eléctrica	11.8	30.7	113.3	168.7	208.9	281.2	484.1	766.5
383	Maquinaria eléctrica	4.9	17.0	51.4	83.5	85.0	132.2	262.8	457.9
384	Material de transporte	13.2	13.4	41.4	97.5	102.1	161.9	316.3	470.9
385	Fabricación de equipo profesional y científico	0.8	1.2	4.8	5.2	6.7	8.0	21.1	33.7
	<u>Industria metal-mecánica</u>	<u>58.4</u>	<u>158.6</u>	<u>369.2</u>	<u>537.7</u>	<u>608.6</u>	<u>865.4</u>	<u>1 456.8</u>	<u>2 329.0</u>
342	Imprenta, editoriales e industrias conexas	5.2	18.1	40.6	40.6	39.3	51.4	72.2	77.6
390	Otras industrias manufactureras	11.5	15.9	43.1	52.0	72.9	127.5	231.2	164.4
	<u>Industrias diversas</u>	<u>17.7</u>	<u>34.0</u>	<u>83.7</u>	<u>92.6</u>	<u>112.2</u>	<u>178.9</u>	<u>303.4</u>	<u>242.0</u>
<b>II. Otros productos manufacturados</b>									
	- Petróleo parcialmente refinado y productos derivados del petróleo	620.9	824.9	875.6	973.5	951.0	969.2	71.2	57.3
	= Metales no ferrosos	581.0	757.3	1 299.3	1 437.7	1 010.8	1 040.7	1 053.1	1 823.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Según la definición adoptada, no se incluyen el petróleo parcialmente refinado y los productos derivados del petróleo (partida CUCI 331.0 / 2/ y grupo CUCI 332) y metales no ferrosos (capítulo CUCI 68), cuyos valores se indican por separado al final del cuadro.

b/ Valores parcialmente estimados.

c/ Por no disponerse de valores por separado, éstos se incluyen en la industria química (agrupación 351 y 352 de la CIIU Rev. 2).

## 8. Evolución comparada

Sobre la base de la CIU,9/ se dispone de datos proporcionados por la CEPAL acerca de la exportación manufacturera de Argentina y de América Latina. (Véanse los cuadros 8 y 9.)

Según las distintas clasificaciones utilizadas, en el caso argentino se puede estimar que la exportación de manufacturas ha crecido entre 1969 y 1974 - período que se considera significativo - por lo menos en el orden del 30% anual acumulativo (en dólares corrientes).

Se estima que en igual período las exportaciones manufactureras de América Latina crecieron en el orden del 32% anual en términos de valor. La participación de la exportación argentina en el total de la exportación regional ha, pues, bajado del 21% al 18% en el período. En el último cuarto de siglo la evolución de esta participación no muestra grandes variaciones hasta los años 70; pero esto debe ser tomado con reserva, debido a los problemas de clasificación usada, a los grados de especificidad de los bienes, sus calidades, etc.

## 9. Los precios y el volumen de la exportación manufacturera

Existen varios criterios que pueden aplicarse a los índices de deflación de los valores de exportación: los precios de la exportación del país, los precios mundiales de un conjunto dado de bienes (bienes totales, o sólo bienes industriales, u otro conjunto), los precios de la importación argentina, etc.

En el primer caso se obtiene una medida del volumen físico de la transacción de exportación, en sentido estricto; en el segundo, una medida del poder de compra en términos generales; en el tercero, una medida del poder de compra específico de las exportaciones en términos de los bienes que el propio país adquiere. En este estudio se ha utilizado el primer criterio, trabajando con valores unitarios del comercio según las estadísticas oficiales,<sup>10/</sup> con los resultados siguientes:

---

<sup>9/</sup> Grupos 5, 6 (menos 68), 7 y 8. Véase, para este solo efecto, CEPAL: Las exportaciones de Manufacturas en América Latina. Informaciones Estadísticas y Algunas Consideraciones Generales. E/CEPAL/L.128, 22 de enero de 1976.

<sup>10/</sup> Angel Guazzo, Encuestas y análisis sobre exportaciones manufactureras argentinas, trabajo inédito. Está en curso en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) una elaboración a mayor nivel de dígitos.

Cuadro 10

INDICES TENTATIVOS DE PRECIO Y VOLUMEN DE LA  
EXPORTACION MANUFACTURERA

(Base 1970 = 100)

Años	Valor	Precios	Volumen
1971	105	114	92
1972	140	111	126
1973	221	121	182
1974	305	171	178

Fuente: A. Guazzo, op.cit.

De haber aumentado en los últimos tiempos la subfacturación y el contrabando de exportaciones, el volumen físico estaría subvaluado.

10. Experiencia de 1975

En 1975 hubo una baja ostensible en el valor y el volumen físico de la exportación total y de la manufacturera. Ello responde a una situación económico-política especial.11/

A principios de 1975 se hizo una encuesta a los exportadores cuyas ventas al exterior significaban la cuarta parte de la exportación manufacturera.12/ Los resultados de la misma permitieron señalar por lo menos los siguientes aspectos:

- Serias dificultades de acceso al mercado internacional, dado un tipo de cambio efectivo insuficiente frente a la evolución de costos internos (85% de las empresas). Dicha dificultad es particularmente notable en la empresa nacional, de menor dimensión relativa.

- Necesidad de ajustar el tipo de cambio efectivo para mantener mercados (50% de las empresas).

11/ La economía argentina en 1975 ofrece un campo muy interesante para el análisis de corto plazo, por su singularidad. En este documento se hace un extracto de factores destacados, pero sin integrarlos en un modelo explicativo formalizado, cuya variable dependiente sea la exportación manufacturera. Este análisis debe, pues, ser tomado como un conjunto cualitativo de criterios.

12/ Angel Guazzo, op. cit.

- Cancelación reciente de operaciones ya concertadas, debido a problemas de precios, tipos de cambio o abastecimientos. (Afectaba a un tercio de las empresas encuestadas y correspondía casi exclusivamente a empresas argentinas.)

- Presunción de cierta dispersión en la estructura de precios, que de todas maneras habilitaba a ciertas empresas para seguir cotizando (conclusión del análisis).

- Falta de insumos (25% de los casos), debido al desabastecimiento por ocultación de mercaderías con precios oficiales;

- Previsión de que seguirían faltando los insumos (sólo el 20% de las empresas no consideraba esta posibilidad).

- Estimación de que el excedente resultante de la baja de las exportaciones no alcanzaría a ser absorbido por la demanda interna (60% de las empresas).

- Posibilidad de perder mercados externos en los que ya se operaba (30% de empresas).

Hasta septiembre de 1975, el crecimiento de los tipos de cambio utilizados para reembolsos no alcanzó a compensar el alza de los costos internos; en consecuencia, bajó el índice de capacidad de competencia por efecto-costos de la exportación nacional de manufactura (definido este índice como el cociente de tipo de cambio sobre costos internos). Esta situación fue superada en diciembre.13/

De hecho se había venido ejecutando una política selectiva a través de reembolsos diferenciales. Sin embargo, estos índices no permiten juzgar la eficiencia de dicha política.14/

Además, las tendencias de aumento o disminución, de acuerdo con la información periódica sobre las empresas exportadoras, habían venido anticipando reducciones en las ventas al exterior, y recién después de una fuerte devaluación a mediados de año hubo cierta respuesta positiva en materia de exportaciones manufactureras.

---

13/ Los beneficios de la exportación resultan del producto del índice de capacidad de competencia por el índice de precios de exportación en dólares de los Estados Unidos.

14/ La dispersión de los índices de capacidad de competencia por efecto-costos es grande; el análisis sugiere la conveniencia de un examen más detallado del problema.

Cuadro 11

MANUFACTURAS TOTALES: INDICES DE CAPACIDAD DE COMPETENCIA Y TENDENCIA DE  
LOS BENEFICIOS DE LOS EXPORTADORES EN 1975

(Base marzo de 1974 = 100)

	Septiembre de 1975	Diciembre de 1975
<u>A. Capacidad de competencia</u>		
1. Tipo de cambio ajustado por reembolsos	471	718
2. Costos	502	631
3. Capacidad de competencia por efecto-costos	94	114
<u>B. Beneficios de los exportadores</u>		
<u>I. Cálculos con índices de precios de exportación de Argentina</u>		
1. Precios de exportación manufacturera (en dólares)	183	...
2. Beneficios de los exportadores	171	...
<u>II. Cálculos con índices de precios de exportación de los Estados Unidos de Norte América</u>		
1. Precios de exportación manufacturera (en dólares)	109	...
2. Beneficios de los exportadores	103	...

Fuente: A. Guazzo, op.cit.

Cuadro 12

TENDENCIAS TRIMESTRALES DE LA EXPORTACION MANUFACTURERA a/

Años	Trimestres	Total industria manufacturera
1974	I	-12
	II	-22
	III	-32
	IV	-27
1975	I	-13
	II	-22
	III	+13
	IV	-9

Fuente: FIEL - Hoja Industrial.

a/ Diferencias porcentuales entre el número de empresas que registraron aumentos y las que registraron disminución de exportaciones en relación con el trimestre anterior.

En la segunda mitad del año se inició una política de paridad móvil y desde entonces los exportadores debieron basar sus perspectivas en la confianza de que tal flexibilidad se mantendría.

En suma, en 1975, el PIB total bajó un 1.4%; crecieron los precios hasta un índice de 350 aproximadamente; bajaron las exportaciones; crecieron las importaciones por efecto-precios, y se produjo una convergencia de deterioro externo con receso e inflación. En tales condiciones, aun cuando el receso interno incitó a exportar, las posibilidades de hacerlo no se dieron porque las empresas no podían armar súbitamente nexos comerciales útiles para exportar, o bien porque las decisiones de política económica no resultaron totalmente confiables en su permanencia, dada la alta rotación de autoridades en las decisiones. Ambas cosas convergieron para llevar a la baja en la exportación manufacturera.

En consecuencia, el caso de 1975 pone de manifiesto varias experiencias interesantes, entre ellas las siguientes:

- Es posible crear mecanismos (del tipo de encuestas o reuniones, por ejemplo) que tengan valor anticipatorio para la política, de forma tal que se pueda ajustar la conducción de la exportación manufacturera sobre la marcha, sin esperar el deterioro efectivo.

/- Existe



- Existe un índice mínimo de capacidad de competencia, por debajo del cual se deteriora la nueva contratación de exportaciones; y otro aun inferior, a cuyo nivel los exportadores - y a través de ellos el país - dejan de cumplir compromisos preexistentes de exportación.

- Cuando hay desajustes, no basta con alterar el tipo de cambio básico o los reembolsos. El exportador necesita también tener confianza en que se mantendrá una política económica particularmente en lo que afecta a contratos de mayor plazo relativo.

#### 11. Las exportaciones incentivadas

Los diferentes regímenes de promoción (reembolsos y financiamiento principalmente) afectan a diferentes listados de productos. Incentivan productos manufactureros, aunque circunstancialmente dicho fomento se haya extendido a algunos bienes primarios. Salvada esta observación, puede en general considerarse que las exportaciones incentivadas son las de manufacturas.

El monto de las exportaciones con financiamiento del Banco Central y de las que gozaron de reintegros, reembolsos o draw-back figura en el cuadro siguiente:

Cuadro 13  
VALOR DE LAS EXPORTACIONES INCENTIVADAS  
(Millones de dólares)

Años	Con financiamiento del BCRA	Con otros regímenes	Total de la exportación manufacturera a/
1969	...	187	392
1970	...	282	429
1971	...	384	452
1972	...	323	601
1973	218	569	950
1974	331	785	1 309

Fuentes: BCRA, Sección de Comercio Exterior, y otros datos.

a/ "Manufacturera" según clasificación de la UNCTAD.

Ello significa que alrededor del 60% de la exportación manufacturera ha tenido alguna forma de promoción, en el entendido que promoción no es lo mismo que subsidio, como se explicó en el texto principal.

12. Grado de complejidad tecnológica de la exportación manufacturera

Ciertas exportaciones industriales han sido calificadas como relativamente complejas (o "sofisticadas"), en función de que el nivel de complejidad tecnológica del producto final y de los procesos de fabricación parece relativamente más alto que el promedio.<sup>15/</sup>

En 1974, hubo una fuerte exportación de calderas, máquinas y artefactos mecánicos (22% de la exportación "sofisticada"); hierro, acero y sus manufacturas (22%); y vehículos, automotores y tractores (21%). Las máquinas y aparatos eléctricos y electrónicos (6%), los productos químicos orgánicos (5%) y papel, cartón y sus manufacturas (5%) tienen cierta importancia secundaria.

Cuadro 14

EXPORTACIONES INDUSTRIALES DE MAYOR COMPLEJIDAD TECNOLÓGICA a/

Años	Millones de dólares	Porcentaje de la exportación total del país
1969	157	9.7
1970	177	10.0
1971	200	11.5
1972	259	13.3
1973	523	16.0
1974	745	18.9

a/ Los productos comprendidos con manufacturados y pertenecen a 25 capítulos de la NADE: 27 a 30; 33; 37 a 40; 48; 49; 51; 56; 73; 74; 76; 82 a 87; y 90 a 92.

En una muestra de veinte empresas exportadoras se puede comprobar la alta concentración por sectores y empresas, así como el papel dominante de las subsidiarias locales de empresas transnacionales.

15/ Jorge Katz y Eduardo Ablin: "Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente" Desarrollo económico, abril a junio de 1977.

13. Significación de la exportación en la producción manufacturera

Entre 1969 y 1973 la exportación manufacturera pasó del 3.5% al 6.7% de la producción de manufacturas. Dicha tendencia, se aceleró desde 1972. El coeficiente de importaciones en la producción industrial se mantuvo hasta 1972 y se redujo algo con posterioridad. En consecuencia, la relación importación/exportación de manufacturas tendió a hacerse más favorable al país desde aquel año.

Cuadro 15

ARGENTINA: PRODUCCION Y COMERCIO DE MANUFACTURAS

Años	Valor de la producción industrial manufacturada <u>a/</u>	Valor del producto industrial manufacturado <u>a/</u>	Exportación de manufacturas <u>b/</u>	Importación de manufacturas <u>b/</u>	Exportación/Producción	Importación/Producción	Importación/Exportación
	Millones de dólares				Porcentajes		
1969	17 348	6 267	219.9	1 097.8	3.5	6.3	5.0
1970	18 783	6 786	245.9	1 229.8	3.6	6.5	5.0
1971	21 120	7 747	262.8	1 331.5	3.4	6.3	5.1
1972	21 782	8 059	393.6	1 420.5	4.9	6.5	3.6
1973	29 683	10 916	730.1	1 513.7	6.7	5.1	2.1

Fuentes: Sistema de Cuentas del Producto e Ingreso de la Argentina (BCRA) e Instituto Nacional de Estadística y Censo.

a/ Cifras obtenidas mediante conversión de pesos a dólares según tipo de cambio para productos incentivados vigente en cada año.

b/ Exportaciones e importaciones clasificadas según CUCI. Totales obtenidos por la suma de las secciones 5, 6, 7 y 8, menos el capítulo 68.

14. Exportación de manufacturas por tipo de empresas 16/

a) La exportación argentina total - de productos primarios y manufacturados - está altamente concentrada por empresas. En 1973 17/ las 100 principales empresas exportadoras - que constituyen el 1,8% del número total de exportadores - cubrieron el 71% del valor de la exportación nacional. De entre ellas, 25 empresas extranjeras cubren el 28% del valor exportado por el conjunto de cien empresas analizadas.

Las ramas medianamente concentradas abarcan más del 80% de la exportación total en la muestra. 18/

b) En la exportación manufacturera la concentración es mayor que en el total de la actividad exportadora nacional.

Las industrias manufactureras más concentradas son las siguientes: automotores, electrónica y comunicación; artículos eléctricos, máquinas de oficina; maquinaria agrícola; herramientas; vidrio; resinas sintéticas, plásticos y fibras artificiales; pulpa y papel; aceites y grasa; lácteos y lanas.

c) En la muestra, las empresas de capital extranjero y con participación de dicho capital cubren el 42% de la exportación manufacturera (excluida la de la industria frigorífica).

d) Si se consideran ramas mayoritariamente cubiertas por empresas de capital extranjero aquéllas en que dichas empresas efectúan más del 50% de la exportación total de la rama, puede decirse que estas son en su totalidad manufactureras. 19/ La participación externa supera el 75% en máquinas de oficina, resinas sintéticas, plásticos y fibras artificiales, automotores, electrónica y comunicaciones, maquinarias y aparatos eléctricos, sustancias químicas básicas y productos farmacéuticos.

16/ Dada la distinta cobertura de las investigaciones de base utilizadas, deben intepretarse cuidadosamente estos resultados en relación con los contenidos en la parte II del texto principal. Está en proceso un análisis de la participación de distintos tipos de empresas en los estímulos a la exportación.

17/ Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE), "Las Exportaciones Argentinas en 1973". Versión preliminar - febrero de 1976, (mimeo).

18/ Se consideran medianamente concentradas aquellas ramas en las que las primeras cuatro empresas realizan entre el 30 y el 50% del total de las exportaciones de la rama; escasamente concentradas, aquéllas en que las cuatro principales empresas realizan menos de un 30% de dicha exportación; en consecuencia, las altamente concentradas son aquellas ramas en las cuales más de un 50% de las exportaciones totales corresponden a las cuatro empresas principales.

19/ Con la sola excepción de las sustancias químicas básicas, en que el producto dominante es el tanino.

Cuadro 16

1973: CONCENTRACION EN LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS  
(Porcentajes de la exportación total)

Grado de concentración de la actividad exportadora	Total de la exportación	Manufactura (Total)	Manufactura, excepto industria frigorífica
Escaso	3	4	7
Mediano	82	74	56
Alto	15	22	37

Fuente: INPE: Las exportaciones argentinas en 1973, publicación mimeografiada.

Cuadro 17

1973: ORIGEN DEL CAPITAL DE LAS CIEN PRINCIPALES  
EMPRESAS EXPORTADORAS  
(Porcentaje de la exportación total)

Origen del capital de las empresas	Total de la exportación	Manufactura	Manufactura, excepto industria frigorífica
Nacional	68	72	58
Participación de capital extranjero	3	5	8
Extranjero	29	23	34

Fuente: INPE: Las exportaciones argentinas en 1973, op.cit.

/e) Si

e) Si se consideran las 20 ramas de actividad industrial diferenciadas incluidas en el análisis, se observa que de ellas nueve ramas están fuertemente concentradas; a su vez, de éstas, ocho son mayoritariamente extranjeras. En el otro extremo, cuatro ramas escasamente concentradas son mayoritariamente nacionales. La participación de la empresa extranjera está estrechamente relacionada, pues, con el grado de concentración de la exportación.

f) Los conceptos y datos de este apéndice y de la parte II del texto principal comprueban que la empresa extranjera tiene un papel esencial en la exportación manufacturera, y que tiende a predominar en las industrias dinámicas en la medida en que crece la densidad tecnológica y de capital. En dicho caso es mayor la relación exportación/producción de la empresa extranjera que la de la nacional, y es mayor el relativo grado de concentración en la actividad exportadora de la rama en cuestión.

La empresa pública no tiene prácticamente participación en la actividad.

#### 15. Destino de la exportación manufacturera

El destino de la exportación se analiza primero para el total del comercio del país y luego para la muestra de las cien principales empresas exportadoras en 1973.

a) En 1974, año representativo para el total del comercio, el 48% de las manufacturas fue destinado a los países de ALALC, el 18% a los Estados Unidos, y el 15% a la CEE. Esto significa que del total de 1 300 millones de dólares, 630 millones han sido exportados a ALALC, con Brasil y Chile como principales compradores; y 200 millones se exportaron a la CEE, donde el Reino Unido, Alemania e Italia fueron los principales adquirentes.

Entre 1973 y 1975 los cambios cuantitativamente más importantes consisten en el aumento de las ventas a Cuba (de cero a 100 millones de dólares entre esos años) y la reducción de la participación de las ventas a los Estados Unidos (de 21% a 12% del total de exportación de manufacturas).

Se conjetura que tanto el contrabando de exportación a países limítrofes como la subfacturación generalizada de exportaciones habrían sido muy grandes, especialmente en 1975, lo que aconseja manejar con cautela estos resultados.

b) En la muestra de cien empresas a la cual se aludió antes, la exportación de manufacturas de origen agropecuario se orientó especialmente hacia Europa Occidental en 1973 (63% del total de dichos bienes) y la de origen industrial hacia ALALC (64% del total).

En las manufacturas de origen industrial, la mayor parte de las exportaciones a ALALC, son realizadas por empresas mayoritariamente extranjeras, en ramas de concentración mediana y alta. En la exportación desde Argentina, el aprovechamiento relativo de las ventajas otorgadas por la ALALC ha sido, pues, favorable a la empresa transnacional.

Cuadro 18

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS POR GRUPOS DE PAISES  
(Millones de dólares)

Productos Grupo de países	1973					1974					1975				
	Manufacturados					Manufacturados					Manufacturados				
	Bási- cos	Semi manu factu- rados	Manu factu- rados	Sub- to- tal	Total a/	Bási- cos	Semi- manu factu- rados	Manu factu- rados	Sub- to- tal	Total a/	Bási- cos	Semi manu factu- rados	Manu factu- rados	Sub- to- tal	Total a/
ALALC	348	138	310	448	797	298	214	417	631	929	319	83	353	436	755
Otros países americanos	17	12	16	28	45	37	11	68	79	116	54	10	111	121	175
Estados Unidos	43	70	140	210	253	88	75	156	231	319	76	38	76	114	190
Canadá	-	3	9	12	12	1	2	13	15	16	3	1	7	8	11
CEE	1 154	59	99	158	1 313	1 126	62	138	200	1 326	703	47	105	152	855
OPEP	41	5	3	8	49	111	6	3	9	120	130	7	6	13	143
Japón	113	11	10	21	135	140	23	15	38	179	111	3	22	25	136
Países Socia- listas	106	28	7	35	141	257	31	3	34	291	291	29	2	31	322
Australia y Nueva Zelandia	1	1	1	2	3	-	2	5	7	7	-	1	1	2	2
Otros países africanos	36	4	8	12	48	83	3	15	18	101	54	1	6	7	61
Otros países	424	21	25	46	470	478	17	32	49	527	282	8	21	29	311
<b>Total</b>	<b>2 283</b>	<b>352</b>	<b>628</b>	<b>980</b>	<b>3 266</b>	<b>2 619</b>	<b>446</b>	<b>865</b>	<b>1 311</b>	<b>3 931</b>	<b>2 023</b>	<b>228</b>	<b>710</b>	<b>938</b>	<b>2 961</b>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Incluidas "Mercaderías y Transacciones no clasificadas según su naturaleza", las cuales se consideran progresivamente sobrevaluadas a medida que se retrotraen los años hacia 1970.

Cuadro 19

## DESTINO DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS POR GRUPOS DE PAISES

(Porcentajes)

Productos Grupo de países	1973					1974					1975				
	Manufacturados					Manufacturados					Manufacturados				
	Básicos	Semi-manufacturados	Manufacturados	Sub-total	Total	Básicos	Semi-manufacturados	Manufacturados	Sub-total	Total	Básicos	Semi-manufacturados	Manufacturados	Sub-total	Total
ALALC	15.2	39.2	49.3	45.7	24.4	11.4	48.0	48.2	48.1	23.6	15.8	36.4	49.7	46.5	25.5
Otros países americanos	0.7	3.3	2.5	2.9	1.4	1.4	2.5	7.9	6.0	3.0	2.7	4.4	15.6	12.9	5.9
Estados Unidos	1.9	19.9	22.3	21.4	7.8	3.4	16.8	18.0	17.6	8.1	3.8	16.7	10.7	12.2	6.4
Canadá	-	0.9	1.4	1.2	0.4	-	0.4	1.5	1.1	0.4	0.1	0.4	1.0	0.9	0.4
CEE	50.6	16.8	15.8	16.1	40.2	43.0	13.9	16.0	15.3	33.7	34.7	20.6	14.8	16.2	28.9
OPEP	1.8	1.4	0.5	0.8	1.5	4.2	1.3	0.4	0.7	3.1	6.4	3.1	0.9	1.4	4.8
Japón	5.0	3.1	1.6	2.1	4.1	5.4	5.2	1.7	2.9	4.6	5.5	1.3	3.1	2.7	4.6
Países socialistas	4.6	8.0	1.1	3.6	4.3	9.8	7.0	0.3	2.6	7.4	14.4	12.7	0.3	3.3	10.9
Australia y Nueva Zelandia	-	0.3	0.2	0.2	0.1	-	0.4	0.6	0.5	0.2	-	0.4	0.1	0.2	0.1
Otros países africanos	1.6	1.1	1.3	1.2	1.5	3.2	0.7	1.7	1.4	2.6	2.7	0.4	0.8	0.7	2.1
Otros países	18.6	6.0	4.0	4.8	14.3	18.2	3.8	3.7	3.8	13.3	13.9	3.6	3.0	3.0	10.4
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.



Cuadro 20

CIEN GRANDES EMPRESAS: DESTINO Y NATURALEZA DE  
LA EXPORTACION, 1973

(Porcentajes)

Tipos de bienes	ALALC	Europa Occidental	Estados Unidos	Resto del mundo
Producción agropecuaria	20	45	-	35
Manufacturas de origen agropecuario	11	63	10	16
Manufacturas de origen industrial	64	9	15	12
<u>Total</u>	<u>22</u>	<u>49</u>	<u>7</u>	<u>21</u>

Fuente: INPE, op.cit.

Cuadro 21

EXPORTACION DE MANUFACTURAS POR GRUPOS DE PAISES Y PAISES PRINCIPALES a/

(En millones de dólares)

Años	1973			1974			1975		
	Manufacturas			Manufacturas			Manufacturas		
	Produc- tos se- mimanu- factura- dos	Produc- tos ma- nufactu- rados	Total	Produc- tos se- mimanu- factura- dos	Produc- tos ma- nufactu- rados	Total	Produc- tos se- mimanu- factura- dos	Produc- tos ma- nufactu- rados	Total
<u>ALALC</u>	138	310	448	214	417	631	83	353	436
- Brasil	58	83	141	95	115	210	15	90	105
- Chile	18	82	100	23	91	114	7	87	94
- México	8	20	28	10	25	35	8	25	33
- Perú	5	32	37	7	21	28	6	21	27
- Uruguay	15	23	38	20	33	53	8	29	37
- Bolivia	13	19	32	22	40	62	23	36	59
- Colombia	4	15	19	9	21	30	3	12	15
- Ecuador	2	5	7	7	10	17	4	6	10
- Paraguay	8	17	25	11	26	37	6	19	25
- Venezuela	7	14	21	10	35	45	3	28	31
<u>Otros países americanos</u>	12	16	28	11	68	79	10	111	121
- Cuba	-	-	-	3	41	44	9	97	106
<u>Estados Unidos</u>	70	140	210	75	156	231	38	76	114
<u>Canadá</u>	3	9	12	2	13	15	1	7	8
<u>CEE</u>	59	99	158	62	138	200	47	105	152
- Reino Unido	6	33	39	4	46	50	3	40	43
- Alemania Federal	17	21	38	14	35	49	10	24	34
- Italia	12	20	32	18	31	49	11	15	26
<u>OPEP</u>	5	3	8	6	3	9	7	6	13
<u>Japón</u>	11	10	21	23	15	38	3	22	25
<u>Países socialistas</u>	28	7	35	31	3	34	29	2	31
<u>Australia y Nueva Zelanda</u>	1	1	2	2	5	7	1	1	2
<u>Otros países africanos</u>	4	8	12	3	15	18	1	6	7
<u>Otros países</u>	21	25	46	17	32	49	8	21	29
<u>Total</u>	<u>352</u>	<u>628</u>	<u>980</u>	<u>446</u>	<u>865</u>	<u>1 311</u>	<u>228</u>	<u>710</u>	<u>938</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Se toman los países hacia los cuales se exportó en un año cualquiera 20 millones de dólares o más.

Cuadro 22

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE SEMIMANUFACTURAS Y MANUFACTURAS A ALALC,  
SEGUN PAISES DE DESTINO

(Porcentajes)

Países	Semimanufacturas					Manufacturas				
	1961	1965	1969	1974	1975	1961	1965	1969	1974	1975
I. <u>Limítrofes y Perú</u>	<u>83</u>	<u>67</u>	<u>79</u>	<u>82</u>	<u>78</u>	<u>93</u>	<u>81</u>	<u>82</u>	<u>79</u>	<u>80</u>
Bolivia	34	11	26	10	28	8	8	6	10	10
Brasil	10	11	12	44	18	30	24	27	28	25
Chile	12	12	14	10	8	29	19	24	22	25
Paraguay	10	9	8	5	7	13	15	8	6	5
Perú	5	6	5	3	7	4	8	5	5	6
Uruguay	11	18	14	9	10	9	7	13	8	8
II. <u>Otros</u>	<u>17</u>	<u>33</u>	<u>21</u>	<u>18</u>	<u>22</u>	<u>7</u>	<u>19</u>	<u>18</u>	<u>21</u>	<u>20</u>
Colombia	1	4	5	4	4	1	4	3	5	3
Ecuador	-	-	4	3	5	-	1	1	2	2
México	9	11	8	5	10	3	9	8	6	7
Venezuela	7	19	4	5	4	3	5	6	8	8

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Apéndice 2

INSTRUMENTOS ESPECIFICOS DE CONDUCCION DE LAS  
EXPORTACIONES MANUFACTURERAS

Propósitos de este apéndice

Es evidente la necesidad de identificar una estructura de instrumentos para la conducción de las exportaciones manufactureras que sea a la vez eficaz y eficiente, dentro de las definiciones de estos conceptos expuestas en la parte VII del texto principal. Por ello se realizó un trabajo detallado al nivel de cada instrumento en particular. El presente apéndice resume los principales aspectos de dicho estudio.

Para mantener la unidad de exposición relativa a cada instrumento considerado, se analiza la eficacia de los instrumentos y determinadas proposiciones sobre aspectos de posible mejoramiento en el caso argentino.

Al tratar los incentivos, éstos pueden agruparse según diversos criterios. Algunos son los siguientes: su efecto (sobre los precios o sobre los volúmenes físicos de exportación); la actividad sobre la cual inciden; su función (compensatoria o no); su carácter de "condiciones de base" o de estímulos propiamente dichos, o bien su naturaleza intrínseca (financieros, cambiarios, etc.). Aquí se ha preferido este último criterio.

A. CORRECTORES (INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS Y ADMINISTRATIVOS  
DE CONDUCCION)

1. Conceptos básicos

No es fácil titular un capítulo que trata de reembolsos, reintegros, draw-back, e instrumentos afines, sin insinuar en el título una calificación con respecto a la función económica de los instrumentos que se consideran.

En el caso argentino el reembolso es instrumento esencial en la política reciente. ¿Configura un tributo negativo - es decir, un subsidio - o se trata de un mero corrector selectivo del tipo de cambio? Esta es una cuestión importante, a la cual se propone una respuesta en el contexto del estudio.

2. Draw-Back

a) Hay varias definiciones posibles sobre el significado de draw-back y, en consecuencia, sobre la extensión de la devolución de impuestos que trae consigo. En el caso argentino se incluyen los derechos aduaneros, los adicionales y los recargos pagados por la materia prima incorporada a un producto exportado, y así como las contribuciones hechas a fondos determinados con motivo de la importación.

/b) Su

b) Su evolución se inició prácticamente en 1962, época de alta protección efectiva, y como medio de contrarrestar el efecto de esta protección sobre el costo de las manufacturas exportadas. Correspondía entonces al exportador comprobar que el bien importado estaba incorporado al exportado. Disposiciones posteriores (1963) invirtieron dicha situación, correspondiendo entonces a la Aduana comprobar que el bien importado no fue incorporado al exportado.

Hacia 1965 el régimen estaba integrado por el draw-back y el reintegro; el primero procedía para productos tipificados y el segundo para los demás. En 1970 se introdujeron beneficios de tipo marginal para la expansión de exportaciones, y se admitió la concurrencia de estos dos instrumentos. El draw-back tuvo importancia mientras el arancel de importación fue alto y hasta que no se impuso el régimen de reembolsos; la perdió rápidamente a partir de 1974. Finalmente, se dispuso en 1975 que las tipificaciones existentes dejaran de tener vigor en 1976, debiendo el interés privado solicitar nuevas tipificaciones en cada caso. En tiempos actuales, prácticamente el único draw-back significativo es el siderúrgico. Su utilización fue en aumento hasta 1973, y se redujo a niveles pequeños desde entonces. (Véase el cuadro 1.)

c) Su operatividad es dificultosa y de alto costo, particularmente cuando la aduana debe verificar la procedencia de la devolución ya efectuada.<sup>1/</sup>

d) Su eficacia parece baja, tanto cualitativa, como globalmente, y también para la situación actual. En efecto, en las condiciones actuales de la política de promoción, con tipo de cambio flexible, reembolsos que benefician relativamente más, y sin los reintegros que podía recibir con él el exportador, el draw-back constituye un instrumento de escasa importancia en relación con la política de exportaciones, según opinión general. Sin embargo, lo anterior no se aplica a ciertos productos beneficiados, y los criterios para resolver las tipificaciones exigen informaciones que podrían dar pie a una integración con la política de sustitución. De ello se desprende que la eficacia del draw-back podría estimarse también a la luz de otras consideraciones.

e) Su eficiencia se considera baja. Incentiva la importación de materias primas incorporadas a manufacturas exportadas,<sup>2/</sup> y tiene un costo de administración sumamente elevado.

---

<sup>1/</sup> La producción de la prueba de que no procede el draw-back es técnicamente imposible, a juicio de expertos.

<sup>2/</sup> Dada la debilidad del control, este efecto se atenúa cuando se requiere draw-back pero en realidad se usaron insumos nacionales.

Cuadro 1

DRAW-BACK, REINTEGROS Y REEMBOLSOS  
(Valores liquidados en millones de pesos)

Años	Draw-Back	Reintegros	Reembolsos	Total
<u>I. A Precios Corrientes</u>				
1969	97	81	-	178
1970	73	90	-	163
1971	96	125	17	238
1972	188	57	320	565
1973	344	33	999	1 376
1974	169	42	2 023	2 234
1975	81	13	2 410	2 504
<u>II. A Precios de 1974 a/</u>				
1969	478	399	-	877
1970	317	391	-	708
1971	308	401	54	763
1972	357	108	607	1 072
1973	426	40	1 236	1 702
1974	169	42	2 023	2 234
1975	26	4	780	810

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Deflactor = Índice de precios mayoristas no agropecuarios.

/f) Algunos

f) Algunos critérios relativos a decisiones y acciones futuras sugieren que conviene simplificar el sistema, e incorporar el efecto draw-back al reembolso, manejando este último en forma selectiva.<sup>3/</sup> Sin embargo, no se descarta la posibilidad del uso del draw-back en casos especiales bien delimitados cuyo control sea fácilmente practicable.

### 3. Reintegros

a) En cuanto a su significado, se trata de la devolución de impuestos abonados en el mercado interno y pagados por las manufacturas exportadas bajo régimen de promoción.

b) En cuanto a su evolución, los reintegros fueron introducidos en 1962, año en el que se admitía un nivel de hasta el 12% del valor fob. Modificaciones posteriores subieron dicho máximo al 18%. Se trabajó con listas de productos con diferentes porcentajes de reintegro, con el fin de maximizar el valor agregado contenido en la exportación.

Al realizarse en 1967 una devaluación, se suspendió el otorgamiento de reintegros. Estos fueron reintroducidos luego de algunos meses con un nivel único, admitiéndose la transferibilidad por endoso del "certificado de reintegro de impuestos". En 1970, ante una nueva devaluación, se volvió a bajar el nivel de reintegros. Hay que destacar que el país hizo en esos años la experiencia de utilizar los reintegros como instrumento corrector del tipo de cambio sobrevaluado.

Hacia fines de 1970 se estableció el sistema opcional, que otorgó beneficios marginales al incremento de exportaciones. Se establecieron dos listas de productos con el propósito de maximizar el contenido de valor agregado en la exportación manufacturera. Luego, en 1971, se introdujo el reembolso, con pago casi automático, mientras el reintegro se siguió pagando con certificados, según listas de productos restringidas y no ágiles, y con montos relativamente bajos en comparación con los de reembolsos. Desde entonces comenzó a decaer el uso del instrumento por parte de los exportadores, hasta que disposiciones adoptadas en 1975 pusieron fin a la vigencia del instrumento.

c) Su utilización fue activa hasta la introducción de los reembolsos, (1971) y decayó desde entonces.

d) La eficacia del reintegro como estímulo a la exportación, juzgada cualitativamente y en forma global por expertos, fue razonable hasta la aparición del reembolso; sin embargo, se ha considerado que fue utilizado con cierta rigidez, y que la operación de ajuste de sus niveles fue muy poco flexible.

---

<sup>3/</sup> Habría, sin embargo, que profundizar una serie de aspectos prácticos, entre ellos los vinculados al uso de derechos compensatorios por terceros países.

Otro patrón de juicio proviene de su papel corrector del tipo de cambio; al parecer lo cumplió satisfactoriamente, aunque en forma parcial.

Finalmente, desde un punto de vista puramente tributario, el reembolso no hizo sino revertir tributos internos sobre la base de coeficientes presuntos referidos al valor fob.

e) El juicio sobre su eficiencia no es pertinente ahora. El costo fiscal que comprometió desde 1972 fue muy reducido.

#### 4. Reembolsos

a) En cuanto al significado del término, los reembolsos vigentes son calificados por el instrumento jurídico de su creación como un "reintegro de gravámenes", que incluye el beneficio de draw-back <sup>4/</sup> y que se crea para estimular las ventas de bienes y servicios al exterior.

En una interpretación puramente económica - ajurídica - puede decirse que la sobrevaluación de la moneda nacional crea un gravamen subrepticio sobre las exportaciones y un subsidio subrepticio a las importaciones. En tal caso, puede haber compatibilidad entre el concepto de "reintegro de gravámenes" - en su sentido económico - con el del papel corrector del tipo de cambio; cumple además una función de selectividad en la orientación de la exportación, pues se otorga en diferentes niveles.

Hasta qué nivel es corrector y desde qué nivel introduce un estímulo adicional depende de muchos factores relativos a la capacidad de competencia y a las paridades que la definen.

Por ahora sólo importa, para esta apretada síntesis, que se recuerde que el reembolso no es de por sí un subsidio.

b) Su evolución se inició en 1971, cuando una ley facultó al Poder Ejecutivo para crear estímulos en forma de reintegros hasta de un 10% o reembolsos hasta de un 40%, como formas alternativas de reintegrar gravámenes. Su decreto reglamentario expuso la necesidad de otorgar un tratamiento más equitativo y de lograr una mayor seguridad en las ofertas mediante reembolsos rápidos acordados sin las imprecisiones a que daba lugar el régimen vigente hasta entonces. La automaticidad en el pago del reembolso apareció entonces como un importante rasgo distintivo; y el aumento de la eficacia del sistema constituyó la justificación de su creación. Se establecieron listas con reembolsos diferenciados, y se dio flexibilidad al sistema autorizando la modificación de las listas a niveles ministeriales. Además, se estimuló la contratación de seguro y flete en el país, aplicando para ello reembolsos que no se otorgaban cuando tales servicios se contrataban en el exterior.

---

<sup>4/</sup> Luego, el exportador que opta por el reembolso no puede requerir draw-back.



Al devaluarse la moneda, en la segunda mitad de 1971, se rebajó el reembolso, lo que puso de manifiesto el papel de corrector del tipo de cambio que se le atribuía. Este papel corrector también quedó en evidencia cuando se aplicaron reembolsos a bienes no manufacturados ante una sobrevaluación clara de la moneda nacional o ante una baja en los precios internacionales que impedía la exportación de dichos bienes.

En 1972 la experiencia había sugerido promover especialmente los productos de mucho valor agregado y alta tecnología nacional. En función de ello se introdujeron listas adicionales de productos promovidos. Además, se estableció un reembolso adicional del 5%, para ser otorgado únicamente en los casos en que las características particulares de los mercados no tradicionales así lo aconsejaban, y con una vigencia de un año en cada caso. Dicha preferencia se discernía por producto y mercado, y se justificaba por la necesidad de financiar los gastos de "entrada" al mercado nuevo.

En 1973 se incorporó al sistema la exportación de manufacturas elaboradas con materia prima ingresada con admisión temporal, en función del valor agregado por la transformación en el país.

La Ley denominada de protección al trabajo y a la producción nacional (noviembre de 1973) facultó al Poder Ejecutivo para usar una serie de instrumentos en la conducción de las exportaciones. Entre ellos estaba el reembolso. Dicha ley tomaba en cuenta la necesidad de "compensar la distorsión de costos internos de cada sector industrial, [de] equiparar sus precios finales con los que rijan en los mercados externos, [considerando] el ingreso neto de divisas que dichas exportaciones producirán y promoviendo especialmente la exportación de productos fabricados por empresas de capital nacional con tecnología local". Por vía reglamentaria, se facultó a la Secretaría de Comercio Exterior para modificar reembolsos.

Desde entonces se acentuó la tendencia a operar con el reembolso como instrumento compensatorio de la sobrevaluación del tipo de cambio. Bajaba por lo tanto su nivel cuando se producían devaluaciones como las de 1975 y 1976.

En octubre de 1975 se otorgó el reembolso máximo (40%) a la exportación de plantas llave en mano o completas.

c) Su utilización fue rápidamente en aumento hasta 1974. Sin embargo, en 1975 su volumen físico, disminuyó fuertemente por efecto del alza interna de precios.

d) Al nivel de exigencia actual, su operatividad es básicamente fluida. El principal problema parece residir en la flexibilidad para ajustar los niveles y modificar las listas de reembolsos. Sobre ello, la Secretaría de Comercio Exterior introdujo un formulario que originalmente fue rechazado de hecho por los exportadores, debido a una aparente dificultad de cobertura.

/Este es

Este es un caso particular del problema general de la información, que es tratado por separado. En esencia, la cuestión de operatividad de los reembolsos es expresable - como caso particular de un problema general - en términos de una oposición entre funcionamiento automático del sistema y revisión caso por caso. Cuanto más estables, realistas, bien definidas y flexibles sean la política de base y el tipo de cambio "eje", tanto más automático podrá ser el funcionamiento del instrumento y de su corrección, y tanto más eficiente la función selectiva del reembolso. De lo contrario, el mismo dinamismo de los mercados y, particularmente de los precios, lleva a bajar la exigencia de selectividad - absorbida por la necesidad de corrección más gruesa - o bien a aumentar el examen de casos particulares. La preferencia está, pues, fuertemente vinculada a los criterios generales de política económica predominantes.

Expertos del ramo han señalado que el manejo de reembolsos realmente adecuados requiere una flexibilidad mayor que la que existía a fines de 1975, y que dicha flexibilidad se da en otros países. Aunque en cierta medida solamente, también hay aquí, dos opciones de política: cierta institucionalización que haga al sistema cada vez menos vulnerable al juego de intereses particulares, o bien una flexibilidad muy amplia. Al parecer el caso argentino ha tendido a incrementar la institucionalización, aunque a juicio de expertos, no ha eliminado del todo su vulnerabilidad a presiones particulares, en especial cuando hay gran dinamismo de precios y se mantiene un débil sistema de información.

Tiende a disminuir la demora en la liquidación. El nexo con otros instrumentos, en particular los de financiación de exportaciones, es en general aceptable, aun cuando se estima que puede ser mejorado.

e) La eficacia del reembolso debe considerarse desde varios ángulos.

i) Como instrumento de promoción de exportaciones manufactureras, la opinión general es que se trata de un instrumento eficaz, aun cuando a veces se asocia a beneficios muy altos para los exportadores.

El exceso de generosidad en su administración, empero, resta eficacia al instrumento en términos de divisas, pues alienta y permite una reducción relativa de los precios de exportación. Los expertos saben que la ampliación de un reembolso trae consigo la presión de los adquirientes del exterior, quienes buscan bajar los precios en moneda internacional.

ii) Su función de corrector del tipo de cambio, vinculada con lo anterior, constituye otro patrón de valor para juzgar su eficacia. Y en este aspecto se estima que dentro de cierto límite de sobrevaluación, el reembolso es eficaz en la experiencia argentina. Más allá de dicho límite el reembolso es incapaz de contrarrestar el deterioro de la capacidad de competencia por efecto-precios que se origina en la sobrevaluación. Existe importante experiencia de casos en que se han cancelado compromisos de exportación por esta causa, al menos en la segunda mitad de 1974 y primera mitad de 1975.

/Esta función

Esta función tiene particular importancia en relación con la subfacturación de exportaciones y con el contrabando de las mismas. Existía en Argentina a fines de 1975 un mercado de cambios no institucionalizado cuyas cotizaciones eran muy distintas a las del mercado institucionalizado, lo que alienta la subfacturación y el contrabando. En una serie de productos, el tipo de cambio efectivo que resulta de la suma del reembolso al tipo institucional, se acerca al tipo de cambio no institucionalizado y estimula a cursar operaciones por la vía institucional, con lo cual se dejan de asumir los riesgos - incluso penales - de la otra alternativa.

iii) Su eficacia como instrumento selectivo debe analizarse en más detalle.

Para seleccionar por bienes es potencialmente eficaz, dados por lo menos tres supuestos: la definición de objetivos precisos, el conocimiento del aporte de cada bien a cada objetivo, y el carácter fidedigno de las variaciones de costos y demás información presentada por el sector privado. En la experiencia argentina hay componentes de variabilidad, confiabilidad o incertidumbre en los tres factores. Así:

- Los objetivos de la utilización de reembolsos apuntaron básicamente al valor agregado, a la tecnología, y al balance de divisas. Las listas de productos fueron acomodadas en forma relativamente empírica en relación con los objetivos, sin realizar trabajos de optimización formal.

- Para evaluar el aporte de cada bien a cada objetivo no se cuenta con información que abarque los sistemas conexos (Aduana, Secretaría de Industrias, etc.), existen dudas sobre el balance de divisas efectivo de una serie de productos, por ejemplo.

- La información - principalmente sobre costos - presentada por el sector privado no es revisada por la Secretaría; y se han señalado casos en que no habría similitud entre declaraciones presentadas a distintas entidades.

A pesar de estos problemas - que afectan tal vez más directamente a la eficiencia que a la eficacia - el juicio de expertos es positivo con respecto a la aptitud de selección del reembolso por tipo de bienes.

La selección por lugar de origen de la producción es expresable, en cierta medida, en función del tipo de bienes. No existe una política de desarrollo regional precisa e instrumentada con perseverancia, por lo cual, sólo puede juzgarse que el instrumento "tiene aptitud para" seleccionar por regiones. De hecho, fue usado para promover la exportación de bienes vinculados a regiones determinadas - incluso bienes no manufacturados.

/La selección

La selección por países de destino se ha hecho, en líneas generales, en términos de "diversificación", a través del reembolso adicional del 5% por mercado nuevo. Este instrumento tuvo gran auge y constituyó un incentivo real a la diversificación.<sup>5/</sup> Un reembolso totalmente diferenciado que atendiera a otros factores para discriminar por destino, no fue considerado por estimarse que podría conducir a operaciones indebidas del comercio.<sup>6/</sup>

La selección por empresas está dispuesta en la aludida Ley de protección al trabajo y a la producción nacional. Hay en este "quien" del problema por lo menos dos atributos: nacionalidad y escala. En lo que respecta al primero no están contemplados reembolsos diferenciales para la empresa nacional. En cuanto al segundo, en ciertos casos los reembolsos parecen ser solicitados por empresas de menor escala - que producen a costos mayores - para luego ser obtenidos por las empresas de escala mayor.<sup>7/</sup>

En lo que se refiere a tipo de tecnologías, también la aludida ley contempla un mayor estímulo a la tecnología nacional. En la práctica ello ha significado por lo menos el otorgamiento del más alto reembolso a la exportación de plantas llave en mano o completas. En esto, el régimen, aunque reciente es considerado eficaz.

iv) En todo caso, la eficacia del reembolso depende de varios factores, que son: el tipo de cambio (sobreevaluado o no, y en qué grado); la estabilidad o variabilidad de la política de promoción por productos; el nivel máximo legal, que es de 40%; la rapidez de los ajustes, y la adecuación del sistema de información utilizado para tomar las decisiones.

f) El juicio sobre la eficiencia del reembolso exige escindir sus dos funciones básicas, la de corrector global del tipo de cambio en caso de sobrevaluación, y la de orientador selectivo de la expansión. Los costos fiscales imputables a la primera función no deberían ser computados en la relación beneficios-costos que mide la eficiencia. El análisis se realiza para el conjunto de los tres instrumentos (reembolsos, reintegros y draw-back) en el capítulo que sigue.

---

<sup>5/</sup> Hasta diciembre de 1975 se habían dictado alrededor de 300 resoluciones, beneficiando a aproximadamente 2 500 productos, con acceso a 150 nuevos mercados para los productos considerados.

<sup>6/</sup> Mientras los costos de movimiento lo permitieran, se exportaría a las plazas beneficiadas, con reexportación al destino final real.

<sup>7/</sup> Este tipo de aproximación es ya muy conocido en el país, también a propósito del uso de otros instrumentos (fijación de precios, subsidios internos, etc.) y configura lo que se ha calificado en capítulos anteriores como "precios de cobertura" ("umbrella" prices).

g) Algunos criterios relativos a decisiones y acciones futuras surgidos de la experiencia que constituirían sólo puntos para un temario de discusión, son los siguientes:

i) Estos instrumentos - el reembolso en el contexto actual - tendrían que inscribir su acción en un "sistema del sector externo", manejado con unidad de conducción y con una central de información adecuada que integre datos de otros sistemas (tecnología, industrias, etc.), de manera de facilitar cruces de información mediante computadoras. Una unidad de costos y precios se perfila como parte indispensable de este sistema de información.

ii) Habría que reconsiderar un listado de variables susceptibles de ser optimizadas. Al nivel de ingreso de Argentina, no resulta evidente que haya que maximizar el valor agregado; tal vez variables como el balance neto de divisas, la estructura del poder de decisión o la acumulación tecnológica deban tener mayor relevancia. Nada obsta, por supuesto, a que se proyecten políticas alternativas optimizando cada variable por vez.<sup>8/</sup> De allí surgiría una política selectiva más afinada.

iii) El poder de selección del reembolso depende del tipo de cambio. Ya se anotó que no parece haber opciones a una política de tipo de cambio "eje" que sea flexible y realista.

iv) La simplificación del sistema llevaría a incluir - como sucede actualmente - el draw-back en el reembolso, y a no reponer los reintegros. Con un tipo de cambio flexible y realista, el reembolso podría prescindir de su papel corrector global, para acentuar su valor como instrumento de selección. El trasfondo conceptual de ello consiste en que no hay "una" paridad, sino "n" paridades y en que "n" debe ser un número suficientemente grande como para que la selección pueda ser eficaz y eficiente, y suficientemente pequeño como para ser manejable y no crear distorsiones.

h) Haría falta volver a considerar las funciones que tendría que cumplir el reembolso. Por ejemplo: ¿procedería que contrarrestara solamente el efecto discriminatorio de la sobrevaluación, o debería extenderse para abarcar las otras áreas compensatorias analizadas en la parte VI del texto principal, por ejemplo, la del alza de costos de la exportación que trae consigo la protección efectiva? Este tipo de problemas sugiere la necesidad de un estudio de funciones virtuales de los instrumentos - actuales o por crearse - y un cuidadoso análisis de la asignación de funciones, para maximizar la eficacia o la eficiencia del conjunto.

i) Otro aspecto es la función del reembolso frente a precios "de cobertura", dados por los exportadores que en una actividad trabajan a costos más altos; y la duración del reembolso, vinculada a lo anterior.

---

<sup>8/</sup> Podría tratarse por ejemplo, como un problema clásico de programación lineal en que se cambian la variable que debe optimizarse y las restricciones, y se fijan valores.

En efecto: ¿Es procedente un reembolso estable e indiscriminado, o debe montarse sobre una curva de reducción selectiva en el tiempo? ¿Qué elementos entrarían en la selectividad? Naturalmente, sería difícil pedir a un instrumento que cumpliera demasiadas funciones, lo cual tal vez llevaría a la necesidad de revisar el conjunto de los instrumentos.

j) Podría también utilizarse más el reembolso adicional por mercado nuevo, considerando no sólo los costos reales de penetrar un mercado, sino también los de permanecer en él hasta afianzarse, y tomando además en cuenta disposiciones adecuadas para contratos a plazo.<sup>9/</sup>

k) Haría falta asimismo un nexo operativo entre los reembolsos, y los instrumentos de la conducción industrial. A corto plazo, y sobre todo en períodos de receso de oferta o de exceso de demanda interna, el problema no consiste en qué se quiere exportar, sino en qué se puede exportar. A largo plazo, una política de reembolsos definida y estable podría tener efecto inductor sobre la producción "para" exportación, y así contribuir a un programa de exportación.

l) Si el reembolso constituye su único instrumento, la política de exportación podría tornarse vulnerable a la imposición de derechos compensatorios por parte de otros países, lo que comprometería su eficacia y su eficiencia. Es indispensable alcanzar una decisión clara acerca de la redefinición de lo que constituyen prácticas desleales, de manera que éstas no abarquen solamente los costos, los subsidios y los precios relativos, sino puedan aplicarse también al conjunto de otras prácticas que afectan la capacidad global de competencia; el problema central es esto último, y no solamente los precios y los subsidios.

m) Finalmente, debería prestarse atención especial a que el reembolso no financie la salida de recursos del país por medio de los precios, la remuneración de factores, etc. Para evitarlo, se haría necesaria una paralela auditoría económico-financiera.

##### 5. Rebaja del impuesto a las ganancias

a) En cuanto a su significado, el impuesto a las ganancias (antes impuesto a la renta) está sujeto a una rebaja en el balance impositivo que alcanza al 10% del valor fob de las exportaciones incentivadas según un listado de bienes. El valor de reintegros y reembolsos percibidos por el exportador está también desgravado, lo cual es muy importante.<sup>10/</sup>

9/ Existen proyectos sobre la materia.

10/ Con ello, el efecto-beneficios después de los impuestos de un reembolso del 10% sería 12.2% si la empresa sociedad anónima distribuye a los accionistas la totalidad del reembolso y del 14.5% si retiene totalmente su valor. Los reintegros por draw-back y la recuperación del impuesto a las ventas están gravados por el tributo a las ganancias, lo cual configuraría una aparente inconsistencia. La exención de reembolsos y reintegros fue establecida por vía de jurisprudencia.

/b) Su

b) Su evolución se inició en 1967, cuando una ley autoriza la deducción indicada, en una dimensión de "hasta" el 10%. Las normas anexas dispusieron "el" 10%, de forma tal que no se utilizó selectivamente un conjunto de porcentajes diferenciales, según los bienes, lo que habría sido permitido por la ley.

En ulteriores modificaciones se cambió la lista de productos, y se fue prorrogando la exención.<sup>11/</sup>

La configuración de la nómina de productos para los que se admite la deducción depende de que éstos estén sujetos a reembolso, lo cual se integra en la política que tiende a maximizar el valor agregado contenido en la exportación.

c) Se presume que esta exención se utiliza plenamente. Su monto ha sido calculado computando el efecto directo de la exención sobre el valor de las exportaciones y el efecto originado en la exención a reintegros y reembolsos. Esta última es la de mayor significación; y dado el crecimiento rápido de los reembolsos, la exención total en el tributo a la renta - a precios constantes - se duplicó con creces entre 1969/1970 y 1974. La disminución de su volumen físico, registrada en 1975, se originó en la reducción estimada en el volumen de exportaciones incentivadas y en el alza explosiva de los precios internos.

La magnitud de esta exención es importante. En 1972 significó un 28% y en 1974 un 15% de disminución en la recaudación por impuesto a la renta de las sociedades de capital.

d) Su operatividad es simple, pues las mismas empresas efectúan la deducción en su balance impositivo, restando a la base imponible el monto resultante de la exención. Dicha operación está sujeta a los controles tributarios generales; es sabido que la evasión de impuestos fue grande en 1975.

e) El juicio sobre su eficacia debe también darse por separado en función de los objetivos.

i) Como promotor de exportaciones existen dos opiniones-límites: la de quienes estiman que efectivamente el instrumento es eficaz y logra su objetivo, y las de quienes consideran que - por la misma naturaleza del tributo que grava un ingreso antes generado - se trata de una exención que es aprovechada por los exportadores, los cuales hubieran exportado de todas maneras si la reducción no existiera.

---

<sup>11/</sup> Hasta fines de 1975. Hay proyectos que extienden la prórroga por dos años.

Cuadro 2

VALOR ESTIMADO DE LA EXENCION DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS  
POR EXPORTACIONES INCENTIVADAS

Años	Exención del 10% sobre las exportaciones	Efecto de la exención sobre reembolsos y reintegros	Total
<u>I. A precios corrientes</u>			
1969	21	27	48
1970	35	30	65
1971	59	46	105
1972	87	124	211
1973	181	337	518
1974	172	454	626
1975	404	533	937
<u>II. A precios de 1974</u>			
1969	103	133	236
1970	152	130	282
1971	189	147	336
1972	165	235	400
1973	224	418	642
1974	168	454	622
1975	131	172	303

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

/ii) En



ii) En cuanto instrumento de selectividad por tipo de bienes, valen las mismas apreciaciones emitidas para juzgar la eficacia del reembolso. Hay que añadir, sin embargo, que el 10% de exención es el límite máximo establecido en la ley, y que no se ha aprovechado aún la posibilidad de usar tasas diferenciales de exención dentro de dicho límite y en función de óptimos determinados.

iii) No hay en las normas selección por país de destino, lugar de origen, empresa exportadora ni tipo de tecnología.

f) Las consideraciones anteriores influyen también sobre el juicio acerca de la eficiencia del instrumento. En efecto, si se logra un aumento de exportaciones mediante la convergencia de instrumentos entre los cuales la exención del impuesto a las ganancias es ineludible, la eficiencia de esta última medida sería mayor.

El costo aparece en principio elevado, particularmente por efecto de la exención sobre reembolsos. Si estos últimos son correctores del tipo de cambio, no podrían estar exentos del tributo a las ganancias, en la medida en que tal tributo grave a la actividad de exportación.

Podría haber además una cuestión de fondo derivada del criterio acerca de la fuente de ingresos que grava el tributo. El impuesto a las ganancias grava los ingresos de fuente argentina; si se considerara que la exportación tiene una componente dada de fuente extranjera, no podría calificarse a esta exención como estímulo sin antes haber identificado qué parte de fuente argentina cabe computar en el ingreso generado. Desde este punto de vista, la exención no sería sino un ajuste contable del balance impositivo tomando en cuenta la fuente jurídicamente correcta, en la medida en que su dimensión también sea correcta.

g) Pueden sugerirse ciertos criterios relativos a decisiones y acciones futuras para un temario de discusión. Entre ellos están los siguientes:

i) Económicamente, habría que gravar a los reembolsos, en la medida en que éstos constituyen un corrector del tipo de cambio.

ii) Habría que revisar las variables susceptibles de ser optimizadas y, en consecuencia, mejorar la selectividad en las listas de productos y adecuarla al óptimo fijado. Ciertos porcentajes diferenciales por productos podrían ser instrumento de este ajuste.

iii) Las listas de productos exentos de este tributo deberían formar parte de un todo armónico en el cual se incluyan también las listas de productos sujetas a reembolsos o financiamiento.

iv) Es necesario otorgar permanencia jurídica a las exenciones acordadas. El monto de la exención tendría que indicarse claramente en los formularios utilizados para la liquidación del impuesto.

/h) No

h) No se tiene certeza sobre la eficacia y la eficiencia de la exención en sí. Sería necesario un estudio detallado sobre ello, juntamente con una auditoría paralela, mientras la exención mantenga su vigencia.

#### 6. Impuestos internos

a) En el impuesto al valor agregado (ex impuesto a las ventas, con ciertas modificaciones) existe una recuperación que consiste en una devolución del impuesto contenido en las compras de insumos utilizados para la elaboración de bienes exportados.

No se trata en esencia de una exención a las exportaciones, sino de una mecánica de corrección, puesto que el objetivo del tributo es gravar sólo el valor agregado en las ventas en el país. Sin embargo, implica un estímulo a la exportación.

El monto de la recuperación constituyó en 1974 el 7% de la recaudación virtual (efectiva más la recuperación) del impuesto.<sup>12/</sup>

b) Los impuestos internos al consumo por su propia naturaleza, no gravan la exportación.

#### 7. Otros instrumentos

a) Existe un Registro de Contratos de Operaciones de Exportación y de presentación de ofertas en licitaciones internacionales, el cual fue creado por Decreto de 1972, posteriormente modificado y complementado.

El propósito del Registro consiste en asegurar la estabilidad de los reembolsos a las exportaciones incentivadas cuya fabricación deba iniciarse para embarque posterior, manteniendo los porcentajes de reembolso. Procura alentar la contratación a plazos en condiciones homólogas a las del comercio internacional, disminuyendo la posibilidad de cambios. La mecánica del ajuste depende de los costos internos, los precios internacionales, los tipos de cambio y los reembolsos, y no impide aprovechar un tratamiento más favorable en el futuro.

Esta facilidad no se otorga a las ventas que se conciertan entre casas matrices y subsidiarias, o entre empresas del mismo grupo económico. Se requiere que el contrato o presentación en licitación tenga una cláusula de reajuste sobre el precio fijado en divisas. Dicha cláusula, en opinión de expertos, no es necesariamente realista, de acuerdo con la práctica comercial internacional corriente. El Estado se reserva la facultad de inscripción. Hasta fines de 1975 el Registro había sido aún poco utilizado, en relación con sus posibilidades.

---

<sup>12/</sup> Hay teóricamente un efecto compensatorio; en la interpretación del organismo recaudador, la recuperación tributa el impuesto a las ganancias.

b) La admisión temporaria fue introducida en 1963, y se aplica a la entrada de insumos destinados a la producción de bienes para exportación. En 1973 se creó el reembolso por el valor nacional de transformación (el valor de exportación menos el valor de los insumos entrados bajo este régimen).

Los pedidos son publicados para suscitar oposición de parte interesada. Entre los requisitos de admisión está que los bienes no puedan ser obtenidos en el país en la cantidad, calidad, precio o plazo requeridos para cumplir las contrataciones.

En la práctica, es utilizado por algunas industrias; pero existe una importante dificultad en su uso, sobre todo en materia de garantía. Para los expertos, no resulta realmente eficaz, puesto que trae serias dificultades de administración, es de alto costo y en consecuencia presenta escasa eficiencia.

c) Existe un régimen de muestras establecido en distintas disposiciones. En 1968 la exportación de muestras y consignaciones fue eximida de la obligación de negociar el contravalor en divisas, bastando para ello una declaración jurada del exportador. Dicha disposición se derogó en 1974 porque se prestaba a la filtración. En ese año, al aprobarse el calendario de participación en ferias y exposiciones internacionales, se admitió el embarque de bienes destinados a obsequios, sin exigencia de liquidación de divisas ni de pago de gravámenes. Se estableció asimismo que los destinados a exhibición deben atenerse al régimen de exportación temporaria.

En materia cambiaria, las disposiciones del Banco Central rigen la materia, y establecen plazos máximos de permanencia de las muestras en el exterior.

d) Se creó en 1962, el Certificado de Calidad Declarada, de uso optativo, y cuyo objeto consiste en acreditar que el bien se ajusta a lo convenido en cuanto a calidad, medidas, peso, conservación y/o envases. Se habilitó un registro especial de entidades anotadas. En la práctica la Secretaría de Comercio Exterior sólo avala que la entidad está en condiciones de emitir certificación. Se trata de un régimen jurídicamente vigente pero poco aprovechado.

e) Existe también una compensación por la exportación de productos azucarados y vitivinícolas, de carácter especial.

f) Los compromisos de compra de productos argentinos establecidos en convenios con países de economía centralmente planificada fueron también considerados en una reglamentación de compras directas de empresas estatales, que se dictó en 1975. Tales compras directas dependen de que se haya creado poder de compra argentino por un monto equivalente, lo cual incluye

/una proporción

una proporción mínima de exportación de productos industriales argentinos, fijada en los convenios. Las listas se negociarían anualmente con el país de que se trate. Estos compromisos constituyen un instrumento adicional de conducción de la exportación manufacturera; por ser muy recientes no se puede realizar aún una evaluación adecuada de su eficacia.

## 8. El régimen aduanero

a) El régimen aduanero se basa en ciertas leyes (Ley de Aduana y legislación convergente); en las Ordenanzas de Aduana (reglamentación de operaciones); en las Nomenclaturas Arancelarias de Exportación (NADE) y de Importación (NADI), provenientes de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas aplicado desde fines de 1965; en determinadas instituciones tales como el "despacho en confianza", del cual nace la necesidad del profesional llamado "despachante de aduana" y del "Registro de Exportadores e Importadores"; y en la intervención - básicamente previa - de otros organismos públicos.

b) Dicho régimen funciona sobre la base de la declaración formal previa, de la cual se debe dar fe, y cuyo falseamiento está sujeto a fuertes sanciones.

c) Su funcionamiento ha mostrado ciertas debilidades en lo que respecta a la exportación manufacturera.

i) Los expertos en la materia consideran necesario acentuar su carácter de "aduana de exportación", por sobre su naturaleza original de aduana de importación general y de exportación tradicional.

ii) En un país de frontera tan amplia y accesible, la institución aduanera no logra evitar todo el comercio clandestino cuando este último es incentivado por una gran diferencia entre el tipo de cambio oficial efectivo 13/ y el tipo de cambio no institucionalizado.

iii) Como caso paralelo al anterior, puede decirse que se hace muy difícil aplicar todas las reglamentaciones sobre tráfico fronterizo cuando existe gran diferencia entre los precios del país y los de países vecinos.

iv) El control de precios de exportación - difícil en sí dadas las numerosas y variadas especificaciones técnicas y comerciales de los productos - debe ser fortalecido para evitar la subfacturación de exportaciones. En lo que respecta a la Aduana, la debilidad de su control deriva de la falta de un fuerte equipo de economistas, técnicos estadísticos, ingenieros y otros.

d) Con miras a aumentar su eficacia, la Aduana ha introducido en los últimos años una serie de mejoras en su funcionamiento, particularmente en lo que respecta a su administración central.

---

13/ Es decir, el que resulta después de ajustado el tipo de cambio "eje" por reembolsos y otros correctores.

9. Suspensión de exportaciones

a) Es otro instrumento de conducción, que tiene por propósito básico asegurar el abastecimiento nacional y contribuir a la política de precios internos. Su marco jurídico actual se encuentra en la Ley de Protección al Trabajo y a la Producción Nacional, y se aplica por medio del Ministerio de Economía. El instrumento puede ser aplicado por iniciativa del Estado, o bien a solicitud del sector privado.

b) El instrumento comenzó a utilizarse en forma significativa a principios de 1974, cuando la expansión de la actividad interna real aumentaba la demanda de productos manufacturados e insumos industriales, al mismo tiempo que la política de precios congelados estimulaba la restricción deliberada de su oferta, y contribuía a ubicar el nivel de precios internos de tales productos muy por debajo de los internacionales.

Hubo numerosas disposiciones al respecto, en las cuales se incluyeron salvedades para seguir contribuyendo al abastecimiento de países limítrofes. Luego se crearon cupos de exportación, básicamente por producto y país.14/

c) La suspensión de exportaciones no pudo evitar la exportación no registrada de productos, que en los últimos años habría asumido dimensiones muy altas, según los expertos, y habría afectado no sólo a los productos manufacturados sino especialmente a los tradicionales. Sin embargo, contribuyó en cierta medida a regular el abastecimiento. Particularmente en lo que respecta a insumos de importancia crucial, ha sido considerada útil.

10. Eficacia de este conjunto de instrumentos

Seguidamente - y con todas las reservas que merece el análisis parcial - se anotan juicios relativos a la eficacia del conjunto de instrumentos, considerados en relación con sus objetivos.

a) Con respecto al alza del volumen físico de las exportaciones manufactureras en el comercio registrado, la experiencia demostró la eficacia del conjunto, particularmente porque al mismo tiempo ciertos instrumentos como reintegros y reembolsos debieron actuar como correctores del tipo de cambio oficial, eventualmente sobrevaluado en ciertas épocas.15/

Este juicio es de carácter general, y se mantiene a pesar de las debilidades citadas a propósito de cada instrumento (baja eficacia global del draw-back, aunque alta eficacia aparente para ciertos productos específicos; poco dinamismo en el ajuste de reintegros y reembolsos; poca eficacia de la Aduana para evitar la exportación no registrada, etc.).

14/ En la aplicación se tuvieron también en cuenta la aparición de excedentes y la existencia de compromisos anteriores del exportador.

15/ La sobrevaluación se entiende en términos relativos a la media del período en análisis, y no en términos referidos a una paridad dada.

b) Con respecto al valor agregado caben ciertas consideraciones. Si se toman estáticamente como universo de referencia todas las actividades manufactureras incluidas las de base agropecuaria, se comprobaría que los instrumentos no han contribuido a maximizar el valor agregado, dado el menor reembolso promedio relativo de las manufacturas de base agropecuaria. En el análisis realizado a partir de tablas de insumo-producto la expansión relativa de las exportaciones de tales manufacturas sería la que contribuiría a maximizar el valor agregado.

Precisamente, el cambio de la estructura industrial argentina a partir de 1950 se ha hecho con sustitución negativa. Y en el total de la exportación manufacturera ha aumentado la importancia de las industrias como las mecánicas, eléctricas, etc., cuya exportación ha sido relativamente más estimulada por los instrumentos que se están analizando.

Si, en cambio, el universo de preferencia es toda la economía, y el enfoque es dinámico, resulta evidente que los reembolsos y reintegros han contribuido a maximizar el valor agregado incentivando la exportación de productos industriales, que son los de mayor elasticidad-ingreso de la demanda externa. La inclusión de dicho producto amplía la capacidad de financiamiento de la economía en su conjunto, y levanta así la tasa posible de crecimiento del producto.

c) Su efecto sobre la distribución debe también ser discernido global y selectivamente. A nivel global, más producto financiable debe generar más empleo y mejorar la distribución.

Selectivamente, los más altos niveles de efecto-ocupación por unidad de expansión de exportaciones se dan, en promedio, en las actividades agropecuarias y en industrias de base agropecuaria. Por ello, y por este sólo efecto, una expansión en la exportación de manufactura de origen industrial tendría un efecto relativamente menor en términos de empleo y de distribución.16/

Hay, además un efecto específico adverso; el monto de los reembolsos, reintegros, draw-back y exención del tributo sobre la renta son captados por el factor empresarial y de capital, y particularmente por los tramos de ingresos altos y de residentes extranjeros.17/

d) Con respecto al balance de divisas, el aporte total se estima en definitiva de signo positivo. Los instrumentos que se están considerando han desalentado en cierta medida el comercio no registrado de exportación y la subfacturación de exportaciones, aun cuando no los han anulado. Sin embargo, dado el tipo de productos promovidos, se han estimulado las importaciones de bienes y el uso de factores del exterior, incrementando así las remesas de beneficios y regalías.

16/ Véanse, sin embargo, las observaciones de F. Herschel sobre la industria de bienes de capital.

17/ Todo esto se aplica al caso argentino y no significa un juicio de valor sobre la conveniencia de impulsar más o menos las exportaciones de ciertos bienes. Obviamente se dan otras consideraciones de mayor peso para que tal impulso sea imprescindible.

e) Su eficacia como corrector del tipo de cambio es considerada alta por los expertos.

f) Su aporte a la selectividad requiere más detalles:

i) Dada la política de estímulo a lo no tradicional, la eficacia del conjunto de instrumentos en términos de tipo de bienes se considera alta, pero susceptible de mejorarse.

ii) En lo que respecta a la selección por tipo de tecnología, se estima que la primera etapa de exportación manufacturera no tenía más opción básica que la de exportar los bienes disponibles, con la tecnología competitiva disponible, nacional o extranjera, porque el país en su conjunto no había definido claramente una política tecnológica. Algunos rasgos de la política - como la que beneficia la exportación de plantas llave en mano o completas - apuntan últimamente en una dirección conveniente. Sin embargo, es necesario un esfuerzo mucho más disciplinado para maximizar la exportación de tecnología nacional, incorporada o no.

iii) Por escala de empresa, la política no ha explicitado sus objetivos. A posteriori se comprueba que el sistema favorece a las empresas de mayor tamaño, y que las empresas medianas y pequeñas - nacionales básicamente - participan de los beneficios otorgados en una proporción menor.

iv) La política no ha establecido una selección por nacionalidad de empresas. Las empresas extranjeras captan una proporción relativamente alta de los beneficios por concepto de correctores, y se estima que también de los de la exención por impuesto a las ganancias. El registro de contratos de exportación - no utilizado suficientemente todavía - habría servido selectivamente a la empresa nacional.

v) En cuanto al origen geográfico, hubo cierta ayuda a zonas determinadas a través de reembolsos para productos originarios de ellas; pero ésta respondió más a urgencias coyunturales que a una política sistemática de desarrollo regional.

vi) En lo que se refiere al país de destino de las exportaciones, las diversas medidas - preferencias en ALALC, convenios bilaterales, adicional del 5% y excepciones para la venta de materiales críticos a países limítrofes - no se integraron en una política amplia, perseverante y centralmente diseñada de comercio por países.

## B. INSTRUMENTOS DE FINANCIACION

### 1. El sistema actual de financiación de exportaciones y su funcionamiento

a) Existen tres regímenes crediticios para la promoción de las exportaciones manufactureras, los cuales suelen ser llamados: de prefinanciación, de financiación y de postfinanciación.

i) La prefinanciación tiene por objeto financiar la producción de bienes y servicios a exportar. Los bienes son agrupados en tres listas que incluyen: bienes de capital (lista 1), bienes duraderos y semiduraderos (lista 2) y otros bienes manufacturados (lista 3). Se incluye también la reparación de elementos de transporte, equipos y maquinaria introducidos temporalmente al país con dicho fin.

- Este sistema data de 1963, y originalmente tenía por objeto financiar la producción para la exportación no tradicional. En 1970 se creó una lista de bienes, que sufrió algunas modificaciones posteriores.

- Beneficia a los productores de los bienes y servicios incluidos en dicha lista y destinados a la exportación, y también a los exportadores cuando se obligan conjuntamente con el productor.

- El monto del crédito puede alcanzar hasta el 65% del valor fob.<sup>18/</sup>

- El plazo es de hasta un año para los bienes de capital y las reparaciones indicadas, hasta 3 años para la producción de navíos y hasta 180 días para los demás bienes.

- Las tasas de interés nominales fueron originalmente fijadas en un 8% anual, y luego elevadas hasta un 33% a principios de 1976. Estas tasas fueron siempre inferiores a las tasas nominales de descuento de documentos de primera línea y a las de crédito a mediano plazo para inversión otorgados por el sistema bancario. También fueron inferiores a las tasas de crecimiento interanual de precios.<sup>19/</sup>

- Los recursos que utilizan los bancos, habida cuenta de que rige el sistema de nacionalización de depósitos bancarios, provienen de un redescuento "abierto", habilitado al efecto por el Banco Central.

---

<sup>18/</sup> Con ciertas limitaciones en cuanto al gasto en divisas para la producción (40% del valor fob incluida la utilidad, y 30% excluida la misma).

<sup>19/</sup> Con alguna excepción irrelevante.



- Desde 1970 los bancos del sistema realizan prefinanciamiento, proporcionando gradualmente los fondos en función de las necesidades. Para ello deben estimar el riesgo; y, aun cuando estas operaciones pueden exceder las limitaciones reglamentarias relativas a la relación crédito/patrimonio del deudor, los bancos suelen valorizar el riesgo tecnológico, particularmente en empresas pequeñas y medianas en las cuales el proceso de fabricación depende de pocos hombres. Algunos bancos utilizan un sistema de fideicomiso; pero se reconoce que el sistema bancario no tiene un buen servicio propio para estos controles, ni tampoco puede fácilmente dejar el asunto en manos de consultores externos.

- Se han registrado casos de incumplimiento de la exportación prefinanciada, aun cuando de escasa importancia. Dicho incumplimiento no necesariamente debe imputarse al productor; en los últimos años se relaciona con una desfavorable relación entre costos internos y tipos de cambio. Sin embargo se ha estimado que convendría realizar paralelamente ciertos estudios sobre la eficacia del sistema.

- El Banco Central procede con el necesario rigor y también con flexibilidad, tanto en el análisis de excepciones como en el de los incumplimientos y las consiguientes sanciones, lo que beneficia considerablemente al proceso.

- Se ha señalado también que, en la medida en que se busque una más estrecha vinculación entre productor y exportador y el consiguiente prefinanciamiento conjunto, se haría necesario examinar en cierto detalle la mecánica del sistema, particularmente si se deseara crear condiciones para la existencia de empresas nacionales de exportación de gran dimensión y alcance mundial maximizando al mismo tiempo la eficacia selectiva del crédito en general mediante crédito a programas.

Lo mismo puede observarse si se trata de vigorizar al máximo la formación de consorcios de exportación, integrados por pequeñas y medianas empresas. Las normas actuales y su instrumentación no necesariamente benefician la formación de tales consorcios.

ii) La financiación propiamente dicha abarca la exportación de bienes y servicios. Se hace una división entre bienes de capital, repuestos y accesorios; bienes duraderos y semiduraderos; reparación y ajuste de elementos de transporte, equipos y maquinarias con introducción temporal; fletes y seguros; servicios técnicos, investigaciones y estudios; plantas llave en mano (previa consulta al Banco Central) y navíos, considerados bienes de capital.

- En 1959 se había creado un sistema experimental, canalizado a través de bancos oficiales nacionales, que sirvió de base para establecer en 1962 el régimen de financiación de exportaciones no tradicionales. Este sistema fue perfeccionado y amplió progresivamente su cobertura.

/- Sus beneficiarios

- Sus beneficiarios son los exportadores. Suele opinarse que las condiciones favorables al exportador inciden sobre un mejoramiento de las otorgadas por éste al importador.

- El monto del crédito oscila entre el 80% (bienes duraderos y semiduraderos) y el 100% (fletes contratados en medios de transporte argentinos y seguros contratados con empresas autorizadas a funcionar en el país). Básicamente es del 85% para bienes de capital.20/

- Los plazos máximos son los siguientes diez años para navíos; ocho años y medio para bienes de capital; hasta tres años para bienes duraderos y semiduraderos; 18 meses para los demás tipos de bienes. En el caso de fletes y seguros, el plazo depende de la suma a que se apliquen; en el resto de los casos, es fijado por el Banco Central.

La política de plazos del Banco Central se acomoda en forma flexible y realista a la coyuntura internacional y a las necesidades del balance de pagos del país.

- Las tasas de interés se fijaron inicialmente en un 6% y luego en el 7.5% para todos los casos. Esta tasa es semejante a la de los países potencialmente competidores.

- Los recursos en moneda nacional utilizados por los bancos del sistema también se cargan a un redescuento abierto.21/

- La operación del sistema corre por cuenta de los bancos, los cuales deben consultar al Banco Central en ciertos casos.

- Puede otorgarse financiamiento por un monto mayor que el permitido por las reglamentaciones sobre crédito y patrimonio del deudor; sin embargo, los bancos pueden seleccionar según los riesgos.

- Si los riesgos están cubiertos por seguro de crédito, las demoras en cobros del exterior pueden ser aceptadas por hasta 195 días. Las operaciones deben estar cubiertas por seguro de crédito contra riesgos ordinarios, o estar debidamente avaladas. En ciertos casos, deben tener además seguro de crédito a la exportación contra riesgos extraordinarios en casos estipulados. Se crea así una relación entre crédito y seguro, la que es analizada en el capítulo correspondiente a éste.

---

20/ También con la limitación indicada para el prefinanciamiento.

21/ Cuando se trata de operaciones imputables a líneas de crédito acordadas en moneda internacional por el Banco Central a antes de otros países, las operaciones son descontadas independientemente por el Banco Central, previa consulta.

- El Banco Central controla cada una de las operaciones y atiende las consultas necesarias en casos de operaciones especiales o fuera de norma.

- Aunque el sistema de financiación parece corresponder a las prácticas internacionales, se ha señalado que convendría realizar un análisis más acabado de las condiciones mundiales de financiación con el fin de mejorar la flexibilidad y adaptabilidad del sistema. En lo que respecta a las exportaciones de ALALC, se podría evitar de este modo cualquier competencia indebida entre países.

iii) La postfinanciación constituye un financiamiento suplementario para exportaciones ya efectuadas. Beneficia a productos contenidos en un listado específico, prácticamente semejante a los anteriores, aunque las condiciones no son diferentes para diversos tipos de bienes. Puede también otorgarse financiamiento por un monto mayor que el permitido por la reglamentación sobre crédito y patrimonio del deudor; sin embargo, como en los otros casos, los bancos pueden seleccionar según los riesgos.

- El régimen data de 1965 y sus alcances fueron extendiéndose progresivamente.

- Sus beneficiarios son los exportadores de productos promocionados.

- El monto del crédito es de hasta el 40% del valor de las divisas liquidadas.

- El plazo es de hasta 180 días.

- La tasa nominal de interés se estableció originalmente en el 12%; actualmente es del 48%. Este valor fue siempre inferior al del alza interanual de precios.<sup>22/</sup> También se mantuvo por debajo de la tasa nominal de descuento para documentos de primera línea, hasta que ambas tasas fueron igualadas en 1975. Este hecho ha sido interpretado como anulación del estímulo. Sin embargo, el estímulo continúa existiendo por efecto de la relativa automaticidad en el otorgamiento.

- Desde la nacionalización de depósitos, los bancos cargan los recursos en moneda nacional al correspondiente redescuento.

- Los bancos del sistema son responsables de su operación. Deben poner los fondos a disposición del exportador dentro de los 60 días posteriores a las fechas de negociación de divisas (o al descuento de letras, o a la recepción del pago del exterior).

- Se ha discutido la procedencia de la postfinanciación en sí, considerando que constituye una suerte de premio sin aparente justificación. Sin embargo, se argumenta que no configura más que un instrumento importante para incitar a la regularidad del proceso de exportación, lo que en sí cumple con un objetivo de la política de exportación manufacturera.

<sup>22/</sup> Con excepción de 1969.

b) Los objetivos específicos tenidos en cuenta por el sistema, y las variables principales de su instrumentación, consisten básicamente en maximizar la exportación manufacturera con el mayor contenido posible de valor agregado y lograr una mayor diversificación por productos y mercados en determinadas condiciones de entorno, tales como la situación del mercado exterior, la evolución de la demanda interna y las condiciones de las operaciones mismas, particularmente su balance de divisas.

Frente a ello, cabrían algunas reflexiones relativas a la selectividad. Hasta ahora, las listas de productos acuerdan ventajas teniendo en cuenta la vida útil de los bienes y su valor agregado. Tales listas no necesariamente responden a estudios analíticos muy afinados, y podría lograrse un mayor grado de selectividad a través de una revisión de ellas.

Podrían determinarse además otros objetivos, como el de exportación de tecnología nacional, considerando que la tecnología actualmente exportada es a su vez predominantemente importada. Sin embargo, hubo opiniones según las cuales este objetivo exigiría brindar ventajas diferenciales en materias de interés, plazo y cobertura.

La selectividad por países de destino depende ya en parte de la realización de convenios y de la selección de riesgos en los mecanismos de seguro de crédito; y se ha estimado innecesario considerarla un objetivo específico de los instrumentos de financiación.

Los expertos señalaron que la selectividad por empresas exportadoras, en cambio, podría ser objeto de cierta consideración adicional en caso de que el Gobierno decidiera reforzar a la pequeña y mediana empresa, especialmente la nacional. Al parecer, de acuerdo con la actual selección hecha por el sistema bancario, la banca privada tiende a otorgar créditos a operaciones relativamente mayores y de menor riesgo, mientras que la banca oficial apoya operaciones de diversa magnitud y con riesgos razonables. Dentro de este ámbito de selectividad por tipo de empresas exportadoras, se señaló que el crédito podría servir como instrumento importante para crear condiciones que permitan la existencia de consorcios de exportación, para fortificar a compañías argentinas de comercialización y para cumplir otras funciones selectivas que incrementen la participación nacional en la exportación manufacturera total.

De estas diversas formas de selectividad surgen otros tantos objetivos específicos posibles en el ámbito de los instrumentos de financiación.

c) Los niveles de utilización de la financiación promocional crecieron muy rápidamente, en volumen físico por lo menos, hasta 1974.

i) A fines de 1974, llegó a 6 200 millones de pesos el saldo de créditos para promoción de exportaciones cargado por los bancos a líneas de redescuento del Banco Central.

/ii). De

ii) De este total, alrededor de una tercera parte corresponde a cada uno de los regímenes. Sin embargo, dado que la financiación puede llegar a cubrir proporciones más altas que los otros regímenes, se infiere que existen acuerdos de post y prefinanciación para exportaciones no financiadas con líneas imputables a redescuento del B.C.R.A.

iii) Los acuerdos de financiación aumentaron de dos a 260 millones de dólares entre 1969 y 1974. Nótese que, aunque los regímenes databan de antes, el sistema sólo alcanzó madurez a principios del decenio de 1970. Últimamente el 28% de los acuerdos corresponde a bienes de capital, el 22% a bienes duraderos y semiduraderos.

iv) En cuanto a la alícuota financiada, el valor del financiamiento constituye en promedio alrededor del 80% del valor de los bienes de todo tipo.

v) El destino por países ha mostrado cambios significativos. Hacia los años setenta - en que el sistema comienza a tener significación cuantitativa - el 75% del financiamiento correspondía a exportaciones a los Estados Unidos y países de Europa Occidental. En 1974, la mitad de la exportación financiada ha ido a Latinoamérica (ALALC 43%).

Cuadro 3

SALDOS DE FINANCIAMIENTO DE EXPORTACIONES, SEGUN DISTINTOS REGIMENES

(En millones de pesos a precios corrientes)

Fines de	Prefinan- ciación	Financia- ción	Postfinan- ciación	Total
<u>1971 (marzo)</u>				
<u>Total</u>	<u>5</u>	<u>87</u>	<u>192</u>	<u>283</u>
<u>1974 (diciembre)</u>				
De capital	1 594	983	...	...
Durables y semi- durables	213	431	...	...
Otros	422	513	...	...
<u>Total</u>	<u>2 229</u>	<u>1 927</u>	<u>2 074</u>	<u>6 230</u>
<u>1975 (diciembre)</u>				
De capital	2 689	3 422	...	...
Durables y semi- durables	869	1 377	...	...
Otros	1 644	2 584	...	...
<u>Total</u>	<u>5 202</u>	<u>7 383</u>	<u>4 943</u>	<u>17 529</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Cuadro 4

FINANCIACION DE EXPORTACIONES  
(Montos financiados en millones de dólares)

Años ↓	Listas →	I	II	III	Total
		Bienes de capital	Bienes duraderos y semiduraderos	Otros productos	
1969		0.3	...	1.9	2.2
1970		2.4	0.8	27.7	30.9
1971		5.1	6.4	24.8	36.3
1972		14.5	13.0	37.0	64.5
1973		50.8	40.8	80.2	171.8
1974		73.2	57.9	131.9	263.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Cuadro 5

FINANCIACION DE EXPORTACIONES

	Valor CIF de la exportación (Millones de dólares)		Alícuota financiada (Porcentajes)	
	1973	1974	1973	1974
Bienes de capital	62.3	88.4	81	83
Bienes duraderos y semiduraderos	54.2	75.9	75	76
Otros bienes	101.7	166.8	79	79
Total	218.2	331.2	79	79

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Cuadro 6

DESTINO DE LA EXPORTACION FINANCIADA  
(Porcentajes de la exportación total)

	1970	1974
ALALC	18	43
Otros países latinoamericanos	-	6
Estados Unidos	44	19
Otros países americanos	2	3
MCE	25	15
Otros países de Europa Occidental	5	3
Europa Oriental	4	4
Japón	1	3
Otros países	1	4

vi) Los bancos participantes son en su mayoría privados. Estos últimos cubren más del 70% de la cartera; de tal cobertura, la mitad corresponde a bancos extranjeros.

vii) Los créditos para promoción de exportaciones del conjunto de bancos representan alrededor del 7% del total de los créditos. En el caso de la banca privada nacional, esta proporción es del 9%; y para la banca extranjera del 20%.

Las informaciones que dan pie a las consideraciones anteriores no incluyen las operaciones imputables a créditos directos del Banco Central, en las cuales los bancos intervienen en el proceso operativo pero sin emplear fondos de redescuento. Los convenios suscritos por el país son analizados en otro punto. A fines de 1975, había comenzado la ejecución de los celebrados con Cuba, Chile y Uruguay, con una utilización de aproximadamente 200 millones de dólares.

/2. La eficacia

## 2. La eficacia del sistema

Hay - como en cualquier caso - por lo menos dos patrones de valor para juzgar la eficacia de un sistema: el que viene dado por los objetivos actuales del mismo, y el que resulta del conjunto de objetivos que podrían asignársele. Aquí se trató el primero de ellos.

Con respecto a los objetivos actuales que el sistema persigue, existe un consenso prácticamente unánime: el sistema argentino de financiamiento es altamente eficaz.

Su institucionalización normativa y automaticidad operativa son adecuadas; los casos de excepción son tratados con flexibilidad por el Banco Central; en general los productos son ordenados según su interés para el comercio exterior y su contenido de valor agregado; sus nexos con el seguro de crédito son en la práctica apropiados; su conexión con los estímulos tributarios es en principio satisfactoria; el Banco Central no parece tener razones para considerar que la instrumentación hecha por el sistema bancario desvirtúa los propósitos del sistema; no se aprecia un número significativo de casos de mal funcionamiento. En suma, el instrumento tiende a lograr su objetivo de maximizar el valor de las exportaciones manufactureras incrementando progresivamente el valor agregado de las mismas.

El hecho de que el sistema sea servido predominantemente por la banca privada - y en forma muy significativa por la banca extranjera - corresponde al juego libre del mercado por el que optó el país, y su modificación no entra en los objetivos actuales. Por lo mismo, no debe considerarse el hecho de que el sistema no contribuya a estimular la vigorización de la presencia de la empresa nacional o la formación de consorcios de exportación de empresarios nacionales.

Incluso, planteada en reunión de expertos la posibilidad de incorporar el sistema a otro sistema más general de crédito, los expertos participantes - que utilizan el instrumental de financiación - sugirieron la conveniencia de no comprometer los actuales mecanismos en función de otro cuya eficacia no está probada.

A nivel específico de plazos, coberturas y tipos de interés por listas de productos, también el sistema fue considerado por los expertos básicamente eficaz y debidamente institucionalizado, aunque se señaló la posibilidad de mejorar la selección por productos.

## 3. Criterios sobre decisiones y acciones futuras

A partir de los buenos resultados logrados hasta ahora, se estima útil considerar ciertos aspectos que podrían emplear el importante poder catalizador del crédito para incorporar otros objetivos y mejorar los resultados generales del sistema de financiación de exportaciones manufactureras. Entre ellos, un temario de discusión podría incorporar aspectos como los siguientes:

/a) Todo



a) Todo país requiere entre otras cosas, tener una política de ahorro con conducción central, lo que permite un aprovechamiento más eficaz; debe también asegurarse de que en la práctica se exporte, se produzca y se sustituya todo lo que sea necesario, habida cuenta de las restricciones existentes.

Una política de crédito bancario que se apoya en la base tradicional de prestar al más solvente no se ajusta necesariamente a esos objetivos. Se propone que el préstamo al programa de la empresa constituiría una aproximación más operativa.

Para que el producto se expanda hasta lograr un crecimiento "suficiente", el volumen físico de exportación debe también ser "suficiente", lo que a su vez exige financiamiento adecuado y también eficiente, en el sentido estricto definido en este estudio.

Además, se ha señalado que, para lograr tal suficiencia en la práctica, el proceso producción/sustitución/exportación debería integrar un solo conjunto conceptual, de diseño y operativo.

El crédito al proceso producción/sustitución/exportación constituye una inyección de fondos en un circuito. En consecuencia, según por donde entren los fondos en este circuito y para qué se usen, se estará influyendo sobre la forma de funcionamiento del mismo circuito y sobre otras variables, tales como la estructura de las transacciones, la distribución del ingreso, el nivel y la estructura de precios, las transferencias de ingresos por cambios en tal estructura de precios, la estructura de la propiedad, y los flujos de divisas.

Además, es ya necesario conceptualizar la tecnología en términos de mercadería o cuasi mercadería, y concebir que el crédito financia la exportación de una tecnología nacional o la reexportación de una tecnología extranjera. Y, aún más, que en su conjunto la política tecnológica de cada país crea exigencias que recaen sobre la política de crédito en general y la política de financiación de exportaciones en particular.

A las consideraciones anteriores es necesario agregar que cada país debe conducir de alguna manera la estructura de la propiedad de sus decisiones, en general y particularmente las relativas a su balance de pagos. Esta variable, constituye una restricción dominante en el proceso de desarrollo integrado de muchos países, y en el de Argentina en particular.

Si todo lo anterior se integra en un solo análisis, se deduce - y no se postula - que procedería revisar los objetivos específicos asignados al financiamiento de las exportaciones y considerar una expansión y una mejora en su selectividad.

b) Lo anterior debe ser instrumentado eficaz y eficientemente. De lo mucho que sobre ello procedería considerar, por lo menos un aspecto institucional y operativamente importante, consiste en que la fortificación de la empresa

/nacional exige

nacional exige créditos vinculados a la asistencia técnica, el aval, el "underwriting", la participación en el capital cuando proceda, y otras prestaciones convergentes, todo lo cual debe ser estrictamente operativo.

Para lograr este propósito la acción de la financiación como instrumento, sería insuficiente, por fecunda que fuese. Se hace necesario vincular en el plano operativo los elementos anteriormente nombrados lo que requiere una entidad ad hoc. Dicha entidad debe ser una corporación y no sólo un banco. En consecuencia, se deduce que procedería discutir la conveniencia de una Corporación del Sector Externo para Argentina.

Tal Corporación serviría, además, para crear condiciones para la formación de empresas con participación argentina en el exterior.

c) Los instrumentos de financiación constituyen un subconjunto del instrumental de conducción del sector externo. Los Bancos Centrales suelen disponer de un gran conjunto de instrumentos de conducción del sector externo; pero no abarcan los relativos a la política comercial y los tributarios. Se impone, pues, una coordinación instrumental que comienza por la coordinación en el diseño de las políticas.

Los principales decisores de las instituciones requieren el equivalente de un "estado mayor" en lo económico, que ayude a la conducción sin interferir en las decisiones y acciones de línea. En el caso particular del Banco Central de la República Argentina - que posee un Centro de Estudios Monetarios - se ve la conveniencia de discutir la constitución de una unidad de estudios del sector externo para desempeñar este papel, y vincularse con unidades homólogas de otras entidades encargadas de asuntos convergentes en otras áreas del sector público.23/

d) d) Procedería también estudiar en detalle factores convergentes de financiación que nacen de la posibilidad de asociación de bancos nacionales con entes financieros del exterior; la forma que puede asumir la contribución de las sucursales de bancos oficiales nacionales en el exterior al proceso; y el virtual papel de las empresas comercializadoras en la obtención y canalización de determinados recursos.

e) A menor nivel de abstracción, por lo menos se cree procedente:

i) Discutir la conveniencia de un control y regulación, económico-financieros y tecnológicos del proceso y paralelos a éste, apoyados en un flujo de información mantenido al día.

---

23/ A propósito del tratamiento de los instrumentos de información y comercialización, se formula también una propuesta homóloga para la constitución de un Centro en la Secretaría de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales.

ii) Reconsiderar el valor actual que resulta de descontar los cobros futuros por exportaciones a plazos, considerando además la inflación mundial en las monedas convertibles. Sistematizar el cálculo de un valor actual del balance de divisas, computando también las virtuales filtraciones a que podría dar lugar un exceso de generosidad en el financiamiento.

iii) Montar el mecanismo para que las listas de productos con financiamiento promocional se mantengan permanentemente vigentes y sean "eficientes" en el sentido estricto del término.

iv) Considerar - además de las soluciones globales o los grandes ajustes - los ajustes de la mecánica del proceso que podrían servir para formar consorcios de exportación de empresarios nacionales; y fortalecer en general a las empresas nacionales de exportación dentro del sistema vigente.

v) Conectar desde ya los regímenes de promoción industrial y de financiamiento industrial - desde el nivel de prefinanciamiento en adelante - con el de financiación de exportaciones, con el fin de lograr un flujo permanente de producción "para" exportación.

vi) Condicionar determinado otorgamiento de crédito interno al desempeño de la empresa en materia de exportación, aun cuando el crédito al programa de las empresas no se realice en forma generalizada.

### C. SEGURO DE CREDITO A LA EXPORTACION

#### 1. Institución y fisonomía

a) El seguro de crédito a la exportación cubre riesgos comerciales y riesgos llamados extraordinarios (de catástrofes, de trastornos sociales o políticos, etc.).

b) Actúa en el ramo la Compañía Argentina de Seguros de Crédito a la Exportación S.A., empresa privada especializada constituida por más de ciento cincuenta sociedades anónimas con sede en el país. Esta entidad asume el riesgo comercial y en el caso de riesgos extraordinarios actúa como mandataria del Estado.

La Compañía es miembro de la Unión Internacional de Aseguradores de Crédito (Unión de Berna). Toma un 50% de reaseguros pasivos con reaseguradores del exterior, y está entrando en el reaseguro activo. Convoca a un grupo de discusión, de carácter asesor interno, con integración múltiple, para autocritica y estudio de la mejora del sistema.

c) La legislación sobre seguro de crédito contra riesgos extraordinarios designa como autoridad de aplicación del sistema - a cargo del Estado - a la Secretaría de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales. Establece además una Comisión Nacional de Seguros y Garantías Externas, como entidad asesora necesaria, y con iniciativa propia, integrada por representantes de entidades estatales.

d) Argentina, pues, ha optado en esta materia por un sistema mixto.

e) Las disposiciones en vigor establecen que, para acceder al financiamiento promocional de las exportaciones que el Banco Central otorga, es necesario que los créditos al exterior estén cubiertos por el seguro contra riesgos comerciales, o tengan aval de banco o entidad financiera no bancaria del exterior, a satisfacción del Banco Central.

Se ha interpretado que esta disposición crea la necesidad de utilizar el seguro de crédito por parte del exportador, salvo que obtenga aval - lo que implica usar su capacidad de crédito.<sup>24/</sup>

f) Se estimó que la Compañía cubre solamente entre un 33 y un 40% de su mercado potencial. Ciertos exportadores - sobre todo la pequeña y mediana empresa - no acuden al sistema, por desconocimiento o porque trabajan con cartas de crédito. Además, el acceso de los exportadores del interior del país al sistema es relativamente menor.

---

<sup>24/</sup> O salvo también que goce de un crédito fiduciario de hasta cien mil dólares en el conjunto de bancos, lo que incide escasamente sobre el grueso de la exportación.

Al ampliar la cobertura, se distingue entre demanda insatisfecha de seguros y demanda por crearse. Para evaluar la demanda insatisfecha se ha preparado un convenio con los gerentes de exportación de los bancos. La demanda por crearse compromete acción en materia de información. La Compañía está evaluando la posibilidad de apertura de filiales.

g) De los principales indicadores de desarrollo del sistema hacia 1975 ponen de manifiesto lo siguiente:

i) Los montos asegurados en ambos tipos de riesgos muestran muy rápido crecimiento.

ii) El valor de los riesgos extraordinarios asegurados triplica con creces el de los riesgos comerciales ordinarios.

iii) La suma media por póliza va en aumento.

iv) El plazo promedio ponderado de las coberturas es de un año para riesgos ordinarios y de tres años para riesgos extraordinarios. El 70% de los riesgos ordinarios cubre hasta 180 días. El largo plazo medio en riesgos extraordinarios se relaciona con la cobertura de la exportación de bienes de capital.

v) El 20% del monto asegurado contra riesgos comerciales corresponde a pólizas colectivas.<sup>25/</sup>

vi) Entre el 65% y el 75% de las coberturas se otorgan a países de ALALC y casi todo el resto se reparte entre Europa Occidental y América del Norte.

vii) Desde 1975 se comienzan a otorgar coberturas por exportaciones de servicios a países de la región.

viii) Desde 1974 se cubren también riesgos de fabricación por exportaciones a América del Sur y América Central.

ix) Las coberturas de la exportación de bienes corresponden en la práctica a productos manufacturados. Las manufacturas de metales, maquinarias y aparatos - eléctricos o no - y vehículos y similares constituyen el 80% de los riesgos comerciales y el 60% de los extraordinarios.

x) Las coberturas a compradores públicos constituyen el 9% de los riesgos extraordinarios asumidos.

h) Interesa anotar que la solicitud de coberturas parece tener cierto valor como indicador anticipatorio del curso de las exportaciones manufactureras; ello debe todavía comprobarse empíricamente.

---

<sup>25/</sup> Por la totalidad de operaciones de una empresa, bajo ciertas condiciones.

2. El seguro de riesgos comerciales

a) El riesgo cubierto es el de insolvencia jurídica. La Compañía puede también discrecionalmente, reconocer la insolvencia de hecho. Además, se ha cubierto el riesgo de interrupción del proceso de fabricación para la exportación por causa imputable al comprador del exterior. Se distingue también la insolvencia presunta de hecho, o "mora prolongada", riesgo en esencia no cubierto, aunque la legislación vigente lo señala entre los que puede asumir el Estado.26/

b) La cobertura de las pólizas alcanza en general hasta el 90% del valor del embarque. Se emiten pólizas individuales (para operaciones concretas, generalmente de bienes de capital y duraderos, a mediano y largo plazo) y pólizas globales (por exportador, a todos los mercados, para compradores habituales, y por lo general hasta 180 días).

c) La bondad del sistema depende obviamente del sistema de información. Este sistema sirve especialmente para las exportaciones industriales, porque en éstas se repite menos el tipo de bien exportado.

En el seguro de crédito, la información depende de una buena elección de fuentes informantes, y esto a su vez, en gran parte, de las vinculaciones de la entidad.

i) Las fuentes empleadas son informantes usuales y reaseguradores extranjeros. Se ha anotado que si se depende excesivamente de tales reaseguradores podría verse afectada la capacidad de decisión de la Compañía acerca de las posibles operaciones.

ii) Existen problemas en lo relativo a calidad de la información, la cual a veces es calificada como deficiente. Ello obligaría a otorgar las coberturas en forma muy conservadora.

iii) El costo de la información es alto y creciente, y resulta relativamente más cara, como es natural, en el caso del exportador pequeño y no repetitivo. La Compañía, empero, suele subsidiar este costo en ciertos casos.

iv) Sobre la demora en la información hubo juicios dispares, aunque en general parece ir a la par con la demora normal de la conclusión de una operación de exportación. Sin embargo, el grado de flexibilidad que debe tener el sistema de seguro depende del nivel coyuntural del comercio mundial: si hay exceso de demanda mundial se alarga el trámite de emisión de las pólizas; y si hay recesión con presión de oferta, como sucede actualmente, el sistema debe operar a ritmo más veloz, porque toda demora afecta la posibilidad de concertar ventas al exterior.27/

---

26/ En el punto g) se trata sobre los riesgos no cubiertos en forma sistemática.

27/ Actualmente existe en la Compañía un control de demoras. Se está considerando además la posibilidad de otorgar coberturas en forma directa, por monto reducido, y sobre la base de que el banco participante comparta en cierta medida el riesgo.

v) La Compañía ha participado en los esfuerzos realizados en diversos foros internacionales para intercambiar información, y está explorando la posibilidad de convenios al respecto en América Latina.<sup>28/</sup>

d) La suficiencia de la cobertura del seguro no es siempre plena. Cuando el crédito excede los límites de endeudamiento asignados al exportador, los bancos suelen requerir, además, un aval; y ello perjudica especialmente a los exportadores nuevos, o medianos y pequeños. En cierta medida esto limita la velocidad con que aumentan los exportadores nuevos, y limita sus posibilidades a la calificación previa de su crédito - es decir de su solvencia - sin considerar su eficacia puramente exportadora.

e) Sobre el costo del seguro contra riesgos comerciales ordinarios hay al menos dos criterios. Por un lado, se ha establecido que las primas responden al nivel internacional, que no resultan onerosas, y que no gravan la colocación externa de los productos. Por otro, que las primas son superiores a las usuales en otro país latinoamericano, y que se requiere un estudio especial, particularmente por las implicaciones de cualquier abultamiento en el costo (que en tal caso sería invisiblemente financiado con los estímulos tributarios y financieros estatales). Naturalmente, puesto que las primas se liquidan en el mercado financiero, su costo en moneda nacional resulta alto; y las primas de pólizas individuales, que son relativamente mayores, resultan más onerosas para las empresas medianas y pequeñas.

f) Son varios los riesgos no cubiertos en la práctica. Entre ellos están los siguientes:

i) El de mora prolongada, que se produce cuando se retarda ostensiblemente el pago del exterior. La calificación de su importancia varía. Algunos lo consideran la carencia más notable del sistema argentino (está previsto en la generalidad de los sistemas del resto de América Latina); otros piensan que, si bien constituye uno de los mayores reclamos del sector exportador, existen razones técnico-económicas para estimar que no conviene aplicarlo sin realizar estudios previos.<sup>29/</sup> Adicionalmente, la

---

<sup>28/</sup> Los trabajos del CIPE (Centro Iberoamericano de Promoción de las Exportaciones) y particularmente los esfuerzos para uniformar las bases de obtención de información fueron citados como labores fructíferas. La participación de reaseguradores, bancos, exportadores y gobiernos en el proceso fue considerada igualmente.

<sup>29/</sup> Entre dichas razones se citan las siguientes: convertiría la función de seguro en una función de financiamiento; debería afrontarse el muy alto costo de la operatoria jurídica de recuperación de los fondos en el exterior; y el sistema de seguro quedaría sensibilizado al ciclo del mundo industrial, y particularmente a las quiebras que durante la depresión se producen en los países importadores. Interesa anotar que la recesión en los Estados Unidos significó que en dicho país, con sólo el 5% de los riesgos asumidos, se produjo el 50% de las quiebras. Además se ha dicho que las quiebras del mundo industrial han tornado difícil la situación de empresas que aseguran contra mora prolongada y relativamente más aún en los países en que se han desarrollado planes más rigurosos de estabilización económica.

Cuadro 7

SEGURO DE CREDITO A LA EXPORTACION: PRINCIPALES INDICADORES DE SU EVOLUCION

	Riesgos comerciales		Riesgos extraordinarios	
	1970a/	1975a/	1970a/	1975a/
Sumas aseguradas (millones de dólares)	8	90	3	340
Pólizas emitidas (miles)	0.1	2.3	0.2	10.6
Suma media por póliza (miles de dólares)	26 b/	39	17	32
Prima unitaria media (porcentaje)	1.3	1.4	...	...
Plazo promedio de las coberturas (meses)	10	12	38	35
Proporción de compradores públicos c/ (porcentaje)	-	-	...	9
Siniestros pagados d/ (miles de dólares)	-	55	...	...
Estructura según destino de la exportación (porcentajes)				
- ALALC	26	74	66	65
- América del Norte	45	10	33	15
- Europa Occidental	27	12	-	16
- Otros países		4	1	4

Fuentes: Secretaría de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales, Banco Central de la República Argentina y Compañía Argentina de Seguro de Crédito a la Exportación S.A.

a/ Ejercicio cerrado en junio.

b/ 1971.

c/ En el valor de las coberturas.

d/ Montos netos de recuperación.



posibilidad de que la Compañía otorgue a discreción los anticipos a cuenta de siniestros puede proteger al exportador de una mora prolongada (desde el punto de vista puramente financiero).

ii) Existe consenso acerca de la conveniencia de otorgar garantías incondicionales de cobranza a los bancos. El exportador no tendría en tal caso que ofrecer avales adicionales. Sin embargo, al parecer se haría necesaria cierta participación estatal en el problema; de todas maneras, éste requiere más estudio.

iii) La extensión geográfica de la cobertura a países de Africa y Asia ha suscitado también diferentes opiniones. Algunas de ellas consideran que el comercio es pequeño y los compradores públicos importantes, por lo cual el riesgo está cubierto por el seguro de riesgos extraordinarios que incluye al comprador público. Otras afirman que la cobertura se requiere precisamente para que el comercio deje de ser pequeño y para que acceda a un número mucho mayor de importadores privados de esos continentes.

iv) El riesgo de insolvencia del propio exportador durante el proceso de fabricación, que viene siendo cubierto desde 1974 en pequeña escala, constituiría, en caso de ser difundido, una suerte de seguro al prefinanciamiento.<sup>30/</sup>

v) Sobre los plazos, hasta marzo de 1973 se cubrían riesgos hasta 3 años; desde entonces hasta 5 años; y se ha discutido la conveniencia de una extensión mayor. Por lo general las opiniones técnicas no aparecen en principio favorables: el valor actual de las cobranzas a tan largo plazo es poco, y los compradores en tal caso son públicos. La extensión del plazo suscitará además otros problemas prácticos.

vi) Finalmente, los riesgos de inversión argentina en el exterior constituyen un punto específico de gran importancia, que requeriría estudio especial. Cuando empresas con sede en Argentina instalan empresas en el exterior, el financiamiento de la exportación sirve para capitalizar la unidad de producción establecida en el país de destino. Si se piden garantías tiende a desvirtuarse el sistema y se afecta más a la empresa mediana y pequeña, que es precisamente la empresa nacional que tiene capacidad para proveer la tecnología, también nacional, que se adapta a la constelación de recursos de países homólogos o de menor desarrollo relativo. El seguro de

---

<sup>30/</sup> Técnicamente se configura una suerte de seguro de caución. En Argentina éste se otorgaba a astilleros, hasta ser prohibido por la Superintendencia de Seguros de la Nación por falta de solvencia de compañías para afrontar este tipo de riesgos. Se ha citado que es más un problema de financiamiento que de garantías, porque los exportadores tienen poca solvencia en relación con el riesgo que asumen. De hecho, en este tipo de riesgos los bancos utilizan formas de fideicomiso y disponen directamente de los fondos que otorgan; pero reconocen su debilidad para operar adecuadamente en este aspecto.

inversión en el exterior es una figura tipificada en la Reunión de Berna. Puesto que tales inversiones se están realizando, constituye riesgo vigente, y configura un elemento importante para el funcionamiento práctico de la empresa conjunta latinoamericana. Su estudio requiere un adecuado marco jurídico.

### 3. El seguro de riesgos extraordinarios

a) Los riesgos cubiertos son los provenientes de trastornos políticos, de catástrofes u otros que impidan transferir las divisas, y están taxativamente tipificados. Se incluye la cobertura de los pagos previstos, ya sea durante el período de fabricación de las mercaderías, o a su entrega, o por contratos de prestación de servicios o consultorías.

b) Los bienes financiables son los que pueden obtener prefinanciación o financiación, de acuerdo con el régimen del Banco Central.

c) La cobertura de las pólizas puede ser simplemente la de riesgos extraordinarios, o incorporar también un "alcance de comprador público" en cuyo caso se cubre el incumplimiento de pago del ente público comprador. En la práctica, para estos casos se requiere garantía del Estado del país adquirente.

Para estos riesgos se fijó en 1975 un "cúmulo global", que es la suma máxima total por la cual se hace responsable el Estado argentino. Anteriormente se fijaban máximos por países.

Básicamente se cubre el 100% del valor. Esto ha sido criticado, pues no asocia el interés del exportador a la cobranza. Cuando se incluye el riesgo de incumplimiento de pago (con alcance de comprador público), la cobertura alcanza el 90% del valor del crédito.

d) Las primas son fijadas por la autoridad de aplicación, y varían según la clasificación del país de destino (la cual se hace en parte en función de su situación económico-financiera) y según los plazos de financiación.

e) La operación del sistema en lo que respecta a la liquidación una vez configurado el siniestro, ha suscitado problemas de variados tipos.<sup>31/</sup>

### 4. La eficacia del sistema

a) En líneas generales, el juicio es positivo. El seguro de crédito sirve específicamente como un eficaz accesorio del principal instrumento: la financiación.

---

<sup>31/</sup> Se han citado demoras en los pagos gubernamentales; defectos de información sobre letras que habían sido pagadas y sobre tipo de cambio aplicable, etc. Se está diseñando un mecanismo de reverificación de los mecanismos de información.

b) Este juicio global no se ve debilitado por el hecho de que el crédito a tasa promocional constituye la contrapartida de la contratación del seguro, ni por el relativo impulso a tomar seguro que viene del crédito mismo, ni por los problemas operativos antes señalados. Hay razones de especialización técnica y de escala de operación que aconsejarían la concentración de la actividad en una sola entidad.

Además, algunas opiniones toman como índice de eficacia el rápido incremento del número de empresas que acuden al seguro de crédito, mientras que otras lo consideran meramente un trámite. Se rescata, empero, la circunstancia positiva de que la obtención de reaseguros en el exterior y la participación en la Unión de Berna son índices de que en el exterior se considera adecuado el nivel de eficacia del sistema argentino.

c) Sin embargo, las observaciones surgen cuando se baja de nivel de abstracción, y se entra a juzgar la eficacia respecto de determinados logros.

En lo que respecta a plazos, se considera que favorece a la eficacia el hecho de que la Compañía haya decidido otorgar solamente 180 días de cobertura a ciertos productos, aun cuando el Banco Central haya admitido un plazo mayor de financiamiento.

En cuanto a las entidades, en cambio, se ha señalado que la labor no es eficaz en lo que respecta a la pequeña y mediana empresa; y que las coberturas de riesgos comerciales se concentran en un número reducido de empresas, especialmente las de naturaleza transnacional.

Se considera que un juicio afinado requeriría estudios detallados a partir de una definición del nivel de selectividad que se pide al sistema de instrumentos de conducción de la exportación manufacturera, y a partir también de la asignación de responsabilidades a los distintos instrumentos, entre ellos el seguro de crédito. De allí surgiría un patrón de valores con el cual se podrían evaluar los logros concretos.

d) La selectividad que puede lograrse mediante el mecanismo de seguro de crédito es alta (dado el nivel de cobertura del mismo seguro);<sup>32/</sup> y en ello consiste buena parte de su utilidad potencial para la política de exportaciones. En la práctica, su funcionamiento real está subordinado a la existencia de un buen nexo entre el seguro y los demás mecanismos de conducción de la exportación manufacturera, y particularmente el financiamiento en sí.

i) La selección por productos es realizada por el Banco Central en función de las listas para el financiamiento, y también por la Secretaría de Comercio Exterior.

---

<sup>32/</sup> Sí, como al presente, el seguro cubre menos del 50% de su mercado potencial, ello daría una gruesa pauta de la significación del efecto real de la selectividad posible.

ii) La selección por países de destino está en parte incorporada al seguro de crédito, que tiene distinto costo según las plazas.

iii) La selección por ente importador es también parte natural del sistema.

iv) Los plazos se acomodan por lo general a la naturaleza de los bienes, y están regulados por la Secretaría del ramo.

v) Si interesara realizar una selección por ente exportador, ésta podría hacerse por medio de los mismos instrumentos; sin embargo, esto debe ser materia de cuidadoso estudio.

e) Es de interés tener en cuenta, entre otros hechos, que, para el exportador, el seguro es más barato que el aval. Resulta también más útil para los bancos, pues los compromete menos con sus corresponsales.

## D. INSTRUMENTOS DE INFORMACION Y DE COMERCIALIZACION

### 1. Criterios globales de análisis

a) Estos instrumentos son conceptualmente separables, aunque en la práctica están estrechamente vinculados.

b) Se identifica cierto nivel de capacidad de competencia por efecto-información y por efecto-aptitud de comercialización. Estas capacidades de competencia entran en interacción con las que resultan de otros efectos (precios, tecnología, etc.). Maximizar la capacidad de competencia por efecto-información y comercialización constituye, pues, un objetivo operacional, sujeto naturalmente a una serie de restricciones. Tales restricciones han de ser tanto de tipo general - inherentes al sistema económico global y a su funcionamiento - como propias de ambos sistemas.

c) Para maximizar tal capacidad de competencia se requiere concebir al conjunto información/comercialización como un sistema en sentido estricto, al cual se piden salidas específicas.

Estas salidas constituyen no sólo la información y la aptitud de comercialización que sirven al exportador, sino también las que sirven al Gobierno para conducir al conjunto producción/sustitución/exportación, para minimizar filtraciones, y particularmente para maximizar la eficiencia en la exportación por productos, mercados, entidades, etc.

d) Con este tipo de enfoque global se analiza el caso argentino en materia de instrumentos de información y comercialización.<sup>33/</sup>

### 2. Instrumentos de información

La importancia de la información para la exportación manufacturera ha sido claramente destacada en una reunión de expertos convocada para contribuir a este estudio. En ella se estableció que "la información va primero y otros instrumentos, incluso el de financiamiento, podrían ir después"; y, aún más, se señaló que el país debe construir un verdadero sistema de exportación, y que este sistema depende de la institucionalización de un flujo bien programado de información.

a) Las informaciones sobre oportunidades comerciales en el exterior surgen sobre todo de contactos comerciales corrientes, de nexos con casas matrices y de información impresa. La información de fuente oficial está contenida en un Boletín de Oportunidades Comerciales que edita la Secretaría de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales y en los datos de que disponen este organismo y las Consejerías Comerciales.

---

<sup>33/</sup> Sólo para el propósito expositivo, las misiones comerciales, las ferias y exposiciones, y las ventas en licitación son consideradas bajo el acápite de instrumentos de información.

La Secretaría utiliza una serie de instrumentos convergentes, pero al parecer no los ha integrado en un sistema de información, considerado en sentido estricto.

En tal contexto, naturalmente, las filiales de corporaciones transnacionales, al poseer fuentes informativas directas propias, de ámbito mundial, gozan de una relativa ventaja ante las empresas medianas y pequeñas, las cuales deben apoyarse, en mayor o menor medida, en el sistema público.

b) Las misiones comerciales analizadas en 1974 y 1975 fueron organizadas en parte con participación de la Confederación General Económica (C.G.E.). Las misiones alcanzaron a Cuba, Ecuador, Venezuela, Perú, Europa Oriental, el Caribe y los Estados Unidos. De ellas surgieron no sólo exportaciones manufactureras, sino también proyectos de inversiones conjuntas y avances en materia de complementación industrial. Su evaluación operativa señala que las misiones más exitosas fueron aquellas en que se contó con mayor apoyo del Consejero Comercial en el país importador, y que es necesario organizar la cooperación entre los sectores estatal y privado sobre bases más eficientes en la práctica. Todo ello exige recursos financieros y organizativos, de los cuales en la actualidad aparentemente no dispone la Secretaría de Comercio Exterior.

c) Las ferias y exposiciones fueron organizadas en los últimos años por diferentes entidades.

i) La primera intervención oficial en la materia data de 1958 (Bruselas). Desde entonces y hasta 1967, en que se creó el Servicio Nacional de Exportaciones, se dependió de la iniciativa privada. Entre 1971 y 1975 la Secretaría de Comercio Exterior realizó, entre otras, ferias y exposiciones en Sudáfrica, Alemania, Perú, Colombia, El Salvador, Zaire, Ecuador, Guatemala, Chile, Canadá, Francia y Cuba. Excluido este último país, la venta promedio en los eventos es de 1.5 millones de dólares y se conciertan ventas posteriores que (de acuerdo con una muestra pequeña) representan en promedio un monto semejante. El costo promedio fue estimado entre un 7 y un 10% del valor de las ventas.

ii) La Cámara de Exportadores - entidad privada - ha efectuado numerosas exposiciones. Además, en los últimos años, diversas cámaras industriales organizaron eventos similares. Sus resultados sugieren la necesidad de complementación con la labor estatal.

d) Las ventas en licitación son dadas a conocer sistemáticamente por la Secretaría de Comercio Exterior, la cual brinda asesoramiento y acceso a las Consejerías Económicas.

e) No existe en el país un centro de documentación que asegure no sólo flujos originales de información, sino también recuperación de ella. Tal tipo de entidad requeriría activa participación empresarial.

/f) No

f) No se hacen estudios de mercado sistemáticos en la Secretaría del ramo; en general, estos estudios quedan remitidos a las iniciativas individuales. Naturalmente, la empresa mediana y pequeña - nacional por lo general - está en desventaja comparativa, pues el costo de tal información es alto para ella.

g) El uso de redes internacionales de información se remite a canales tradicionales (informes y publicaciones), pero no se ha entrado a emplear información obtenida por satélite o computadora.

h) Las informaciones de Consejerías Comerciales son sistematizadas en parte; pero su recuperación es susceptible de mejorarse, según los expertos. Los Consejeros deben, además, dispersarse para cubrir requerimientos muy variados, y el país no cuenta en esta materia con un buen servicio en el exterior.

i) La insuficiencia de la información en materia de comercio exterior ha sido considerada como un caso particular del problema estadístico general del país, en que los datos disponibles para tomar decisiones en el corto plazo son de poca utilidad práctica.

j) El acceso de información al interior del país es relativamente menor, lo que perjudica a la empresa nacional.

k) La capacidad de competencia por efecto-información ha sido calificada por expertos como relativamente baja al nivel del país en su conjunto, incluso con respecto a la de otros países latinoamericanos exportadores de manufacturas. Es relativamente mucho más reducida en la empresa nacional mediana y pequeña que en las filiales de empresas transnacionales que exportan desde Argentina y tienen acceso al sistema de información de sus propias sedes.

l) La información requerida para la conducción estatal de la política de exportación manufacturera no parece haber sido organizada con decisión. Como se analiza en otros capítulos de este estudio, hay un sistema que otorga ventajas, entrando a cierta selectividad por tipo de productos. Dicho sistema es activado por la acción privada, salvo en lo que atañe a convenios con el Estado y a otros mecanismos institucionalizados. Existen, por grupos de actividades, índices de variaciones de costos, niveles de tipos de cambio efectivos y ciertos datos sistemáticamente recogidos sobre precios efectivos de exportación; sin embargo, no se registran en la misma forma los precios de competidores ni las variaciones en las condiciones internas y del mercado internacional de otros factores, que son datos necesarios para que la conducción estatal pueda activar el sistema en forma eficiente en lo cuantitativo y en lo selectivo.

m) Dentro de lo que constituye información, debe tenerse en cuenta que se viene realizando un fuerte esfuerzo de capacitación. En el sector privado, se dan cursos, seminarios y conferencias. En el sector público, se ha especializado en comercio exterior a un grupo de alrededor de cien profesionales jóvenes, mediante un convenio oportunamente celebrado con el

Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la Capital Federal. Tales especialistas se están integrando a los diversos servicios de la Secretaría, y al parecer existe consenso de que ha aumentado considerablemente la capacidad de acción concreta de la Secretaría de Comercio Exterior.

n) En el pasado se realizaron esfuerzos de distinto tipo orientados hacia el montaje de un sistema de información (por ejemplo, constitución de CACE - Consejo Asesor de Comercio Exterior -, proyecto de integración de CAPESA, entidad encargada de estudios de mercados, organización de ferias, publicidad y otros aspectos de promoción; intento de integración de los Consulados en el sistema de información comercial, etc.). Sin embargo, todos estos intentos se vieron afectados por la rotación de autoridades y la falta de consolidación de una estructura orgánica en la Secretaría de Comercio Exterior.

ñ) De acuerdo con el consenso alcanzado en reuniones técnicas, la información debe montarse como sistema, en el sentido estricto de la ingeniería de sistemas.

### 3. Instrumentos de comercialización

Además de los instrumentos de comercialización que fueron considerados en el punto anterior, interesa tratar los siguientes:

a) Los consorcios de exportación constituyen instrumentos útiles para compatibilizar la menor dimensión relativa de la empresa individual argentina con la escala de demanda de productos de uso masivo en grandes mercados de países industriales. Su eficacia ha sido probada en la exportación de vinos argentinos. En el caso de estos productos, se logra vender en gran escala, diversificar tipos de productos, calidad y mercados, aumentar el poder de negociación, bajar costos unitarios, organizar la comercialización en el exterior, etc.

Hay intentos para extrapolar esta experiencia a otros productos.

La cuestión es importante, y expertos en la materia han señalado que el avance de Argentina en tal tipo de compañías de comercio es lento por falta de una decidida cooperación de los empresarios industriales.

b) Sin embargo, la cuestión esencial consiste en la fisonomía que debería tener el conjunto de empresas exportadoras. Actualmente, los principales exportadores son filiales de corporaciones transnacionales; en el total de la exportación argentina de 1973, tales empresas tienen muy alta significación. Las compañías puramente comercializadoras de dimensión mediana o grande son pocas. El tamaño y la especialización son factores que no entraron en designios previos de la política de exportaciones por entidades, sino que surgieron por impulso del comercio mismo.

Ciertos expertos estiman que debe tenderse hacia la gran compañía nacional de comercio exterior; otros opinan que habría que especializar empresas de exportación por actividades. Finalmente, otros afirman que es

/difícil discernir



difícil discernir a priori para la realidad argentina una determinada estructura de entidades; que de todas maneras hay que entrar por actividades; que debe estudiarse la posibilidad de crear condiciones para la existencia de consorcios para exportaciones especializadas y, al mismo tiempo, grandes empresas de comercio; y que es esencial para las decisiones el que exista en algún punto del sector público un equipo capaz de analizar las experiencias y prestar asistencia técnica para difundirlas, pero en todo caso partiendo del propio proceso industrial y tecnológico de base.

c) Ha habido cierta exportación de manufacturas por parte de empresas estatales, aunque en pequeña escala. En esta actividad, la experiencia de las entidades estatales en los últimos 25 años ha sido diversa. La política vigente durante los últimos años no parece haber introducido especiales influencias en lo que respecta al carácter público o privado de los entes exportadores de manufacturas.

d) Tanto por la estructura de las entidades exportadoras como por la naturaleza de los compradores del exterior, puede concebirse que las empresas exportadoras puramente argentinas tienen un ámbito de decisión relativamente reducido. Se han estado haciendo esfuerzos para expandirlo; pero la rotación de decisores, los factores que impulsan a subfacturar exportaciones, la política fluctuante a corto plazo en cuanto a tipos de cambio, y finalmente, el alto ritmo inflacionario interno, crearon condiciones de base adversas a la empresa nacional.

La tendencia reciente hacia la creación de empresas conjuntas con otros países latinoamericanos ha de constituir - se presume - un importante factor para consolidar mecanismos de comercialización que fortalezcan la capacidad nacional de decisión y contribuyan a expandir la exportación manufacturera.

#### 4. La eficacia de los sistemas

Como ya se dijo, los expertos consideran débil el sistema de información. Desde una óptica de sistemas en sentido estricto, puede decirse que existen "flujos de" información, pero no un "sistema de" información.

Con respecto al sistema de comercialización, el nexo entre el gobierno y el sector privado fue considerado débil hasta principios de 1976. El mecanismo gubernamental fue permisivo e inductivo, pero no dio impulso sistemático al sector privado nacional; no se utilizó toda la capacidad de la empresa pública, y la estructura institucional que correspondía a las redes de comercialización externa careció de conducción central.

En suma, se concibe que los sistemas de información y comercialización son de poca eficacia. Por ello se desaprovechan posibilidades de exportación, se tiende a una debilidad relativa de la empresa nacional mediana y pequeña, se crea demora en la constitución de consorcios o similares que son necesarios en ciertos rubros, falta la vigorización suficiente de las sociedades de exportación, y se da poco impulso a la incorporación de tecnología nacional en la exportación.

## 5. Criterios sobre decisiones y acciones futuras

a) En materia de información, existe un razonable grado de certidumbre en torno a la necesidad de analizar los temas que se enuncian a continuación.

i) Es necesario montar el sistema de información como un sistema en sentido estricto, lo que exige el trabajo de ingenieros en informática y de otros expertos. Dicho sistema debe llegar hasta los orígenes del proceso productivo, abarcando incluso la tecnología. Debe responder a óptimos propios y atender además las necesidades de la política general del país. Los factores de óptimo propios del sistema que podrían ser considerados prioritariamente son los de cobertura, demora y costo.<sup>34/</sup>

ii) Una vez establecido que la capacidad de competencia depende en cierta medida del efecto-información, procede exigir que el sistema argentino de información para el sector externo tenga por lo menos un nivel de capacidad de competencia "suficiente". La definición de esto último depende de los elementos de juicio que se utilicen para juzgar la suficiencia relativa. Se considera que, por lo menos, debe ser suficiente para contrarrestar las desventajas que el país presente en otros aspectos (precios relativos, tecnología, etc.) dentro de una capacidad total de competencia que habrá que conceptualizar cuidadosamente.

iii) Los modelos "TOP" introducidos por los Estados Unidos de Norte América,<sup>35/</sup> y el recientemente anunciado por el Banco de Boston,<sup>36/</sup> podrían ser tenidos en cuenta como caso de análisis para el diseño del modelo argentino. Al parecer la capacidad de las computadoras ya instaladas en el sector público argentino podría ser aprovechada para propósitos como el presente si hubiera una política central de computación.

iv) Puede suponerse que en una economía mixta, con sector público y privado, y definidos los papeles de uno y otro sector en el proceso de exportación, ambos deben contribuir al sistema de información en secuencias que deben ser programadas.

---

<sup>34/</sup> La confiabilidad es uno de los componentes de la cobertura, en el concepto que aquí se maneja; aunque nada obsta a que, por otra convención, se la trate por separado.

<sup>35/</sup> Trade Opportunities Programme. Una descripción somera para información global puede verse en Economía y Comercio, publicación de la Embajada de los Estados Unidos, año 1, N° 3, enero-febrero de 1975. Se trata, en esencia, de lo siguiente: el importador consulta al funcionario comercial de la embajada del país virtualmente exportador; éste transmite el pedido de información a la computadora central; la memoria de ésta, que alberga las especificaciones de los productos exportables, informa al importador virtual y a las empresas catalogadas; éstas se conectan rápidamente con el importador virtual.

<sup>36/</sup> Anticipado en el 2° Seminario Latinoamericano de Promoción de Exportaciones. Caracas, julio de 1976.

v) El sistema de información tendrá eficacia práctica si se parte de una buena motivación y de la fundación de una comunidad de intereses. La motivación depende de una serie de factores generales - estabilidad de la política económica, solidez de la posición gubernamental, etc. - y de una buena capacitación. Un subsistema de capacitación y perfeccionamiento permanentes, diseñado especialmente, tendría que ser parte necesaria del sistema de información.

vi) Las redes internacionales deben utilizarse en forma programada, para tener en cuenta los factores de óptimo y las restricciones enunciadas.

b) En materia de comercialización se considera que procede una decisión explícita acerca de la fisonomía del aparato de comercialización requerido, considerando las reales restricciones del país y la especialización necesaria para exportar manufacturas eficiente y sostenidamente, incluso a nivel de plantas completas o llave en mano, que requieren servicios técnicos posteriores. Tal decisión tendría que especificar el papel de las actuales o virtuales empresas públicas; adoptar un criterio práctico para vincular al productor industrial con la entidad exportadora, y tomar decisiones en cuanto a tamaños, especializaciones y eventualmente áreas de destino y otros atributos de la empresa exportadora y de la organización comercial en el exterior.<sup>37/</sup> Y, por supuesto, una decisión podría consistir en no innovar con respecto a lo que surge espontáneamente de la actividad. Se considera que lo que importa es el carácter explícito de la decisión y el tener en cuenta que entre la realidad actual y cualquier diseño que la mejore ha de mediar un tiempo razonable de maduración institucional y operativa, que será menor en la medida en que la política esté mejor programada y sea más perseverante.

c) Sobre la conexión entre ambos sistemas, es evidente que ambos deberían funcionar en forma interrelacionada.

d) Algunas consecuencias institucionales surgen de estas consideraciones, aunque ellas no sólo nacen de las formas de abordar el instrumental de información y de comercialización en su conjunto, sino también de enfocar el problema desde otros ángulos. Algunos temas de discusión sobre la materia se enumeran a continuación.

i) Una acción estatal activa en la conducción del sector externo y, particularmente en la conducción selectiva de la exportación manufacturera, pondría de manifiesto la necesidad de una Corporación del Sector Externo, a la cual se hizo referencia antes.

---

<sup>37/</sup> Véase Agustín J. Pazos: "Exportación de Manufacturas Argentinas: Algunas respuestas y varios interrogantes", ST/ECLA/Conf.37/L.27, CEPAL, Reunión de Expertos sobre la formulación y ejecución de estrategias para la exportación de manufacturas, Santiago de Chile, 1971.

ii) Un servicio de información montado como un sistema (en sentido estricto), debe ser activo. Le corresponde identificar las decisiones y acciones requeridas y mandar el mensaje correspondiente a los actores implicados; verificar la acción de éstos y, si ésta no se ha producido, mandar el mensaje al decisor, incluso para recurrir a un nuevo actor, si hace falta, a fin de lograr la acción detectada como necesaria y posible. Supera, pues, la concepción clásica de "centro de documentación" pasivo, activado por el interés del exportador que ya existe.

iii) El conductor superior del sistema de exportación debe tener una suerte de "estado mayor", que haga el papel de la inteligencia central en el proceso, sin interferir en las decisiones de línea - como antes se señaló. Se trata no sólo de mantener al sistema activo y orientado dentro de la política nacional del sector externo, sino de optimizar su funcionamiento tomando rápidamente en cuenta los cambios en el mercado internacional, que obligan a revisar permanentemente las acciones diseñadas. Para ello se requiere un tablero de control eficaz.

iv) A menor nivel de abstracción y ya en el plano operativo, se deduce que se requerirían acciones como las siguientes:

- Las representaciones externas del país tendrían que albergar equipos integrados no sólo por expertos comerciales, sino también por economistas, ingenieros, expertos en información y otras disciplinas conexas.

- Procedería utilizar para el servicio público del sector externo todo el equipamiento que el país pueda movilizar en el exterior, maximizando los coeficientes de utilización y de aprovechamiento de dicho equipamiento.38/

- En la medida en que el modelo económico global es abierto y en que la oscilación media del sistema económico internacional crece, los servicios de investigación económica del sector externo deberían tener un gran vigor. Si están repartidos en distintos servicios gubernamentales, cada uno de ellos debería poseer entes homólogos de investigación y de apoyo de las decisiones. Además, la conexión interinstitucional en lo técnico-operativo tendría que ser hecha entre tales entes y no sólo entre los principales decisores de los distintos servicios.39/

- Las reflexiones anteriores constituyen criterios para discusión que a su vez forman parte de una problemática institucional más amplia, a la cual se hizo referencia con anterioridad.

---

38/ Ello implica, por ejemplo, realizar exposiciones especializadas permanentes en los locales de embajadas y consulados; utilizar las plazas vacantes en aerolíneas de propiedad estatal para la movilización de funcionarios del servicio; incorporar al sistema la cooperación de empresas nacionales en el exterior, etc.

39/ Esto no sucede en el caso argentino. La conexión entre los servicios de relaciones exteriores y los de comercio exterior exige ser mejorada e institucionalizada, según el diagnóstico realizado.

## E. FUNCIONAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS

A lo largo de los análisis anteriores se entró en cierta medida a considerar la forma de funcionamiento de los instrumentos. Se señaló que ella podría ser mejorada en muchos casos, tanto en lo referente a instrumentos individuales como a la conexión entre ellos.

La construcción del conjunto de instrumentos ha ido hasta ahora por un camino no principalmente inductivo. Detectada la necesidad de crear un instrumento, se lo ha establecido y paulatinamente se ha adaptado con el fin de mejorar su funcionamiento. En general, se han tenido en vista objetivos de promoción general de exportaciones, de balance de divisas y de aumento del valor agregado.

Pero cuando se identifican otros objetivos y se tiene en cuenta que no todos ellos pueden ser logrados en forma óptima al mismo tiempo, nace la necesidad de decidir una estrategia que establezca las prioridades de dichos objetivos.

Frente a ellos, cada instrumento puede en principio hacer un aporte diferente puesto que, en esencia, se trata de instrumentos de propósitos múltiples. Se concibe, entonces, la posibilidad de replantearse el problema con un criterio principalmente deductivo que, capitalizando la experiencia hecha con los instrumentos que se han utilizado, proyecte un sistema instrumental más apto creando instrumentos nuevos en caso necesario.

Pero no acaba aquí el diseño. En la política económica, la forma de operar de cada instrumento tiene en sí misma consecuencias sustantivas. La experiencia ha demostrado muchas veces que las mejores creaciones institucionales pueden ser cajas jurídicas vacías de contenido (cuando no contradictorias con sus objetivos) si la forma de funcionamiento de cada instrumento no es detalladamente programada desde un comienzo.

Para fines de diagnóstico, se ha hecho como ejemplo el análisis de los flujos de decisiones y acciones en cada uno de los instrumentos de financiamiento de las exportaciones promocionadas (prefinanciación, financiación y postfinanciación), utilizando técnicas usuales de diagramación. De este modo se concluyó, entre otras cosas, que la principal debilidad operativa difundida en el campo de los instrumentos financieros es la de una falta de canales de información hacia la conducción superior.

El paso siguiente consistiría en rediseñar flujos de decisiones y acciones buscando no sólo asegurar los objetivos sustantivos, sino también agregar algunos propósitos operativos concretos (minimizar tiempos o costos de operación, maximizar la confiabilidad del sistema o su rapidez de respuesta frente a cambios en la coyuntura internacional, o la eficacia del vínculo entre instrumentos, etc.).

/Se estima

Se estima que la eficacia de los instrumentos de promoción utilizados en Argentina podría aumentar considerablemente si se utilizaran en forma difundida las técnicas de diseño de flujos de decisiones y acciones <sup>40/</sup> una vez revisados los objetivos del sistema del sector externo y asignadas las responsabilidades y prioridades correspondientes, así como los instrumentos para cada una de las entidades integrantes del sistema. Este sería un punto adicional de un temario de discusión sobre decisiones y acciones futuras.

---

<sup>40/</sup> En una etapa más compleja, puede aplicarse la técnica de evaluación y revisión de proyectos (PERT), así como un control mediante computadoras, con una serie de subproductos estadísticos y buena recuperación de la información. Dicha recuperación es actualmente uno de los problemas esenciales de la conducción económica en Argentina.

## SEMINARIO SOBRE POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

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

Santiago de Chile, 5 al 7 de noviembre de 1976

### PARTICIPANTES

Avramovic, Dragoslav \*

Balassa, Bela \*

Balboa, Manuel \*\*

Bardeci, Oscar \*\*

Benalcázar, Jorge - Economista, Argentina

Berger, Frederick E. - Economista, OEA

Bianchi, Andrés \*\*

Bitrán, Daniel \*\*

De Vries, Barend \*

Dubey, Vinod \*

Faroppa, Luis - Contador Público, Uruguay

Ffrench-Davis, Ricardo \*\*

Garay, Luis Jorge - Economista, Colombia

García, Héctor A. \*\*

González, Norberto \*\*

Hachette, Dominique - Economista, Chile

Hosono, Akio \*\*

Iglesias, Enrique V. \*\*

Macario, Santiago \*\*

Malagón, Fabio - Banco de la República, Colombia

Massad, Carlos \*\*

Michaely, Michael - Universidad Hebrea, Jerusalén

Monti, Angel \*\*

Morawetz, David \*

Pinto, Aníbal \*\*

Piñera E., José \*\*

Power, Alejandro \*\*

Prebisch, Raúl - Director de la "Revista" de la CEPAL

Renner, Wolfgang - Comisión de las Comunidades Europeas

Sansaeu, Horacio - Director de Organismos Internacionales, Argentina

Schneider, Tomaz - Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil

Schydrowsky, Daniel - Universidad de Boston, Estados Unidos

Tironi, Ernesto - CIEPLAN, Chile

Villacis, Fabio - Instituto de Comercio Exterior, Venezuela

Westphal, Larry \*

Wolf, Martin \*

---

\* Banco Mundial.  
\*\* Secretaría de la CEPAL.

# POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

## SUMARIO GENERAL

### Primera Parte

#### RESUMENES Y COMENTARIOS

##### I. TRABAJOS SOBRE EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS

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

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

##### II. TRABAJOS SOBRE LAS EXPORTACIONES DE PAISES EN DESARROLLO

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

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

##### III. ESTUDIOS SOBRE PAISES LATINOAMERICANOS

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

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

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

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

##### IV. ESTUDIOS SOBRE PAISES NO LATINOAMERICANOS

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

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



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

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

#### Segunda Parte

##### POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES EN AMERICA LATINA

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

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

#### Tercera Parte

##### POLITICAS DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES EN PAISES EN DESARROLLO

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

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

#### Cuarta Parte

##### ESTUDIOS SOBRE PAISES LATINOAMERICANOS

"Las exportaciones manufactureras argentinas", por Angel Monti

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

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

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

## Quinta Parte

### ESTUDIOS SOBRE PAISES NO LATINOAMERICANOS

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

"Exportaciones en la India", por Martin Wolf

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

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

### Anexo 1

#### METODOLOGIAS PARA LA SELECCION DE PRIORIDADES DE EXPORTACION

Nota introductoria

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

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

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