

INT-0820

~~CEPAL (0820)~~

CEPAL
Proyecto RLA/73/053
División de Comercio
Internacional y Desarrollo
Circulación restringida
Borrador para comentarios
Ricardo French-Davis
José Piñera
Julio de 1976



LOS INSTRUMENTOS DE UNA POLITICA DE DESARROLLO DE
LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

76-7-1450-70

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
CAPITULO I: Los instrumentos internos de promoción	3
1. Política cambiaria	3
2. Política de importaciones	8
3. Política fiscal	16
4. Política financiera	20
CAPITULO II: Políticas de comercialización, acceso y negociación	25
1. Aspectos generales de la política	25
2. Mercado con acceso intervenido por gobiernos	29
3. Mercados con acceso dominado por transnacionales	35
4. Mercados con acceso negociado	38

INTRODUCCION

En un documento anterior se han analizado los objetivos que puede satisfacer un esfuerzo de promoción de las exportaciones.^{1/} Las consecuencias sobre el desarrollo nacional de la promoción, sin embargo, dependen de manera determinante de los instrumentos que se utilicen, y de la forma como se empleen.

Tal como en otras áreas de la política económica, existe una amplia gama de instrumentos y mecanismos de acción que sirven para promover las exportaciones.

La selección del conjunto de ellos que se utilice, así como la intensidad con que se empleen, estará determinada por los objetivos que se persigan, por la naturaleza de los mercados externos que se enfrenten, por el grado de autonomía para recurrir a unos u otros de esos mecanismos, y por la repercusión que tengan sobre el resto de la economía nacional.

Los diversos instrumentos se pueden agrupar, según las entidades que intervienen en su diseño y aplicación, en internos y externos. Entre los primeros se encuentran las políticas cambiaria, de importación, fiscal y financiera, que afectan las condiciones de producción y consumo de los bienes exportables. Ellas se examinan en el capítulo I. Hay otra serie de políticas que actúa sobre el marco externo en el cual se realizan las exportaciones. Estas se refieren a las políticas de comercialización y a aquéllas que, a través de la negociación bilateral o multilateral, buscan lograr un acceso más estable y expedito de las exportaciones nacionales a los mercados foráneos. Estas materias se examinan en el capítulo II.^{2/}

^{1/} Véase Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera, "Bases para una política de desarrollo de las exportaciones no tradicionales", CEPAL, mayo 1976.

^{2/} La repercusión de diversos conjuntos de políticas sobre la eficiencia en la asignación de recursos, el empleo, la distribución del ingreso y otros objetivos de la política económica, será abordada en un documento posterior, que abarcará un análisis de una estrategia global de desarrollo de exportaciones y recomendaciones de política.

En lo que sigue, la descripción y examen de cada instrumento no se realiza en abstracto. Por el contrario, la inevitable preselección de énfasis que todo análisis implica, estará inserta, dentro de lo posible, en el tipo de problemas específicos que caracterizan a los países latinoamericanos y en la consideración de las formas que más frecuentemente han adoptado las políticas de exportación en la región.

CAPITULO I

Los instrumentos internos de promoción

Las políticas internas de promoción pueden agruparse en cuatro categorías: políticas cambiarias, de importaciones, fiscales y financieras. Ellas comprenden diversos instrumentos mediante los cuales la autoridad nacional puede afectar directamente los costos o ingresos de los exportadores.^{1/} Se examinarán los efectos comunes que comparten distintos mecanismos, así como las diferencias que se registran entre ellos. Al analizar cada categoría de instrumentos, distinguiremos entre efectos "globales" y "diferenciados" sobre las exportaciones. Por la expresión monetaria que posee cualquier subsidio o gravamen, ellos pueden expresarse en un equivalente cambiario. En consecuencia, en el análisis se considerará este componente común de distintos instrumentos. No obstante, el énfasis del examen se centrará en los efectos específicos que cada uno ejerce en otros aspectos; en particular, muestran diferencias respecto de la influencia que tienen sobre la composición de los costos de producción, sobre el grado de integración a la economía nacional y sobre el origen o destino de los recursos financieros que se movilizan con cada instrumento.

1. Política cambiaria

La regulación del tipo de cambio constituye el mecanismo de mayor globalidad y neutralidad sobre las condiciones de producción y venta de las exportaciones.^{2/} A pesar de ello, según cual sea la forma precisa como se emplee, provocará efectos diferenciados.

^{1/} Otras políticas económicas que ejercen efectos más indirectos sobre las exportaciones, como la previsional e impositiva, serán discutidas en un documento posterior.

^{2/} El uso de cambios múltiples, por su semejanza con sistemas de subsidios o impuestos diferenciados, está comprendido en la sección dedicada a la política fiscal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Política de importaciones

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

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

Política arancelaria

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/promover una

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

Restricciones cuantitativas

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

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

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

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

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

/en ciertos

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

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

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

/cuotas que

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

3. Política fiscal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/del sistema,

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

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

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

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

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

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

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

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

^{1/} Gal-Edd, Israel, "Tax incentives for export", Journal of World Trade Law, Vol. 5, No 3, May/June 1971.

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

4. Política financiera

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

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

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

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

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

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

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

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

/concesión por

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

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

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

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

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

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

/su obligación.

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

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

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

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

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

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

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

CAPITULO II

Políticas de comercialización, acceso y negociación

1. Aspectos generales de la política

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

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

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

/que se

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

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

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

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

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

/En este

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

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

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

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

^{1/} Da, también, información para lograr un control más eficaz de los precios de exportación declarados.

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

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

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

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

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

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

/Cada una

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

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

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

2. Mercados con acceso intervenido por gobiernos

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

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

/relativo del

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/Por último,

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

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

3. Mercados con acceso dominado por transnacionales

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

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

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

^{1/} Véase en especial Constantine Vaitsos, Intercountry Income Distribution and Transnational Enterprises, Clarendon Press, Oxford, 1974.

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

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

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

/de una

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

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

1/ Véase Michael Sharpston, "International subcontracting", Oxford Economic Papers, Vol. 27, Nº 1, March 1975, y Thomas Morrison, "International subcontracting: Improved prospects in manufactures exports for small and very poor LDC's", World development, Vol. 4, Nº 4, 1976.

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

4. Mercados con acceso negociado

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

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

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

/literatura.^{1/}

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/ofrecer su

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

