



CEPAL - NACIONES UNIDAS

POLITICAS
DE
PROMOCION
DE
EXPORTACIONES

SANTIAGO DE CHILE

VOLUMEN III

E/CEPAL/1046/Add. 2

Junio 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>
LOS INCENTIVOS A LA EXPORTACION Y EL COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES EN LOS PAISES EN DESARROLLO: ANALISIS COMPARATIVO, por Bela Balassa	3
Apéndice: Cuadro 1 - Exportaciones tradicionales de algunos países en desarrollo	51
Cuadro 2 - Las exportaciones y el sector manufacturero en algunos países en desarrollo	53
POLITICAS DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES EN LOS PAISES EN DESARROLLO, por Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera Echeñique	55

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

TERCERA PARTE

POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES
EN AMERICA LATINA

LOS INCENTIVOS A LA EXPORTACION Y EL COMPORTAMIENTO DE LAS
EXPORTACIONES EN LOS PAISES EN DESARROLLO:
ANALISIS COMPARATIVO

Bela Balassa*

31 de enero de 1977

Introducción

Este trabajo se propone proporcionar una evaluación comparativa de los incentivos a la exportación y sus efectos sobre las exportaciones y sobre el comportamiento económico en once importantes países en desarrollo. El análisis se concentrará principalmente en la experiencia del período comprendido entre 1966 y 1973, durante el cual los esquemas de incentivos para la exportación de los países estaban, en general, en plena aplicación. Se escogió 1973 como año final debido a que los efectos de la crisis del petróleo se hicieron sentir en los años posteriores.

Los países considerados son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Israel, Yugoslavia, India, Corea, Singapur y Taiwan. Han sido clasificados en cuatro grupos, según la oportunidad y la amplitud de sus esfuerzos de fomento a la exportación. En 1973, estos países significaban un 68% de las exportaciones de bienes manufacturados realizadas por países en desarrollo.^{1/} Otro 16% provenía de Hong Kong, que comenzó a exportar manufacturas con anterioridad; ningún otro país en desarrollo representa más de un 3% del total. Los países del primer grupo, compuesto por Corea, Singapur y Taiwan, aplicaron políticas orientadas hacia la exportación una vez completada la primera fase de sustitución de importaciones, la cual había exigido el reemplazo de la importación de bienes de consumo no duraderos y de sus principales insumos directos por bienes de producción nacional. Estos países crearon un régimen de libre comercio para las exportaciones, considerando además, algunos subsidios adicionales.

* El autor es profesor de Economía Política en la Universidad John Hopkins y consultor del Banco Mundial. El presente documento fue preparado dentro del marco de las estrategias de desarrollo en países semi-industrializados, proyecto de investigación que realiza el Banco Mundial y dirige el autor.

Versiones sucesivas de este documento fueron presentadas en el Seminario CEPAL/BIRF sobre políticas de promoción de exportaciones, celebrado en Santiago de Chile del 5 al 7 de noviembre de 1976, y en un seminario realizado en el Banco Mundial el 28 de enero de 1977. El autor agradece las valiosas observaciones formuladas por los participantes en ambos seminarios, y sobre todo las de Daniel Schydrowsky y Larry Westphal. Se agradece, en particular, la colaboración de Kishore Nakarni quien recopiló los datos y ejecutó los cálculos en forma eficiente y con gran esmero.

^{1/} El grupo de países en desarrollo se ha definido de modo que incluye, los países de América Latina, los de Africa (excepto Sudáfrica), los de Asia (excepto el Japón) y Yugoslavia.

El segundo grupo de países, integrado por Argentina, Brasil, Colombia y México, comenzó sus esfuerzos de fomento de la exportación una vez que la continua sustitución de importaciones dentro del marco de los mercados nacionales había afrontado dificultades cada vez mayores. Proporcionaron diversos subsidios a las exportaciones, pero evitaron en general, la utilización de insumos importados en la producción de exportación en caso de existir sustitutos nacionales.

A su vez, los países del tercer grupo (Israel y Yugoslavia) habían comenzado el fomento de las exportaciones desde antes, pero sus esfuerzos en este campo disminuyeron con posterioridad. Finalmente, la India y Chile clasificados dentro del cuarto grupo, continuaron, durante el período considerado, con la aplicación de políticas destinadas a sustituir importaciones.

Para llevar a cabo el análisis comparado, el autor se ha basado en los estudios relativos a Argentina, Brasil, Colombia, México, Israel, Yugoslavia, India y Corea, preparados para el Seminario CEPAL/BIRF sobre políticas de promoción de exportaciones. Asimismo, ha utilizado los hallazgos de los estudios preparados bajo los auspicios del Banco Mundial sobre Brasil, Chile y México 2/ y sobre Argentina, Colombia, Israel, Corea, Singapur y Taiwan, 3/ y también los resultados de otras investigaciones.

La sección I del presente documento describe someramente los esfuerzos de promoción de exportaciones de cada país, los cambios resultantes de sus sistema de incentivos, y la situación reinante en 1973. A su vez, la sección II evalúa los efectos de estos esfuerzos sobre las exportaciones, el crecimiento sectorial, y el crecimiento de la economía nacional. A continuación, la sección III formula recomendaciones sobre un sistema "ideal" de incentivos a las exportaciones y la asignación de recursos en general. Por último, en las conclusiones del documento se señala a la atención las posibilidades futuras que tienen los países en desarrollo relativas a la exportación de bienes manufacturados.

I. INCENTIVOS A LA EXPORTACION EN LOS PAISES EN DESARROLLO

Aparte de la ciudad-estado de Hong Kong, donde la industrialización comenzó dentro del marco de una economía abierta, las políticas de promoción de exportaciones siguieron, en general, a cierto grado de sustitución de importaciones en un mercado interno protegido. La secuencia entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones varió entre los países, según

2/ Bela Balassa y colaboradores, Estructura de la protección en países en desarrollo, CEMLA 1972.

3/ Realizados en virtud del proyecto de investigación del Banco Mundial, Development strategies of semi-industrial countries, dirigido por Bela Balassa.

/las condiciones

las condiciones objetivas y la evaluación subjetiva de las decisiones sobre las posibilidades alternativas. Si bien suele haber una tendencia ex post facto a explicar las diferencias de políticas remitiéndose a condiciones subjetivas, la toma de decisiones gubernamentales, como se verá posteriormente, ha desempeñado un papel importante en los casos estudiados.

Se ha afirmado reiteradamente que las condiciones objetivas obligaron a las dos ciudades-estado, Hong Kong y Singapur, a orientar sus industrias manufactureras hacia los mercados de exportación. En respaldo de este postulado, se ha sostenido que Hong Kong y Singapur carecen casi totalmente de recursos naturales. A diferencia de las naciones-estado en desarrollo de Asia, Africa, y América Latina, las dos ciudades-estado no poseen su propio interior rural. Tampoco poseen mercados internos de magnitud suficiente para servir de base inicial a la industrialización.4/

En efecto, la falta de recursos naturales y de una base agrícola han obligado a Hong Kong a recurrir a las exportaciones de bienes manufacturados para obtener divisas. Sin embargo, con su población de 2 millones de habitantes en 1950 y de 4 millones en 1970, e ingresos por habitante relativamente elevados, Hong Kong tenía un mercado interno mayor para manufacturas que la gran mayoría de los países en desarrollo, muchos de los cuales iniciaron no obstante el proceso de industrialización amparado por elevadas barreras proteccionistas. Al respecto cabe mencionar la experiencia de Túnez, que con un mercado interno más reducido que el de Hong Kong, procuró atender las necesidades nacionales con plantas autóctonas de pequeña escala que gozaban de protección permanente.5/

Hong Kong podría haber elegido también una política de atender las necesidades mínimas de divisas mediante la exportación de manufacturas y depender de los mercados internos para establecer una amplia gama de industrias protegidas. Por ende, debe darse lo suyo a los formuladores de política por haber elegido las políticas aplicadas, que condujeron a tasas de exportación y de crecimiento del ingreso, sólo equiparadas por algunos países en desarrollo.

Asimismo, hay que reconocer que Singapur pasó por una etapa de sustitución de importaciones encaminada a establecer industrias nacionales que sirvieran el mercado interno. Según un informe oficial, de conformidad con la política de otorgar protección a las industrias de Singapur, se impusieron restricciones cuantitativas a las importaciones de varios bienes que se hallaban en diversas etapas de elaboración en el país o que podían fabricarse allí en un futuro cercano.6/ Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los

4/ Theodore Geiger, Tales of Two City-States: The Development Programme of Hong Kong and Singapore, Washington, National Planning Association, 1973, pág. 8.

5/ Phillipe Aydalot, Essai sur les problèmes de la stratégie de l'industrialisation en une économie sous-développée: l'exemple tunisien, Túnez, 1968.

6/ Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Ministerio de Hacienda, Annual Report, 1968, pág. 38.

demás países en desarrollo, se estimó que la protección era transitoria, y que los cupos serían reemplazados por aranceles, los que a su vez se irían rebajando hasta eliminarlos definitivamente.^{7/}

De hecho, el número de productos sujetos a cupos y aranceles se redujo considerablemente luego del breve período de sustitución de importaciones que abarcó el segundo lustro del decenio de 1960; en 1972 sólo quedaban tres partidas sujetas a cupo en tanto que se habían eliminado los aranceles de varios productos y rebajado los de otros. A su vez, las exportaciones gozaban de un régimen de libre comercio ya que los insumos importados utilizados en la producción de exportación se admitían libres de derechos y sin limitaciones de ninguna especie. Las exportaciones han recibido incentivos adicionales en forma de deducciones tributarias por gastos de comercialización en el exterior desde 1965, y concesiones tributarias respecto a utilidades, regalías e intereses de préstamos extranjeros desde 1967.

En Singapur, la sustitución de importaciones fue selectiva y las tasas de protección fueron mucho menores que en los demás países en vías de industrialización.^{8/} A su vez, Taiwan y Corea completaban la primera etapa "fácil" de la sustitución de importaciones, que consiste en el reemplazo de las importaciones de bienes de consumo no duraderos y sus principales insumos directos, al amparo de barreras proteccionistas más elevadas. Luego de esta etapa, alrededor de 1960, se tomó en ambos países la decisión de adoptar políticas orientadas hacia afuera, es decir, hacia la exportación de productos de alto coeficiente de mano de obra.^{9/}

En Corea y Taiwan, la decisión de modificar las políticas, se tomó con miras a acelerar el crecimiento económico en una situación en que la sustitución de importaciones mantenida dentro del marco de los mercados nacionales habría sido cada vez más costosa. No obstante, cabe destacar el elemento de decisión consciente ya que Corea, con una población de 25 millones, y Taiwan, con una población de 10 millones, tenían mercados nacionales mayores para los bienes manufacturados que la generalidad de los países en desarrollo, incluso de varios países que continuaron con políticas de sustitución de importaciones cumplida la primera etapa "fácil". Asimismo, pese a afirmarse que la disponibilidad de una fuerza de trabajo bien educada habría facilitado la transición hacia las actividades orientadas a la exportación, los niveles educativos eran superiores en países como Argentina, Chile y Uruguay que fueron más allá con la sustitución de importaciones que Taiwan y Corea.

^{7/} Ibid., pág. 40.

^{8/} En 1966, las tasas de protección efectiva de las ventas internas daban un promedio de 8.6%, véase el trabajo sobre "Singapore", de Augustine Tan y Ow Chin Hock realizado con arreglo al proyecto Development Strategies in Semi-Industrial Countries.

^{9/} Bela Balassa, "Industrial Policies in Taiwan and Korea", Weltwirtschaftliches Archiv, 1971 (1), pp. 55-76.

Entre los años 1958 y 1961, se revisó en Taiwan el sistema de incentivos reemplazándose la estructura de tipo de cambio múltiple por la del tipo de cambio único y liberalizándose el sistema de cuotas de importación. En Corea, el cambio se produjo en dos etapas, en 1961 y 1964, siendo mucho más importante la última.

Como en Singapur, en ambos países se aplicó un régimen de libre comercio a las exportaciones, complementado con algunos incentivos adicionales. Los exportadores podían elegir entre insumos nacionales e importados, estaban exentos de impuestos indirectos sobre su producción e insumos, y no pagaban derechos por insumos importados. Se otorgaron los mismos privilegios a los productores de insumos nacionales utilizados en la producción de exportación.

La aplicación de estas normas aseguró la igualdad de trato para todos los productos de exportación tanto en Corea como en Taiwan. Los incentivos adicionales otorgados a las exportaciones no tradicionales tampoco introdujeron grandes diferencias entre las industrias en lo que respecta al tratamiento de las exportaciones. A su vez, la aplicación automática de los reglamentos y la actitud favorable asumida por ambos gobiernos frente a las exportaciones aumentaron la eficacia de los incentivos.

En Corea, las medidas para estimular las exportaciones que incluyeron generosas deducciones por mermas, rebajas de los impuestos indirectos, preferencias crediticias, y tarifas eléctricas y ferroviarias preferenciales, equivalieron a una subvención igual al 12.4% del valor agregado a las exportaciones manufactureras en 1968. En promedio, las exportaciones se veían favorecidas con respecto a las ventas internas que estaban sujetas a una protección eficaz negativa.^{10/} A diferencia de otros países en vías de industrialización, tampoco había discriminación contra las actividades primarias. Por último si bien el esquema de incentivos a la exportación experimentó pocas modificaciones entre 1968 y 1973, los cambios sucesivos de los valores de la moneda que superaron en magnitud los aumentos relativos de los precios coreanos mejoraron la rentabilidad de las exportaciones.^{11/}

En Taiwan, la rebaja de impuestos directos, los créditos preferenciales, las facilidades para la recaudación pronta de los ingresos de exportación, y las subvenciones directas a las exportaciones de varios productos representaron una subvención neta sobre el valor agregado en las exportaciones manufactureras

^{10/} Se concedían deducciones por mermas para la libre importación de insumos que excedieran las necesidades de la producción de exportación. Véase el trabajo sobre "Korea" de Larry E. Westphal y Kwang Suk Kim preparado en virtud del proyecto "Development Strategies in Semi-Industrial Countries".

^{11/} Bela Balassa, "Incentives for Economic Growth in Korea", Policy Reform in Developing Countries, Capítulo 9 (en preparación).

en 1968, cuya magnitud superó levemente a la protección sobre el valor agregado en la sustitución de importaciones.^{12/} Asimismo, el sistema de incentivos era estable y la discriminación contra la producción primaria era pequeña en el país.

El segundo grupo de países, que comprende Argentina, Brasil, Colombia, y México, continuó con la sustitución de importaciones una vez completada su primera etapa fácil. Sin embargo, dicha sustitución se hizo cada vez más costosa a medida que comenzó a englobar industrias de alto coeficiente de capital, y que debido a lo reducido de los mercados internos no podían producir a una escala eficiente o utilizar plenamente su capacidad o lograr ambos fines.

Al mismo tiempo, dada la demanda de materias primas, productos intermedios y maquinaria importados, la sustitución neta de importaciones fue más bien exigua. Los efectos adversos sobre las exportaciones de las políticas aplicadas agravaron aún más la situación de balance de pagos en dichos países. El estrangulamiento de divisas resultante limitó las posibilidades de crecimiento económico y condujo en algunos casos a la aplicación de políticas "stop-and-go".^{13/}

Las exportaciones ofrecían una forma de romper el estrangulamiento de divisas y generar a la vez el mayor uso de la capacidad existente, la aplicación de métodos de producción en gran escala, y la asignación de recursos según las ventajas comparativas. En consecuencia, el deseo de acelerar el crecimiento económico explica la adopción de políticas de promoción de exportaciones en los países mencionados. Y, a medida que aumentaban los ingresos de divisas procedentes de las exportaciones, disminuía la necesidad de depreciar la moneda, reduciéndose con ello los efectos proteccionistas de los aranceles existentes. La protección de las importaciones disminuyó aún más cuando se rebajaron los aranceles y se liberalizaron los cupos de importación como consecuencia del mayor ingreso de divisas.

^{12/} Véase el estudio sobre "Taiwan" de T.H. Lee y Kuo-shu Liang, preparado con arreglo al proyecto "Development Strategies in Developing Countries".

^{13/} Según Angel Monti, "los cuatro países estudiados muestran que hubo inestabilidad y en algunos casos déficit crónico del balance de pagos, lo cual produjo múltiples consecuencias adversas. En la Argentina fue factor importante para dar al patrón de crecimiento una conducta oscilante típicamente calificada como "stop-go". En el Brasil ha influido ya la tasa de crecimiento. En Colombia se han registrado efectos de variada naturaleza. En México ha motivado una necesidad muy fuerte de entrada de capitales, lo que agrava el problema de plazo medio". Véase A. Monti, Las exportaciones manufactureras de América Latina: experiencias y problemas (ST/CEPAL/Conf.59/L.5) p. 15, cuya versión revisada aparece en la presente obra.

Colombia, país del segundo grupo, inició en 1959 el viraje hacia la promoción de exportaciones con la introducción del plan Vallejo, que otorgó la entrada libre de derechos a los insumos importados utilizados en la producción de exportación sobre una base selectiva. A mediados de la última década el plan Vallejo se aplicaba en forma general a las exportaciones manufactureras, pero seguía limitándose sobre todo a los insumos que no estaban disponibles en el mercado interno. A su vez, a partir de 1960, las exportaciones no tradicionales (salvo el café y el petróleo) quedaron exentas de impuesto sobre las utilidades no superiores al 40% del valor de exportación. En 1967, dicha exención fue reemplazada por un certificado de impuestos transferible igual a 15% del valor de las exportaciones no tradicionales. La subvención al valor de exportación, ajustada para reflejar el valor libre de impuestos de los certificados y el descuento a que se transaban, era de 18%. Los exportadores tenían también acceso a los créditos a tasas preferenciales. Además, a partir de 1967 el tipo de cambio se ajustó gradualmente de conformidad con la tasa de inflación interna, manteniendo así constante el tipo de cambio real.^{14/}

Sin embargo, los exportadores tenían que pagar precios subidos por los insumos producidos en el país. Además, en vista de la protección otorgada a las ventas en el mercado interno, en 1969 se creó un sesgo desfavorable a las exportaciones y favorable a la sustitución de importaciones de productos intermedios de niveles más complejos de fabricación, bienes de consumo, maquinaria y material de transporte, aunque esto no se dio en el caso de los alimentos elaborados y de productos intermedios de nivel más sencillo. Asimismo, las subvenciones a la exportación expresadas en relación con el valor agregado variaban muchísimo entre las industrias.^{15/}

Las reformas emprendidas en Colombia a mediados del último decenio representaban una prolongación del plan de promoción de exportaciones introducido alrededor de 1960. A su vez, en Brasil y Argentina el sistema de incentivos no experimentó cambios de importancia hasta mediados de la última década. Además de introducir incentivos a la exportación, ambos países instituyeron también ajustes frecuentes del tipo de cambio a la par con la inflación lo que disminuía la incertidumbre de las ventas en el exterior al mantener constante el tipo de cambio real.

En el período comprendido entre 1965 y 1967, el Brasil generalizó las exenciones del impuesto indirecto sobre las exportaciones elaboradas (alimentos y minerales elaborados y productos manufacturados) y sus insumos así como los reintegros por insumos importados empleados en la producción

^{14/} Véanse el estudio sobre "Colombia" de Thomas Hutcheson y Daniel M. Schydrowsky, preparado con arreglo al proyecto "Development Strategies in Semi-Industrial Countries" y Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera Echeñique, "La política colombiana de promoción de exportaciones", ST/CEPAL/Conf.59/L.3, que aparece en la presente obra.

^{15/} Véase Hutcheson y Schydrowsky, "Colombia", op. cit.

/de exportación,

de exportación, franquicias que habían sido otorgadas en forma parcial durante el primer lustro del decenio de 1960. Las exenciones de los impuestos indirectos no representan subvenciones "genuinas" puesto que sólo restablecen el trato tributario equitativo de la producción destinada a los mercados externos e internos. Sin embargo, estas medidas aumentaron los incentivos a la exportación frente a la sustitución de importaciones, comparadas con la situación cuando no se concedían exenciones tributarias.

A fines del decenio de 1960, se otorgaron también generosas subvenciones a la exportación en forma de bonificaciones fiscales, rebajas del impuesto sobre la renta, y financiamiento preferencial de las exportaciones. Excluyendo los reintegros y las rebajas del impuesto indirecto, en 1971 los beneficios tributarios expresados como subvenciones daban un promedio de 20% para las exportaciones brasileñas de bienes elaborados, al que debe agregarse el 3% correspondiente al equivalente en subvenciones del financiamiento preferencial.^{16/} En 1972 y 1973 se establecieron algunos incentivos adicionales.

Pero, en general, los exportadores brasileños no podían elegir entre insumos nacionales e importados; aparte de algunas excepciones introducidas a comienzos de esta década, sólo tenían acceso a la importación libre de derechos si no se disponía del "sucedáneo" nacional. Como se carecía de datos sobre la composición de insumos de las exportaciones y sobre la protección de los insumos nacionales, no se podían estimar los incentivos sobre la base del valor agregado.

Al mismo tiempo, pese a las reducciones arancelarias posteriores a 1966, el arancel promedio de importación de bienes manufacturados (48% en 1970) continuaba superando la subvención promedio a las exportaciones.^{17/} Esta conclusión no varía si hacemos ajustes para efectuar comparaciones de precio relativas a bienes de capital y productos intermedios a fin de tomar en cuenta los efectos de las redundancias arancelarias y las restricciones cuantitativas. Por lo tanto, persistía en general un sesgo desfavorable a las exportaciones, si bien mucho menor que antes.

Además, dada la variabilidad de subvenciones al valor de exportación, que oscilaban desde 6% para los derivados del petróleo hasta 38% para las bebidas, productos de madera y muebles, y manufacturas "varias",^{18/} y las

^{16/} Véase Héctor A. García, La política de desarrollo de las exportaciones de manufacturas en Brasil, (ST/CEPAL/Conf.59/L.7), cuya versión revisada aparece en esta misma obra.

^{17/} Ibid, p. 105. Véanse asimismo Joel Bergsman y Pedro S. Malan "Estructura de la protección en el Brasil", Estructura de la protección en países en desarrollo, CEMLA, 1972 y Joel Bergsman, Foreign Trade Policy in Brazil, febrero de 1971, versión mimeografiada.

^{18/} García, "La política de desarrollo de las exportaciones de manufacturas en Brasil", op. cit., p. 110. Las cifras excluyen el valor de las preferencias crediticias expresado como subvenciones.

diferencias arancelarias entre industrias, los incentivos relativos otorgados a la sustitución de importaciones y a las exportaciones del sector manufacturero variaron en forma considerable. Y, pese a que desde fines de la última década el Brasil fomentó algunas exportaciones agrícolas, subsistió en general la discriminación contra las actividades primarias.

En la Argentina, se otorgó una subvención de 12% a las exportaciones no tradicionales en 1967, mientras que los derechos de exportación de cereales, ganado y sus derivados se mantuvieron en 10%. La subvención de 12% se otorgaba en forma de reembolso de impuestos y no estaba sujeta al impuesto sobre la renta, aumentando con ello su valor a 17% sobre una base pretributaria. Se otorgó una subvención adicional de 3% en forma de deducciones del impuesto sobre la renta. Además, los exportadores recibían subvenciones que en teoría representaban reintegros de aranceles pagados por insumos importados que se establecían industria por industria. Por último, los exportadores tenían acceso a créditos preferenciales.

Sin embargo, en el caso de la mayoría de las grandes industrias estas subvenciones no bastaban para compensar el subido costo de los insumos nacionales utilizados en la producción de exportación. La discriminación contra las exportaciones se intensificó debido a la elevada protección concedida a la sustitución de importaciones, lo que creó un sesgo muy desfavorable a las exportaciones. Este sesgo fue especialmente notorio en el caso de los productos primarios. A la vez, a semejanza del caso del Brasil, había grandes variaciones entre las industrias en cuanto a la magnitud de las subvenciones a la exportación y la protección de importaciones medida sobre la base del valor agregado.^{19/} Por último, en ambos países, y también con respecto al Plan Vallejo en Colombia, la toma de decisiones discrecional sobre incentivos a la exportación desempeñaba un papel mucho más importante que en los países del primer grupo.

En México, a las industrias fronterizas que transformaban materiales importados para reexportarlos, principalmente a los Estados Unidos, se les concedió un régimen de exención de derechos a partir de mediados del decenio de 1960. En cambio, hasta 1971 había pocas subvenciones para las industrias de exportación nacionales, año en que se introdujo un plan de desgravación fiscal junto con un sistema de créditos de exportación preferenciales. En 1973, las desgravaciones fiscales ascendían a 8.5% del valor de las exportaciones de manufacturas, pero representaban en gran medida, rebajas de los impuestos indirectos pagados en etapas previas de fabricación. En cambio, el crédito de exportación preferencial expresado como subvención ascendió a 1.5% del valor de exportación.^{20/} Sobre una base selectiva, los exportadores podían también importar insumos exentos de derechos, pero en la práctica esto era administrativamente difícil y no regía para los insumos de producción nacional. Los beneficios otorgados tampoco incluían los productos primarios.

^{19/} Véase el trabajo de Julio Berlinski y Daniel M. Schydrowsky, sobre la "Argentina", realizado con arreglo al proyecto "Development Strategies in Semi-Industrial Countries".

^{20/} Bela Balassa, "Foreign Trade and Industrial Policy in Mexico" Policy Reform in Developing Countries, op. cit., capítulo 2.

En cambio, Israel y Yugoslavia figuraron entre los primeros que introdujeron incentivos a la exportación. En Israel, el sistema de incentivos a la exportación se unificó en 1956 cuando se aplicó una subvención uniforme al valor agregado en las exportaciones, excluidos los productos de exportación tradicionales (cítricos y diamantes). Sin embargo, persistieron algunas subvenciones adicionales, incluyendo los llamados fondos secundarios para la industria textil, créditos preferenciales, y reembolso de impuestos por gastos en promoción.

En 1962, las subvenciones globales se transformaron en un tipo de cambio más elevado cuyos efectos desaparecieron en 1965, de modo que ese año hubo un grado considerable de discriminación contra las exportaciones y a favor de la sustitución de importaciones.^{21/} En 1966, se introdujeron nuevamente subvenciones explícitas a la exportación a tasas que superaban los aranceles promedio. Empero, en años posteriores los aranceles volvieron a sobrepasar en general a las subvenciones aludidas y la protección de la sustitución de importaciones aumentó todavía más debido a que se mantuvo un régimen de licencias de importación para una variedad de bienes. Y los exportadores de Israel tenían que pagar derechos por sus insumos y no gozaban de preferencia en la concesión de licencias de importación.^{22/}

Hasta 1961, en Yugoslavia, se recurrió a las cuotas de retención de los ingresos de divisas procedentes de la exportación y los tipos de cambio múltiples para conceder incentivos a las exportaciones; en 1957 el tipo de cambio promedio para las exportaciones era un 40% mayor que para las importaciones. En 1961 el sistema de tipo de cambio múltiple se transformó en un sistema de subvenciones y aranceles, y en 1965 se abolieron las subvenciones a la exportación. Posteriormente, los beneficios concedidos a las exportaciones se limitaron a las cuotas de retención de divisas procedentes de la exportación y a los créditos de exportación preferenciales. Empero, las cuotas de retención ascendían sólo a 1.8% de las exportaciones y, con la liberalización de las restricciones a la importación, su valor disminuyó muchísimo. En cambio, las importaciones seguían beneficiándose de la protección arancelaria si bien en forma reducida.^{23/}

^{21/} Véase el estudio sobre "Israel" de Zvi Sussman, preparado con arreglo al proyecto "Development Strategies in Semi-Industrial Countries".

^{22/} *Ibid.*, y Michael Michaely, "Políticas de fomento de las exportaciones en Israel", ST/CEPAL/Conf.59/L.6, documento preparado para el Seminario sobre políticas de promoción de exportaciones, CEPAL/BIRF/PNUD, noviembre de 1976, versión mimeografiada.

^{23/} Vinod Dubey, "Yugoslavia: exportaciones de bienes y políticas de exportación", documento preparado para el Seminario CEPAL/BIRF sobre políticas de promoción de exportaciones, noviembre de 1976.

El cuarto grupo de países mantuvo sus políticas de sustitución de importaciones, provocando un grado considerable de discriminación contra las exportaciones durante el período que se examina. En la India, se supuso que la devaluación de la rupia en 1966 beneficiaría a las exportaciones, pero con la disminución de las subvenciones a la exportación y los aumentos de los impuestos a la exportación que acompañaron la devaluación, aumentó en consecuencia la discriminación a favor de la sustitución de importaciones y en contra de las exportaciones.^{24/} Los incentivos introducidos después, que incluyen la subvención en dinero, los reintegros, las licencias de reposición de importaciones y el régimen de licencias preferenciales para aumentar la capacidad estuvieron sujetos, en general, a procedimientos complejos y a bastante incertidumbre en cuanto a su magnitud y disponibilidad. Asimismo, la subvención en efectivo estaba relacionada al parecer con los costos variables excedentarios de la producción interna sobre los precios de exportación, de modo que las exportaciones de costo elevado recibían subvenciones superiores al promedio en tanto que las tasas más bajas regían para las exportaciones que tenían costos internos relativamente bajos.^{25/}

La situación se vio agravada por las restricciones impuestas sobre la transferibilidad de las licencias de reconstitución de importaciones y la virtual exclusión de las importaciones que tenían sustitutos nacionales. Las limitaciones impuestas sobre el tamaño de las empresas y la expansión de grandes firmas conspiraba también contra el desarrollo de las exportaciones manufactureras. A su vez, las principales exportaciones primarias y las manufactureras de exportación tradicionales estaban gravadas con impuestos a la exportación.

Considerando además la protección constante de las industrias manufactureras mediante la aplicación de prohibiciones y restricciones a la importación, parecería que la India se mantuvo decididamente orientada a la sustitución de importaciones durante el período que se examina. Sin embargo, surgieron cambios hacia fines del período cuando la India devaluó la rupia a la par con la depreciación de la libra esterlina.

Chile, tenía tradicionalmente el nivel más elevado de protección de la sustitución de importaciones en América Latina.^{26/} El elevado nivel de protección provocaba una discriminación considerable contra las exportaciones y castigaba la elaboración de materiales nacionales para la exportación en que Chile tenía una ventaja comparativa. La introducción de desgravaciones fiscales para las exportaciones no tradicionales y la liberalización de las

^{24/} Bhagwati, J.N. y Srinivasan, T.N., Foreign Trade Regimes and Economic Development: India, Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 1975, capítulo 6.

^{25/} Véase Martin Wolf, "Exportaciones en la India", que aparece en esta misma obra.

^{26/} Véase Teresa Jeanerret, "Estructura de la protección en Chile" de Estructura de la protección en países en desarrollo, op. cit.

importaciones a fines del último decenio disminuyeron algo este sesgo. Sin embargo, gran parte de las medidas aplicadas se rescindieron después de 1970, cuando severas restricciones a la importación y un tipo de cambio muy sobrevaluado afectaron en forma adversa a las exportaciones.

II. COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Incentivos a la exportación y su comportamiento

Hay pocos estudios econométricos acerca de los efectos de los incentivos a la exportación sobre el desempeño de ésta. Este hecho refleja las dificultades de establecer una relación estadística entre las dos variables. Dentro de un marco de series cronológicas, la brevedad de dichas series, la falta de observaciones sobre los cambios de incentivos a la sustitución de importaciones que ofrezcan una alternativa a las exportaciones, y las dificultades involucradas en cuantificar los efectos de otras influencias sobre las exportaciones hacen que la estimación sea difícil. Asimismo, dentro de un marco de corte transversal, la falta de estabilidad del sistema de incentivos y los retardos en ajustarse a ellos crea problemas de estimación estadística.

No obstante, los estudios disponibles para varios de los países aludidos revelan la existencia de una relación positiva entre incentivos a la exportación y crecimiento de ella. En una investigación que incluyó una sección transversal de 92 sectores en Corea, Westphal y Kim obtuvieron coeficientes de correlación de 0.29 entre incentivos a la exportación y participación de las exportaciones en la producción en 1968; y de 0.26 entre esos incentivos y la contribución de las exportaciones al crecimiento entre 1960 y 1968; los coeficientes tienen un nivel de significación de 1%.^{27/} A su vez, Ffrench-Davis y Piñera citan varias estimaciones de series cronológicas para Colombia, que indican una elasticidad de las exportaciones no tradicionales con respecto a los incentivos de 0.7 a 1.3, aunque el valor estadístico de los resultados es escaso.^{28/} Por último, Halevi en estudios de series cronológicas sobre Israel,^{29/} Tyler en iguales estudios sobre el Brasil ^{30/}

^{27/} Véase Larry Westphal y Kwang Suk Kim, "Korea" op. cit.

^{28/} Ricardo Ffrench-Davis y José M. Piñera Echenique, "La política colombiana de promoción de exportaciones", op. cit.

^{29/} El estudio, publicado en hebreo, es citado en Michaely, Política de fomento de las exportaciones en Israel, que aparece en esta misma obra.

^{30/} W.G. Tyler, Manufactured Export Expansion and Industrialization in Brazil, Tubingen, J.C.B. Mohr 1976, capítulo 8.

y Krueger al combinar las series cronológicas y los datos correspondientes a la sección transversal para ocho países 31/ obtuvieron una elasticidad de 1.3.

Puede considerarse que estas estimaciones ofrecen límites inferiores de valores posibles, en parte debido a la tendencia viciosa por defecto derivada de utilizar el método de mínimos cuadrados, y en parte debido a las dificultades de captar los efectos tardíos de la introducción de incentivos a la exportación. Dadas las dificultades de la estimación estadística, recurriremos en lo sucesivo al análisis comparado de las tendencias de exportación de los cuatro grupos de países que se examinan en este documento.

En el análisis, se distinguirá entre exportaciones primarias y manufactureras, y dentro de la primera categoría, entre exportaciones tradicionales y no tradicionales. Se entiende por exportaciones primarias las que comprenden las secciones 0 a 4 de la CUCI, así como los diamantes y los metales no ferrosos en bruto. En cambio, los productos básicos que representaban cuando menos 2% de las exportaciones totales en 1953 han sido clasificados entre los productos de exportación tradicional (véase cuadro 1 del Apéndice). Para establecer comparaciones ulteriores con datos sobre producción agrícola, se distinguirán además las exportaciones de bienes agrícolas, incluidos los productos ganaderos, pesqueros y forestales.

Los datos sobre el valor en dólares de las exportaciones y sobre la tasa de crecimiento de las mismas correspondientes a los grupos de bienes aludidos y a las exportaciones totales, figuran en el cuadro 2 del Apéndice y cuadro 1 respectivamente. Los datos sobre las exportaciones se refieren a los años 1953, 1960, 1966 y 1973; se han calculado tasas de crecimiento para los cambios ocurridos entre estos años de referencia. En el estudio, se destacará la experiencia del período 1966-1973 cuando se hallaban en plena vigencia los esquemas de incentivos a la exportación de la mayoría de los países examinados. Además, se prestará atención al período 1960-1966 ya que varios países iniciaron su producción de exportación a comienzos del decenio de 1960.

En las tasas de crecimiento de las exportaciones influye el valor absoluto de las mismas en el año base. Esto reviste especial importancia para los bienes manufacturados en el período 1960-1966, puesto que los países

31/ Anne O. Krueger, Foreign Trade Regimes and Economic Development - Liberalization Attempts and Consequences, Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 1977, capítulo 9. En estos estudios, los incentivos a las exportaciones se han expresado combinando tipos de cambio y subvenciones a la exportación; el uso exclusivo de los tipos de cambio de exportación no ofreció en general resultados estadísticos significativos. Véase J.B. Donges y J.Riedel, "The Expansion of Manufactured Exports in Developing Countries: An Empirical Assessment of Supply and Demand Issues", Kiel Working Papers N° 49, Kiel, Institut für Weltwirtschaft, julio de 1976.

en cuestión comenzaron en general con poca base. En consecuencia, calculamos también la participación de las exportaciones en la producción manufacturera para los años de referencia, así como las relaciones incrementales exportación manufacturera-producto manufacturero (cuadro 2). Para poder comparar el producto manufacturero con las cifras comerciales, éste se ha definido como el resultado de restar de las cifras de producción, presentados conforme a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme, las correspondientes a alimentos elaborados (CIIU 311, 312), bebidas (313), productos de tabaco (314), petróleo refinado (353), carbón y derivados del petróleo (354), metales básicos no ferrosos en bruto (ex 372) y diamantes (ex 390).

Los datos expresados en forma de relaciones tienen además la ventaja de que han sido calculados utilizando los precios del mismo año. En cambio, al estimar las tasas de crecimiento de las exportaciones se han utilizado datos a precios corrientes. Ante la carencia de índices de precio nacionales para los grupos de productos pertinentes en la mayoría de los países en desarrollo, tuvimos que renunciar al uso de valores a precios constantes.

En primer lugar, no se estimó conveniente emplear el índice de valor unitario correspondiente a las exportaciones manufactureras de los países desarrollados para deflactar los valores de exportación, ya que en este índice gravitan mucho la maquinaria y el equipo, cuyos precios se elevaron con mayor rapidez que los de las exportaciones de los países en desarrollo. Además, no se dispone de índices de precios para el grupo varios de las exportaciones primarias no tradicionales. Por último, nuestro análisis sólo incide tangencialmente en las exportaciones de productos primarios tradicionales en que las fluctuaciones de precio han sido máximas.

A su vez, para evaluar los efectos del mayor ingreso de divisas sobre el crecimiento económico, hay que considerar los cambios del poder adquisitivo de las exportaciones (es decir, los valores de exportación deflactados por un índice de precios de importación) y no de los volúmenes de exportación. Los cambios del poder adquisitivo de las exportaciones se han calculado deflactando los valores de exportación por el índice de valor unitario correspondiente a las exportaciones manufactureras de los países desarrollados. Los resultados, que figuran en el cuadro 1, se utilizarán posteriormente.

Hemos observado que el primer grupo de países, compuesto por Corea, Singapur y Taiwan, adoptó políticas orientadas a la exportación luego de completar la primera etapa de sustitución de importaciones. Con arreglo a dichas políticas se aplicó un régimen de libre comercio a las exportaciones no tradicionales, se otorgaron incentivos adicionales a las exportaciones de manufacturas casi en forma global, y se aseguró una estabilidad considerable de los incentivos en el tiempo. Asimismo, los incentivos a las exportaciones solían ser cuando menos de magnitud comparable con los incentivos otorgados a la sustitución de importaciones en el sector manufacturero, y había poca discriminación contra las actividades primarias.

Cuadro 1

CRECIMIENTO DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES EN ALGUNOS PAISES EN DESARROLLO

(Tasas de crecimiento promedio anual)

	Argen- tina	Brasil	Chile	Colombia	India	Israel	Corea	México	Singa- pure	Taiwan	Yugos- lavia
<u>Tradicionales</u>											
<u>Productos primarios</u>											
1953-1960	0.7	-5.3	4.3	-4.5	2.4	16.8	-17.5	-0.3	-	-3.2	3.6
1960-1966	6.7	2.0	9.5	-0.5	0.3	15.2	26.5	3.8	-	8.0	11.6
1966-1973	6.9	7.6	5.1	6.5	0.2	16.7	16.9	1.7	-	1.2	12.5
<u>No tradicionales</u>											
<u>productos primarios</u>											
1953-1960	-3.4	5.4	-5.6	11.9	5.6	47.0	7.1	12.2	...	12.7	19.6
1960-1966	3.6	9.6	11.3	5.9	9.2	16.8	22.5	10.3	29.5	36.5	2.3
1966-1973	14.0	26.5	7.6	25.5	10.4	16.9	35.5	6.3	19.5	25.0	11.1
<u>Productos primarios en conjunto</u>											
1953-1960	0.2	-3.1	2.5	-3.5	3.7	20.5	-5.4	3.8	...	-1.2	12.4
1960-1966	6.3	4.7	9.7	0.3	4.5	15.5	24.0	6.9	29.5	17.3	5.7
1966-1973	7.8	17.0	5.5	10.7	6.5	16.8	26.0	4.3	19.5	17.0	9.8
<u>De los cuales, bienes agrícolas</u>											
1953-1960	0.2	-3.5	-9.0	-4.8	3.9	18.3	-3.2	5.4	...	-2.1	14.5
1960-1966	6.2	4.5	22.5	1.0	3.7	9.5	25.2	7.7	2.9	15.6	6.7
1966-1973	7.9	16.7	2.7	11.1	9.5	11.7	29.5	5.7	19.2	16.3	9.8
<u>Bienes manufacturados</u>											
1953-1960	-11.7	9.9	3.2	0.0	1.3	18.0	14.0	5.6	...	29.5	28.0
1960-1966	14.6	27.5	15.6	35.0	6.7	15.3	80.0	12.7	24.5	36.5	21.5
1966-1973	33.5	38.5	0.0	27.5	7.7	17.5	50.0	20.0	42.0	47.0	14.9
<u>Total de exportaciones</u>											
1953-1960	-0.6	-2.8	2.6	-3.4	2.6	19.6	-3.2	3.9	...	2.2	17.2
1960-1966	6.7	5.4	10.1	1.5	5.5	15.3	40.0	7.8	28.5	23.5	13.6
1966-1973	10.8	19.9	5.3	12.7	7.0	17.0	44.0	8.1	28.5	35.5	13.8
<u>Total de importaciones</u>											
1953-1960	6.7	1.5	5.9	-3.6	9.8	8.5	0.0	5.6	...	6.2	11.1
1960-1966	-1.8	0.4	6.9	3.7	5.4	8.8	13.0	6.9	8.0	13.1	11.3
1966-1973	10.3	24.5	5.7	6.7	-0.3	20.0	29.0	14.5	25.5	29.5	17.2
<u>Poder adquisitivo de las exportaciones a/</u>											
1960-1966	4.0	4.0	8.8	0.2	4.2	13.0	38.0	6.5	26.5	22.5	12.9
1966-1973	4.9	13.5	-0.6	6.7	1.2	10.2	36.5	2.3	21.5	28.5	7.7

Fuente: Estadísticas del comercio nacional e internacional.

a/ Valores de exportación deflactados por el índice de valor unitario correspondiente a las exportaciones manufactureras de los países desarrollados.

/La pronta

La pronta aplicación de las políticas orientadas a la exportación por los países del primer grupo explicaría que hayan tenido las relaciones incrementales más elevada exportación-producto del sector manufacturero durante el período 1960-1966. Con la intensificación posterior de sus esfuerzos para promover las exportaciones, los tres países aumentaron nuevamente sus relaciones incrementales exportación-producto durante el período 1966-1973, y experimentaron las tasas más elevadas de crecimiento de las exportaciones manufactureras entre los 11 países estudiados.

Los datos revelan también una aceleración del crecimiento de las exportaciones de manufacturas en Singapur y Taiwan después de 1966. Y aunque en Corea la tasa de crecimiento de las exportaciones manufactureras había sido incluso superior durante el período 1960-1966, ésta se había alcanzado a partir de una cifra para el año base de 5 millones de dólares comparada con exportaciones manufactureras de 151 millones de dólares en 1966, año en que superaban las exportaciones de cualquier país de América del Sur. En consecuencia, en Corea se triplicó la participación de las exportaciones en el producto manufacturero: era 13.9% en 1966 y 40.5% en 1973. En igual período, Singapur aumentó la participación de las exportaciones en el producto manufacturero de 20.1 a 40.6%, y Taiwan de 19.2 a 49.9%.

La participación elevada y creciente de las exportaciones de manufacturas en las exportaciones totales no menoscabó las exportaciones de productos primarios en los tres países. En 1966-1973, el comportamiento de las exportaciones primarias tradicionales y no tradicionales de Corea fue el mejor entre los 11 países examinados. Y, pese a que las exportaciones tradicionales de Taiwan consistentes en arroz y bananas disminuyeron debido a preferencias por productos más cotizados, este país se situaba entre los países con la tasa de crecimiento de exportaciones primarias no tradicionales más elevada. En el caso de ambos países el trato relativamente favorable de las actividades primarias ayudaba a las exportaciones; a su vez, la rápida expansión de las refinerías de petróleo condujo a la elevada tasa de crecimiento de las exportaciones primarias de Singapur.

A diferencia del primer grupo, el segundo grupo de países inició los esfuerzos de promover las exportaciones cuando la sustitución de importaciones ya se había extendido a los productos intermedios, los bienes de consumo duradero y las maquinarias de alto coeficiente de capital. Difieren asimismo del primer grupo en que, salvo pocas excepciones, el uso de insumos importados se limitaba a aquellos casos en que no se contaba con insumos nacionales comparables. En consecuencia, se observaron diferencias sustanciales entre las industrias con respecto a las subvenciones al valor agregado en las exportaciones, y, en general, la discriminación contra las exportaciones y a favor de la sustitución de importaciones disminuyó pero no desapareció. Aparte de Colombia, y en el caso de algunos productos de la Argentina y el Brasil, el segundo grupo de países continuó también discriminando contra las actividades primarias.

EXPORTACIONES, IMPORTACIONES, PRODUCTO MANUFACTURERO Y PRODUCTO NACIONAL BRUTO EN ALGUNOS PAISES EN DESARROLLO

(Porcentajes)

	Argen- tina	Brazil	Chile	Colombia	India	Israel	Corea	México	Singa- pure	Taiwan	Yugos- lavia
Participación de las exportaciones manufactureras en el producto manufacturero											
1960	0.8	0.4	3.0	0.7	9.7	7.9	0.9	2.6	11.2	8.6	10.8
1966	0.9	1.3	4.1	3.0	9.4	12.8	13.9	2.9	20.1	19.2	13.8
1973	3.6	4.4	2.5	7.5	8.6	14.1	40.5	4.4	42.6	49.9	16.9
Relación incremental entre exportaciones manufactureras y producto manufacturero											
1960-1966	1.0	3.6	5.5	7.7	8.9	23.9	24.8	3.2	28.4	24.8	15.8
1966-1973	6.5	5.6	0.0	11.4	7.7	14.9	45.7	5.5	47.5	56.4	19.5
Participación de las importaciones manufactureras en la utilización total de bienes manufacturados											
1960	14.6	10.8	26.3	30.8	19.3	28.5	25.2	19.6	56.2	28.5	22.0
1966	6.3	7.5	21.6	28.0	16.5	32.8	31.5	16.2	53.2	29.3	17.3
1973	5.4	13.0	17.5	21.5	9.5	41.2	37.3	16.3	64.3	38.9	24.0
Relación incremental entre importación de manufacturas y utilización de bienes manufacturados											
1960-1966	-3.9	-3.0	14.1	20.5	10.4	42.5	37.5	11.7	49.2	30.5	13.6
1966-1973	4.4	15.7	10.8	14.2	-0.4	45.1	38.9	16.3	67.0	42.2	29.4
Participación de las exportaciones manufactureras en el total de exportaciones											
1953	9.2	1.0	6.1	1.2	49.2	36.7	5.0	11.6	...	4.7	23.1
1960	4.0	2.3	6.3	1.5	45.1	32.7	15.6	13.1	32.4	24.8	42.4
1966	6.2	7.2	8.5	8.3	48.0	31.8	60.4	17.1	27.0	45.4	62.7
1973	22.5	19.8	6.0	19.4	49.6	32.8	84.1	35.7	55.6	80.5	67.2
Relación incremental entre exportaciones manufactureras y total de exportaciones											
1960-1966	10.7	20.3	11.2	81.4	55.8	31.2	67.0	24.1	25.4	53.4	80.3
1966-1973	38.1	24.8	0.0	27.9	52.2	33.3	86.0	40.9	61.7	85.2	70.3
Relación entre total de exportaciones y Producto Nacional Bruto											
1960	8.9	6.1	12.6	11.3	4.2	8.4	1.5	6.4	9.9	9.5	22.4
1966	7.3	7.1	15.7	9.5	4.2	12.8	6.5	5.4	26.6	17.1	14.2
1973	8.1	9.8	7.6	11.8	4.3	15.5	26.1	4.3	44.6	47.8	14.5
Relación incremental entre total de exportaciones y Producto Nacional Bruto											
1960-1966	5.3	12.3	23.0	3.4	4.1	20.4	13.0	4.3	52.0	24.7	10.7
1966-1973	9.0	11.5	3.3	14.5	4.3	17.4	34.8	3.3	52.0	63.3	14.8
Relación entre total de importaciones y Producto Nacional Bruto											
1960	10.3	7.1	12.9	12.6	7.5	20.1	16.0	9.0	65.4	18.9	32.8
1966	5.2	6.1	13.5	12.6	7.4	21.2	18.7	7.2	62.5	19.9	18.3
1973	5.5	11.1	6.8	10.6	4.5	30.8	34.3	8.6	91.5	40.5	22.0
Relación incremental entre importaciones y Producto Nacional Bruto											
1960-1966	-1.3	0.9	14.9	12.4	7.3	23.0	22.2	5.1	57.9	20.8	12.3
1966-1973	6.0	14.2	2.4	8.4	-0.3	37.3	41.3	9.7	103.6	50.8	26.4

Fuente: Véanse cuadro 1 y cuadro 2 del Apéndice.

Dentro de este grupo de países latinoamericanos, en el período 1966-1973 las mayores tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas se registraron en la Argentina y el Brasil, países que introdujeron incentivos considerables a la exportación a comienzos del período. Aparte de la mayor utilización de la capacidad existente, estos incentivos impulsaron el establecimiento de nuevas instalaciones para la producción de exportación mientras que en el período precedente las exportaciones habían compensado más que nada la debilidad de la producción nacional.

En consecuencia, entre 1966 y 1973, la participación de las exportaciones en el producto manufacturero se elevó de 0.9% a 3.6% en la Argentina, y de 1.3% a 4.4% en el Brasil. Sin embargo, tanto en términos de promedio como de relaciones incrementales exportación-producto del sector manufacturero, la Argentina y el Brasil fueron sobrepasados por Colombia que había iniciado antes la promoción de exportaciones; las exportaciones de Colombia representaban 3.0% del producto manufacturero en 1966 y 7.5% en 1973.

En el caso de México, la proximidad de los Estados Unidos y no los incentivos a las exportaciones, explican la participación de las exportaciones en el producto manufacturero de 2.9% en 1966. Sin embargo, con la introducción tardía de los incentivos a la exportación y su nivel relativamente reducido, la tasa de crecimiento de las exportaciones manufactureras y la relación incremental exportación-producto del sector manufacturero fueron inferiores en México que en los otros tres países del grupo durante el período 1966-1973. Como resultado de estos cambios, México exportó 4.4% de su producto manufacturero en 1973.

Estas cifras incluyen solamente las exportaciones manufactureras "nacionales". En cambio, las exportaciones mexicanas de la zona fronteriza, que gozaban de un régimen de libre comercio, se elevaron desde un nivel prácticamente nulo a mediados del decenio de 1960 a 651 millones de dólares en 1973, de los cuales 286 millones de dólares fue valor agregado en México. Esto contrasta con exportaciones manufactureras nacionales de 740 millones de dólares en 1973. Además, si se toma en cuenta el uso de insumos importados directos e indirectos en las exportaciones de maquinaria, el uso de insumos exportables en productos textiles y sustancias químicas y el costo relativamente elevado de las operaciones internas,^{32/} el valor agregado, a precios del mercado mundial (ingresos netos de divisas), en las exportaciones de manufacturas nacionales puede no haber sido superior - e incluso puede haber sido inferior - que en las exportaciones de la zona fronteriza.

^{32/} En la industria automotriz, donde se imponía la obligación de exportar una participación del valor agregado de 60% a precios internos, correspondía a una participación del valor agregado de 36% a precios del mercado mundial.

Excepto Colombia, el sector manufacturero es mucho más voluminoso en los países del segundo grupo que en los del primero (véase el cuadro 2 del Apéndice). Sin embargo, salvo la comparación entre el Brasil y Singapur, tienen un volumen de exportaciones manufactureras mucho menor. Las cifras correspondientes a 1973 son: Taiwan, 3 606 millones de dólares; Corea, 2 711 millones de dólares; Brasil, 1 229 millones de dólares; Singapur, 1 001 millones de dólares; México, 740 millones de dólares; Argentina, 736 millones de dólares; y Colombia, 228 millones de dólares.^{33/}

Se ha insinuado que estas cifras exageran la importancia relativa de las exportaciones en los países del primer grupo, que dependen en gran medida de insumos importados para sus industrias de exportación. Sin embargo, según lo señalado en el caso de México, debido al uso de insumos importados directos e indirectos, el empleo de insumos exportables, y el costo relativamente elevado de las operaciones internas, puede que la participación del valor agregado a precios del mercado mundial, o ingresos netos de divisas, en las exportaciones de manufacturas del segundo grupo de países no superara la participación correspondiente de los países del primer grupo.^{34/}

En cambio, en México donde el sistema de incentivos seguía discriminando contra las actividades primarias, las exportaciones tradicionales y no tradicionales de productos primarios aumentaron en forma relativamente lenta. En el caso de las exportaciones tradicionales, esto representó en general una pérdida de participación en el mercado en tanto que las exportaciones no tradicionales no se desarrollaron con tanta celeridad como en los países del primer grupo. La misma conclusión rige para las exportaciones tradicionales y sus derivados en la Argentina, mientras que algunas exportaciones no tradicionales aumentaron en respuesta a una subvención a las exportaciones.

Entre los demás países del segundo grupo, el curso de las exportaciones tradicionales del Brasil y Colombia estuvo determinado sobre todo por las tendencias del mercado mundial del café. Empero, la política selectiva de expansión que se concentró en la carne, el azúcar, y la soja en Brasil, y la extensión de incentivos a la exportación a todos los productos salvo el café y el petróleo en Colombia, condujeron a un incremento rápido de las exportaciones primarias no tradicionales en ambos países.

Los países del tercer grupo, Israel y Yugoslavia, iniciaron sus esfuerzos de exportación hace bastante tiempo pero no otorgaron un régimen de libre comercio a las exportaciones de manufacturas. En consecuencia, en

^{33/} En algunos casos las cifras incluyen exportaciones desde zonas francas, pero en ningún país estas exportaciones superan el 10% del total.

^{34/} En Corea, los insumos directos adquiridos en el exterior ascienden a 45% del valor de exportación; los insumos indirectos y el empleo de insumos exportables podrían representar otro 15%.

1966, en cuanto a la participación de las exportaciones en el producto manufacturero, ambas naciones sobrepasaban al segundo grupo de países pero iban a la zaga del primero. A su vez, al decrecer en parte sus esfuerzos de promoción de exportaciones después de mediados del decenio de 1960, la participación de las exportaciones en el producto manufacturero aumentó sólo de 12.8% a 14.1% en Israel, y de 13.8% a 16.9% en Yugoslavia durante el período 1966-1973.

En 1973, las exportaciones manufactureras de Israel (495 millones de dólares) eran superadas por las de la Argentina, el Brasil y Singapur, en tanto que las de Yugoslavia (2 031 millones de dólares) eran sobrepasadas por las de Corea y Taiwan. Sin embargo, en ambos países la participación promedio e incremental de las exportaciones en el producto manufacturero seguía siendo mayor que en los países del segundo grupo. Asimismo, como no existía una discriminación sustancial contra las exportaciones primarias, Israel estaba en condiciones de ampliar con rapidez sus exportaciones de cítricos y diamantes, y Yugoslavia sus exportaciones de carne y madera.

Se reitera que las políticas de sustitución de importaciones prosiguieron en la India y en Chile. Así, pese a que la India exportaba tradicionalmente productos textiles, perdió terreno en este rubro y fue lenta para desarrollar nuevas exportaciones manufactureras. Por ello, su participación en las exportaciones manufactureras de los 11 países examinados declinó de 65.4% en 1953 a 50.7% en 1960, 31.2% en 1966 y 10.2% en 1973. La participación de las exportaciones en el producto manufacturero de la India descendió de 9.7% en 1960 a 9.4% en 1966 y 8.6% en 1963.

En Chile, luego de incrementos iniciales de las exportaciones de celulosa, papel, y productos de cobre manufacturados, las exportaciones manufactureras permanecían al nivel de 1966 en 1973, año en que la situación se deterioró aún más bajo el régimen de Allende. Por ello, la participación de Chile en las exportaciones combinadas de bienes manufacturadas de los 11 países disminuyó a 0.5% en 1973 comparada con 3.0% en 1953.

Dada la discriminación constante contra las actividades primarias la expansión de las exportaciones primarias no tradicionales fue también relativamente escasa tanto en la India como en Chile. A su vez, los cambios experimentados por las exportaciones mundiales de té y cobre determinaron en gran parte los resultados correspondientes a sus exportaciones primarias tradicionales.

Las exportaciones y el crecimiento del sector manufacturero

La expansión de las exportaciones incide sobre el crecimiento del sector manufacturero tanto en forma directa como indirecta mediante las relaciones insumo-producto y la mayor demanda de los consumidores. A su vez, las exportaciones de bienes manufacturados ofrecen ventajas con respecto a la sustitución de importaciones ya que permiten la asignación de recursos según

/ventajas comparativas,

ventajas comparativas, la mayor utilización de la capacidad, la explotación de economías de escala, y los perfeccionamientos tecnológicos estimulados por la competencia en los mercados extranjeros.

Sin embargo, no cabe suponer que exista una correlación estrecha entre las exportaciones y el crecimiento del producto puesto que otros factores, como las actividades de inversión y el ambiente político, influyen también en los resultados. A su vez, la falta de datos no permitió incluir variables adicionales en el análisis estadístico y algunas de las variables pertinentes no son siquiera cuantificables.

No obstante, los datos correspondientes a los 11 países examinados tienden a corroborar nuestras expectativas relativas a la existencia de una correlación positiva entre las exportaciones y el crecimiento del producto en el sector manufacturero. Así, en el período 1960-1966, Corea, Singapur, Taiwan, Israel y Yugoslavia tenían las relaciones incrementales exportación-producto así como las tasas de crecimiento más elevadas del sector manufacturero,^{35/} mientras que la Argentina y el Brasil ocupaban el último lugar con respecto a ambas variables. En el grupo de 11 países, el coeficiente de correlación de rangos de Spearman entre relaciones incrementales exportación producto y la tasa de crecimiento del valor agregado en el sector manufacturero era de 0.87 (para mayor información véanse los cuadros 2 y 3).^{36/}

Al examinar los datos correspondientes al período 1960-1966, se ha hecho hincapié en las relaciones incrementales ya que, como se señaló, las tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas estaban bastante influidas por los valores absolutos del año inicial. Esto explicaría la poca correlación entre el crecimiento de las exportaciones y el valor agregado en el sector manufacturero (0.40) durante dicho período.

En cambio las tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas son indicadores más significativos del comportamiento de las exportaciones en el período 1966-1973, cuando el volumen de exportaciones del año inicial ya era importante. El coeficiente de correlación de rangos de Spearman entre el crecimiento de las exportaciones y el del valor agregado en el sector manufacturero era 0.85 en dicho período; el coeficiente era 0.68 entre las relaciones incrementales exportación-producto y el crecimiento del sector manufacturero. Estos resultados apenas varían si excluimos los efectos directos de las exportaciones restando los valores de exportación del valor del producto manufacturero. Los coeficientes de correlación de rangos de Spearman correspondientes son 0.80 para el crecimiento de las exportaciones y 0.71 para las relaciones incrementales exportación-producto.

^{35/} A pesar de su relación incremental exportación-producto relativamente baja, México tiene una tasa de crecimiento del sector manufacturero más elevada que Israel.

^{36/} Con respecto a 11 observaciones, los niveles de significación son 0.1% para una correlación de rangos de Spearman de 0.82 o superior; 0.5% para valores de coeficientes de 0.73 o superiores, y 1% para valores de coeficientes de 0.41 o superiores.

Cuadro 3

CRECIMIENTO ECONOMICO DE ALGUNOS PAISES EN DESARROLLO

(Tasas de crecimiento promedio anual)

	Argen- tina	Brasil	Chile	Colom- bia	India	Israel	Corea	México	Singa- pure	Taiwan	Yugos- lavia
Valor agregado en la agricultura											
1953-1960	0.5	4.0	-0.3	3.3	2.5	10.0	2.3	5.7	...	3.9	3.5
1960-1966	3.2	3.8	2.7	2.7	-0.5	2.6	5.8	4.7	2.5	5.3	3.2
1966-1973	0.7	5.9	-0.7	4.7	3.0	5.6	3.2	2.4	3.1	3.8	2.0
Sector manufacturero											
1953-1960	5.8	10.1	2.8	6.6	4.8	10.3	13.6	8.5	...	10.1	13.2
1960-1966	5.3	4.5	7.2	5.7	6.2	8.0	13.0	9.7	10.3	12.3	9.9
1966-1973	7.3	11.8	3.7	7.6	4.7	10.9	21.0	7.6	15.0	22.0	8.4
Producto Nacional Bruto											
1953-1960	3.2	6.3	2.8	4.3	3.5	10.0	5.6	6.5	...	6.9	5.6
1960-1966	3.6	4.1	5.1	4.7	2.8	8.4	7.3	7.1	7.3	9.4	5.8
1966-1973	4.8	9.3	2.4	6.1	3.8	9.8	10.7	6.4	12.7	10.7	7.1
Producto Nacional Bruto por habitante											
1953-1960	1.2	3.4	0.4	1.3	1.6	4.8	3.0	2.8	...	3.2	4.4
1960-1966	2.1	1.1	2.6	1.5	0.5	4.5	4.5	3.7	4.5	6.2	4.8
1966-1973	3.3	6.4	0.2	2.9	1.5	7.0	8.8	2.9	10.9	7.9	6.0
Población											
1953-1960	2.0	2.9	2.4	3.0	1.9	5.3	2.7	2.9	4.8	3.6	1.2
1960-1966	1.5	2.9	2.6	3.3	2.3	3.9	2.7	3.4	2.8	3.2	1.0
1966-1973	1.5	2.9	2.2	3.2	2.3	2.8	1.9	3.4	1.8	2.8	1.0

Fuentes: Naciones Unidas - Yearbook of National Accounts Statistics, varios números OCDE - National Accounts of Less-Developed Countries, 1950-1966 Banco Mundial - World Tables, 1976.

/Los datos

Los datos correspondientes a cada país revelan también los efectos de los cambios de política posteriores a 1966. Al orientar en mayor medida las actividades a la exportación, la tasa de crecimiento del valor agregado en el sector manufacturero se elevó aún más en Corea, Singapur y Taiwan. A su vez, al disminuir Yugoslavia los esfuerzos de promoción de exportaciones quedó al margen del grupo rector. Yugoslavia, así como los países que prosiguieron con la sustitución de importaciones, India y Chile, experimentaron también una disminución de la tasa de crecimiento del sector manufacturero. Por último, la aceleración del crecimiento de dicho sector fue muy notoria en el Brasil donde el viraje hacia la promoción de exportaciones fue más acentuado.

La orientación a la exportación del sector manufacturero tiene también efectos favorables al ahorrar capital que suele ser la traba principal que se opone al crecimiento económico de los países en desarrollo. En primer lugar, una estrategia orientada a la exportación, permite explotar la ventaja comparativa de los países en desarrollo, que tiende a radicarse en las industrias de alto coeficiente de mano de obra dentro del sector manufacturero. Asimismo, la mayor utilización de la capacidad por el aumento de las exportaciones conducirá a un producto mayor sin tener que aumentar el capital nacional. Por último, la explotación de economías de escala reduce los costos de capital por unidad de producción.

Los ahorros de capital derivados de la expansión de las exportaciones figuran en el estudio de Westphal sobre Corea. Según las estimaciones citadas en dicho estudio, la tasa promedio de utilización de la capacidad en el sector manufacturero, definida en términos de consumo de electricidad y tomando como norma el funcionamiento de las plantas en tres turnos, se elevó de 17.7% en 1962 a 31.8% en 1971. Westphal observa asimismo que en el sector manufacturero las relaciones trabajo-capital son mucho mayores para las exportaciones que para la sustitución de importaciones, estimándose en 1968 que las relaciones correspondiente al uso directo del trabajo y del capital en los procesos manufactureros eran de 3.55 para las exportaciones, 2.33 para las importaciones y 2.64 para el producto manufacturero nacional.^{37/} Riedel ha llegado a conclusiones similares con respecto a Taiwan, al comparar la intensidad de factores de las

^{37/} Véase Larry E. Westphal, El desarrollo industrial orientado a la exportación: la experiencia de Corea, que aparece en la presente obra. Si bien las diferencias entre estas relaciones disminuyeron después de 1968, las relaciones trabajo-capital correspondientes a las importaciones están subestimadas puesto que los datos utilizados se refieren sólo a sucedáneos de importaciones producidos efectivamente en Corea y no incluyen maquinaria y productos intermedios importados desde países desarrollados, que presumiblemente requieren mucho capital, y que no se producen en Corea.

exportaciones y la de los productos intermedios que eran adquiridos en el exterior canjeándolos por exportaciones.38/

Las exportaciones manufactureras colombianas tienden también a ser de alto coeficiente de mano de obra.39/, en tanto que en el Brasil las necesidades de mano de obra eran un 40% mayores para las exportaciones de manufacturas que para las importaciones.40/ Aunque no se dispone de datos comparables correspondientes al capital, en caso de igual rentabilidad cabría esperar que los coeficientes de capital fueran superiores para las importaciones que para las exportaciones.

El empleo se beneficiará con el rápido crecimiento de las exportaciones, su alto coeficiente relativo de mano de obra, y los aumentos del producto manufacturero debidos a los efectos indirectos de las exportaciones así como del uso del capital ahorrado mediante la expansión de las industrias de alto coeficiente de mano de obra, la mayor utilización de la capacidad, y la explotación de economías de escala. En cambio, el empleo se verá menoscabado en la medida en que la orientación a la exportación conduzca a incrementos más rápidos de la productividad que en otras circunstancias.

Banerji y Riedel han analizado estas influencias con respecto a Taiwan y la India.41/ Los autores hallan que en el período 1961-1971, el empleo en el sector manufacturero de Taiwan aumentó a una tasa promedio anual de 10%, la que se descompone como sigue: efecto de crecimiento del producto un 18%, cambio estructural debido al mayor coeficiente de mano de obra de la producción 4%, cambio de la productividad -4%, y efectos conjuntos de dichos cambios -8%. Las estimaciones correspondientes a la India en el período 1960-1969, cuando el empleo en el sector manufacturero aumentó a una tasa promedio anual de 3%, son: 11% para el efecto de crecimiento del producto, -1% para el cambio estructural, -3% para el cambio de productividad, y -4% para sus efectos conjuntos.42/

38/ James Riedel, "Factor Proportions and Linkages in the Open Developing Economy", Review of Economics and Statistics, noviembre de 1975, p. 492.

39/ R. French-Davis y J. Piñera, "La política colombiana de promoción de exportaciones", op. cit.

40/ Tyler, Manufactured Export Expansion and Industrialization in Brazil, op. cit., capítulo 6.

41/ Ranadev Banerji y James Riedel, Industrial Employment Expansion under Alternative Development Strategies: Some Empirical Evidence, 1976 (versión mimeografiada).

42/ En el caso de Taiwan, las estimaciones de Banerji y Riedel correspondientes a 1961-1966 y 1966-1971 se han combinado de modo aproximado.

Los resultados indican que en el caso de Taiwan los efectos favorables del crecimiento del producto sobre el empleo se vieron intensificados por el cambio estructural que representó el viraje hacia una producción de alto coeficiente de mano de obra vinculado con la expansión de las exportaciones. En cambio, el viraje hacia la producción basada en el uso intensivo de capital agravó los efectos del lento crecimiento del producto en la India.

En la India, la lenta absorción de la mano de obra en el sector manufacturero ha contribuido a aumentar el desempleo, de 2.5 millones en 1966 a 7.6 millones en 1973, es decir, de 14.0% a 28.8% de la fuerza de trabajo. Durante igual período, el desempleo en Taiwan descendió de 3.1 a 1.5% de la fuerza de trabajo.^{43/} El desempleo disminuyó también en Corea donde el empleo en el sector manufacturero creció a una tasa promedio anual de 12% entre 1960 y 1973.^{44/}

A la par con la disminución del desempleo, los salarios reales aumentaron bastante en los países que perseguían una estrategia orientada a la exportación. Los salarios reales del sector manufacturero subieron 10% anual entre 1966 y 1973 en Corea, y 6% anual entre 1966 y 1972 en Taiwan. Los aumentos de salarios reales fueron también relativamente rápidos en el Brasil luego de intensificarse las exportaciones, con un promedio de 5% en el sector manufacturero entre 1966 y 1972. En cambio, en la India los salarios del sector manufacturero permanecieron invariables entre 1961 y 1968, y en Chile disminuyeron a una tasa de 1% anual entre 1966 y 1973.^{45/}

^{43/} Ibid.

^{44/} Banco Mundial, Corea: Basic Economic Report, Anexo B, 1977, (versión mimeografiada).

^{45/} Banerji y Riedel, op. cit.; Oficina Internacional del Trabajo, Yearbook of Labour Statistics y Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, varios números. No se dispone de datos para la mayoría de los demás países examinados.

La expansión de las exportaciones y el comportamiento económico

Las influencias descritas con respecto al sector manufacturero obran también sobre el plano de la economía nacional. En primer lugar, en las actividades primarias también se observan los efectos directos de las exportaciones sobre el producto. Esto es evidente cuando se advierte el alto grado de correlación entre el crecimiento de las exportaciones agrícolas y el del valor agregado en la agricultura: para el grupo de 11 países, el coeficiente de correlación de rangos de Spearman entre las dos variables fue 0.57 en 1960-1966 y 0.71 en 1966-1973.

Nótese además que los efectos indirectos influyen asimismo sobre las relaciones intersectoriales. Por un lado, las industrias manufactureras utilizan materias primas como insumos mientras que los productores primarios adquieren insumos y maquinaria manufacturados, por el otro, los mayores ingresos debidos a la expansión de las exportaciones, ya sean primarias o manufactureras, aumentan la demanda del producto de todos los sectores.

Asimismo, además de la mayor utilización de la capacidad, la explotación de economías de escala, y el alto coeficiente relativo de mano de obra de las exportaciones del sector manufacturero, la orientación a la exportación puede generar ahorros de capital al disminuir el sesgo contra las exportaciones primarias. A su vez, los ahorros de capital permiten aumentar el producto ofreciendo más empleo en los países con desempleo o subempleo de mano de obra. Por último, el mayor ingreso de divisas puede contribuir al crecimiento de la economía nacional descongestionando el estrangulamiento de divisas que ha sido con frecuencia un obstáculo para el crecimiento económico de los países en desarrollo ya que limita la importación de productos intermedios y de bienes de capital.

Incluso tomando en cuenta las necesidades de importación de las exportaciones, el efecto de la mayor disponibilidad de divisas por el aumento de las exportaciones se manifiesta en el aumento constante de la participación de las importaciones en el producto nacional bruto de Corea, Singapur, Taiwan e Israel,^{46/} y en la recuperación de una participación en descenso en Argentina, Brasil, México y Yugoslavia. En cambio, la participación de las importaciones disminuyó bastante entre 1966 y 1973 tanto en Chile como en la India. Considerando todo el grupo de países, el coeficiente de correlación de rangos de Spearman entre relaciones incrementales importación-producto nacional bruto y el crecimiento del PNB era de 0.91 en 1966-1973.

Se prevé que las influencias descritas conducirán a una relación positiva entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del producto nacional bruto. Los resultados referentes a los países estudiados tienden a corroborar estas expectativas. Durante el período 1966-1973, el

^{46/} En Corea, la participación de las exportaciones en el producto nacional bruto aumentó de 18.7% en 1966 a 34.3% en 1973. (Véase el cuadro 2.) Ajustándolas para reflejar las necesidades de importación de las exportaciones, las participaciones correspondientes eran 16.0% en 1966 y 24.0% en 1973.

crecimiento de los 11 países en desarrollo estuvo muy vinculado con el crecimiento de las exportaciones, salvo México en que la entrada de capitales privados extranjeros le permitió alcanzar una tasa superior de crecimiento del producto nacional bruto que la prevista sobre la base de cifras de exportación. La relación había sido algo más laxa durante el período 1960-1966, cuando varios de los países interesados habían comenzado con una cifra absoluta de exportaciones reducida. Con respecto al conjunto de países, el coeficiente de correlación de rangos de Spearman entre el crecimiento de las exportaciones y el PNB era 0.82 para el período 1960-1966, y 0.93 para el período 1966-1973.

El método de relacionar el crecimiento de las exportaciones con el crecimiento del producto interno bruto fue criticado por Michaely, según el cual dado que las exportaciones son en sí mismas parte del producto nacional, surge una autocorrelación; y una correlación positiva de las dos variables es casi inevitable sea cual fuere su verdadera relación entre sí.^{47/} Sin embargo, es cuestionable si procede esta objeción en una investigación transversal, ya que puede considerarse que las diferencias de crecimiento de las exportaciones entre países representan grados diferentes de exportación frente a la orientación de sustituir importaciones, de modo que una correlación positiva entre exportaciones y PNB da prueba del éxito de una estrategia de promoción de exportaciones.

En todo caso, los resultados estimados apenas varían si la tasa de crecimiento de las exportaciones se reemplaza por la relación incremental exportación-producto nacional bruto. Para el grupo de 11 países, el coeficiente de correlación de rangos de Spearman entre relaciones incrementales exportación-producto nacional bruto y la tasa de crecimiento de dicho producto fue 0.71 en 1960-1966 y 0.86 en 1966-1973.

Sin embargo, en una muestra de 41 países, Michaely obtuvo un coeficiente de correlación de rangos de 0.38 entre cambios de la relación exportación-producto nacional bruto y la tasa de crecimiento de dicho producto por habitante correspondiente al período 1950-1973. Las diferencias entre estos dos conjuntos de estimaciones se explican en parte por el hecho de que nuestra muestra incluye sólo países en desarrollo que han establecido una base industrial, mientras que Michaely combinó los datos correspondientes a países en diversos niveles de desarrollo. Obtuvo un coeficiente de correlación de rangos de 0.52 para una submuestra de 18 países que tenían un ingreso por habitante que superaba los 300 dólares en 1972. Pero, también este grupo es algo heterogéneo ya que incluye Grecia y España. Además, es preferible emplear en los cálculos las relaciones incrementales exportación-producto nacional bruto y no los cambios de las relaciones exportación-producto nacional bruto, ya que las primeras, no así las últimas, indicarán diferencias de la importancia relativa de las exportaciones en el producto nacional bruto en los países.

^{47/} Michael Michaely, Exports and Growth: An Empirical Investigation, Washington, D.C., Banco Mundial, 1976, versión mimeografiada.

Tratar de explicar el crecimiento del producto nacional bruto en términos del crecimiento de las exportaciones tiene la desventaja de omitir otras variables pertinentes. Michalopoulos y Jay procuraron corregir esta deficiencia incluyendo el capital nacional y extranjero así como el trabajo en la ecuación de regresión. Empleando datos correspondientes a 39 países en desarrollo en el período 1960-1968, observaron que estas variables explicaban el 53% de las variaciones entre países de las tasas de crecimiento del producto nacional bruto. Si se agregaba una variable de exportación el coeficiente de determinación aumentaba a 0.71, indicando así el aporte de las exportaciones al crecimiento económico.^{48/} Los resultados estadísticos se reproducen en las ecuaciones (1) y (2) del cuadro 4.^{49/}

Hemos aplicado el método utilizado por Michalopoulos y Jay a los datos combinados de 10 de los 11 países estudiados correspondientes a los períodos 1960-1966 y 1966-1973.^{50/} Los resultados señalados en las ecuaciones (3) y (4) indican que la inclusión de la variable exportación en la ecuación de regresión eleva el coeficiente de determinación de 0.58 a 0.77.

^{48/} Constantine Michalopoulos y Keith Jay, Growth of Exports and Income in the Developing World: A Neoclassical View, documento de debate de la AID, N° 28, Washington, D.C., noviembre de 1973. Las exportaciones, el trabajo y el producto nacional bruto se han expresado como la relación del cambio absoluto entre el año inicial y el año final dividida por los valores del año inicial; para las exportaciones, se han empleado valores en dólares a precios corrientes, y para el producto nacional bruto valores internos a precios constantes. La inversión extranjera se ha definido como el balance promedio de cuenta corriente para el período en cuestión, expresado como una proporción del producto nacional bruto del año inicial, mientras que la inversión interna se ha representado como la diferencia promedio entre la formación de capital fijo bruto y la inversión extranjera expresada como una proporción del producto nacional bruto del año inicial.

^{49/} Utilizando una metodología diferente, Chenery y Carter concluyen que durante los años sesenta, las exportaciones y el ahorro interno representaban cada uno la mitad del crecimiento del producto en Taiwan, mientras que en Corea los aportes de los factores individuales eran: exportaciones, 40%; entrada de capitales, 20%; ahorro 20%; y mayor uso de la capacidad, 20%, cuando este último estaba influido también por el crecimiento de las exportaciones (H.B. Chenery y N.G. Carter, "Foreign Assistance and Development Performance, 1960-1970"; American Economic Review, mayo de 1973, pág. 464).

^{50/} Hubo que excluir a Singapur de la investigación empírica por carecer de algunos datos pertinentes. Nótese, además, que se ha ensayado una variable ficticia para representar el segundo período, pero no tuvo valor estadístico.

Todos los coeficientes de regresión son significativos en el nivel de 5%.^{51/} El coeficiente de la variable exportación tiene el mismo valor que en la ecuación Michalopoulos-Jay; en cambio, los coeficientes de las variables capital extranjero y trabajo son mayores y el coeficiente del capital nacional menor que en el estudio previo. Este último resultado obedecería al hecho de que durante el período que se examina la inversión interna venía aumentando con rapidez en los países interesados y sus efectos no habían sido todavía absorbidos plenamente por la economía nacional.

Como se indica en las ecuaciones (5) y (6), los resultados apenas varían si se reemplaza el valor de las exportaciones en dólares corrientes por el poder adquisitivo de las exportaciones o por la relación incremental exportación-producto nacional bruto.^{52/} Los resultados indican que un 1% de incremento de las exportaciones está asociado con un 0.05 del 1% de aumento del producto nacional bruto. (Véase el cuadro 4.)

Esta estimación puede compararse con la obtenida en la investigación basada en un corte transversal ya citada que realizó Anne Krueger, quien concluyó que un incremento de la tasa de crecimiento de las exportaciones de 1% tendía a aumentar la tasa de crecimiento del producto nacional bruto en 0.06 del 1%. Sin embargo, Krueger observó también que en promedio los países con regímenes liberalizados tenían una tasa de crecimiento del producto nacional bruto 0.7% mayor que otros, incluso después de haber tomado en cuenta las diferencias en cuanto al comportamiento de las exportaciones. Sin embargo, ella ha ajustado las estimaciones para una tendencia cronológica pero no para cambios del capital y del trabajo.^{53/}

Dadas las considerables diferencias entre países que revelan el crecimiento de las exportaciones y las relaciones incrementales de las exportaciones con el producto nacional bruto, los efectos de las exportaciones sobre la tasa de crecimiento económico parecen importantes. Esta conclusión es avalada al comparar los valores pronosticados obtenidos de la ecuación (6) empleando verdaderas relaciones incrementales exportación-producto nacional bruto y las relaciones promedio para la muestra de países. Así, parecería que entre 1966 y 1973 el aumento del producto nacional bruto de Taiwan habría sido 31% más bajo si su relación incremental exportación-producto nacional bruto hubiera igualado al promedio correspondiente a los países estudiados. La proporción correspondiente es 16% para Corea que tenía una relación incremental exportación-producto nacional bruto menor que Taiwan. En el extremo opuesto, en Chile, la India y México, respectivamente, el aumento del producto nacional bruto habría sido 12, 11 y 10% superior si dichos países hubieran tenido relaciones promedio entre el incremento de las exportaciones y el producto nacional bruto. Los resultados para todos los demás países del grupo figuran dentro del campo porcentual comprendido de -5 a +5. (Véase el cuadro 5.)

^{51/} No se señalan las ecuaciones de regresión estimadas por la inclusión de una constante, ya que la constante carece de significación estadística.

^{52/} Al utilizar la ecuación (6), se han calculado las relaciones incrementales promedio exportación-producto nacional bruto para los países estudiados.

^{53/} Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences, capítulo XI. Al regresar la variable producto nacional bruto sólo sobre la variable exportación, obtuvimos valores de elasticidad de 0.06 a 0.07.

Cuadro 4

ECUACIONES DE REGRESION SOBRE LA RELACION DEL CRECIMIENTO DEL PNB CON EL CRECIMIENTO DEL CAPITAL NACIONAL Y EXTRANJERO, LA MANO DE OBRA Y LAS EXPORTACIONES

Ecuación Nº	Variable depen- diente	Coeficientes de variables independientes					R ²	
		K _D	K _P	L	X	PPX		IXR
1	Y	0.25 (7.81)	0.20 (3.35)	0.66 (2.44)				.53
2	Y	0.24 (9.62)	0.12 (2.33)	0.60 (2.81)	0.04 (4.82)			.71
3	Y	0.18 (3.23)	0.30 (2.42)	1.09 (1.74)				.58
4	Y	0.15 (3.33)	0.23 (2.40)	0.97 (1.99)	0.04 (3.57)			.77
5	Y	0.16 (3.59)	0.24 (2.44)	0.92 (1.82)		0.05 (3.34)		.75
6	Y	0.14 (2.32)	0.26 (2.32)	0.98 (1.66)			0.006 (1.86)	.65

Nota: Las ecuaciones (1) y (2) proceden de Michalopoulos y Jay (op. cit.); las ecuaciones (3) a (6) se han estimado para los datos combinados de 10 países correspondientes a 1960-1966 y 1966-1973. El producto nacional bruto (Y), y la mano de obra (L) se han expresado como la relación del cambio absoluto entre el año inicial y el año final dividido por los valores del año inicial. Se ha seguido el mismo procedimiento con las exportaciones, que se han expresado alternatively en función de valores en dólares corrientes (X) y en función de su poder adquisitivo (PPX), derivados de deflactar valores en dólares por el índice de valores unitarios de las exportaciones manufactureras de los países desarrollados. IXR es la relación incremental entre las exportaciones y el producto nacional bruto, K_P es el balance de cuenta corriente promedio del período examinado, expresado como una proporción del producto nacional bruto del año inicial, y K_D la diferencia promedio entre la formación de capital fijo bruto y el balance en cuenta corriente, expresada como una proporción de dicho producto.

Cuadro 5

GANANCIA O PERDIDA HIPOTETICAS DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL PNB Y DEL PNB POR HABITANTE, POSTULANDO TASAS PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y RELACIONES INCREMENTALES PROMEDIO EXPORTACION-PRODUCTO NACIONAL BRUTO a/

	Crecimiento de las exportaciones		Relación incremental exportación producto nacional bruto	
	PNB	PNB por habitante	PNB	PNB por habitante
Argentina	+8.4	+11.9	+5.0	+7.0
Brazil	-5.3	-8.8	+0.8	+1.3
Chile	+13.7	+21.4	+11.9	+18.3
Colombia	+3.8	+7.0	-2.2	-3.7
India	+12.4	+21.8	+11.2	+20.2
Israel	-0.8	-1.2	-3.4	-4.8
Corea	-37.4	-42.5	-15.5	-18.3
México	+8.4	+17.1	+9.9	+20.6
Taiwan	-25.1	-32.6	-31.3	-40.2
Yugoslavia	+2.8	+3.3	-3.0	-3.5

a/ Las tasas de crecimiento hipotéticas se han calculado a partir de las ecuaciones 4) y 6), postulando que el país en cuestión posea la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones o la relación incremental promedio exportación-producto nacional bruto para el grupo de muestra en su conjunto. La diferencia entre estas tasas de crecimiento hipotéticas y las tasas de crecimiento pronosticadas a partir de las mismas ecuaciones para el país en cuestión, se ha designado como la ganancia (+) o pérdida (-) de la tasa de crecimiento del producto nacional bruto y del producto nacional bruto por habitante, postulando un crecimiento promedio de las exportaciones y relaciones incrementales promedio exportación-producto nacional bruto.

/Estas diferencias

Estas diferencias se acentúan si los resultados se expresan por habitante. Así, según los cálculos, los aumentos de ingreso por habitante en Taiwan habrían sido 40% menores, y en Corea 18% menores, si las relaciones incrementales exportación-producto de dichos países hubieran sido idénticas a la relación promedio correspondiente a la muestra en su conjunto. En cambio, en este caso los aumentos de los ingresos por habitante en Chile, la India y México habrían sido 18, 20 y 21% superiores, respectivamente.

Podría objetarse que en las diferencias de las relaciones incrementales exportación-producto nacional bruto influye la diversidad de tamaño de los países individuales. Aunque los resultados numéricos no parecen estar correlacionados con el tamaño del país ^{54/} se han efectuado otros cálculos utilizando tasas de crecimiento de las exportaciones a las que no puede atribuirse estar influidas por diferencias de tamaño del país.

En general, los resultados corresponden a las estimaciones derivadas de la aplicación de las relaciones incrementales exportación-producto nacional bruto. A su vez, cabe destacar que las tasas de crecimiento de las exportaciones son más sensibles a la elección del año base que las relaciones incrementales exportación-producto nacional bruto. Esto se da sobre todo en el caso del Brasil en que las exportaciones en 1966 estaban a un nivel bajo debido a los efectos adversos de las políticas de sustitución de importaciones.

Por ende, parece que la orientación del comercio ha sido un factor importante que ha contribuido a las diferencias entre países respecto al crecimiento de los ingresos por habitante que figuran en el cuadro 3. A su vez, en los países que han seguido una política permanente de orientación a la exportación los aumentos de ingreso se han alcanzado a un costo mucho menor en términos de inversión. Así, considerando el período 1960-1973 en su conjunto, las relaciones incrementales capital-producto eran de 1.76 en Singapur, 2.10 en Corea y 2.44 en Taiwan. En el extremo opuesto, estas relaciones eran de 5.49 en Chile y 5.72 en la India.

En igual período, las relaciones incrementales capital-producto oscilaban entre 3 y 5 en los países del segundo y tercer grupo, mejorando con el transcurso del tiempo a medida que aumentaba su tendencia a la exportación. Si bien las cifras correspondientes a subperíodos están sujetas a bastante error, parece que el progreso máximo se experimentó en Brasil luego de su radical cambio de política. La relación incremental capital-producto disminuyó en Brasil de 3.84 en 1960-1966 a 2.06 en 1966-1973, período éste en que la cifra reflejaría también presumiblemente una mayor utilización de la capacidad a niveles de exportación mayores.

^{54/} Así, el cuarto grupo de países incluye a Chile que, después de Israel, tiene la población más escasa. A su vez, el grupo que experimentó las menores desviaciones entre los dos conjuntos de valores calculados incluye países con tamaños demográficos muy diversos, como Argentina, Brasil, Colombia, Israel y Yugoslavia. Por último, entre los países del primer grupo Corea era la tercera nación más poblada de nuestra muestra.

Los resultados estadísticos indican que el crecimiento de las exportaciones favorece la tasa de crecimiento económico por encima de las contribuciones del capital nacional y extranjero y el trabajo. Estos efectos favorables pueden atribuirse a la mejor asignación de recursos, la mayor utilización de la capacidad, la explotación de economías de escala, el cambio tecnológico y la mayor disponibilidad de divisas.

No obstante, el método aplicado subestima los efectos de las exportaciones sobre el crecimiento económico, puesto que no toma en cuenta las repercusiones del crecimiento económico sobre las demás variables incluidas en la ecuación. Sin embargo, se reitera que la orientación a la exportación tiende a aumentar el empleo mediante sus efectos sobre la utilización de la capacidad y las relaciones capital-trabajo. Asimismo, al mejorar la situación del balance de pagos derivada de la expansión de las exportaciones aumenta el atractivo que ejerce el país respectivo para el capital extranjero.

A su vez, se ha sugerido que el primer grupo de países podría haber obtenido ventajas de la inversión extranjera directa ya que las empresas de propiedad extranjera tienden más hacia la exportación que las de propiedad nacional. En lo que respecta a América Latina se ha visto confirmada la segunda parte de la proposición.55/ Sin embargo, la proposición considerada en globo carece de base concreta ya que, habiendo seguido el ejemplo de Japón, los países del primer grupo, y sobre todo Corea, tienen una proporción menor de empresas de propiedad extranjera que los del segundo grupo.

Hasta el momento el análisis se ha basado en las pruebas proporcionadas por el análisis basado en un corte transversal. Los datos sobre cambios en el tiempo de los valores de exportación y del producto nacional bruto de los países individuales tienden a confirmar estas conclusiones. Así, vemos que, con una excepción, los países cuya tasa de crecimiento de las exportaciones aumentó entre los períodos de 1960-1966 y 1966-1973, experimentaron también una aceleración de su crecimiento económico. En cambio, la disminución de la tasa de crecimiento de las exportaciones en Chile se vio acompañada por una disminución del crecimiento de la economía chilena.

Estas conclusiones se modifican levemente si se consideran los cambios del poder adquisitivo de las exportaciones en vez de los del valor de las exportaciones. Pero, desde el punto de vista de la mejor asignación de recursos, la mayor utilización de la capacidad, la explotación de economías de gran escala, y el cambio tecnológico, es poca la importancia que puede atribuirse al cambio de los precios de importación que fueron utilizados para calcular los cambios del poder adquisitivo de las exportaciones. Es más, sobre la base de las pruebas proporcionadas por Anne Krueger, puede sugerirse que el propio cambio de política puede haber tenido efectos sobre el producto nacional bruto que no fueron captados por la variable exportación.

55/ Fernando Fanjzylber y Trinidad Martínez Tarrago, Las Empresas Transnacionales, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

La efectividad de los incentivos a la exportación

Hemos examinado las pruebas disponibles relativas a los efectos de los incentivos a la exportación sobre la expansión de las exportaciones y los efectos de esta última sobre el crecimiento de la economía nacional. Los resultados indican que dentro del sistema de incentivos la orientación a la exportación tiene efectos benéficos sobre el crecimiento económico de los países interesados. Por una parte, si los países se consideran en conjunto, la mayor orientación a la exportación tiende a acompañarse de mayores tasas de crecimiento de las exportaciones y de mejores resultados en materia de crecimiento. Por otra, en los países individuales, el crecimiento de las exportaciones y del producto nacional bruto en general se aceleró luego de la introducción de los esquemas de incentivos a la exportación.

Asimismo, hemos demostrado que la orientación a la exportación ha tenido efectos beneficiosos sobre el empleo. Estos efectos explicarían en parte que la distribución del ingreso sea mucho menos desigual en países como Corea y Taiwan, que adoptaron una estrategia orientada a la exportación en una etapa temprana, que en los países cuyas políticas de sustitución de importaciones prosiguieron más allá de la primera etapa.^{56/}

Los incentivos a la exportación incluyen todas las medidas que aumentan la rentabilidad de las exportaciones al reducirse los costos o aumentar los ingresos. En la sección I se ha tomado nota de las medidas que afectan directamente a los exportadores individuales tales como tipos de cambio de exportación, subvenciones al valor de exportación, concesiones tributarias y arancelarias, esquemas de retención de divisas y créditos preferenciales. El régimen automático de subvenciones y las actitudes gubernamentales frente a la promoción de exportaciones son otras influencias que inciden sobre las exportaciones. Por último, los exportadores pueden obtener beneficios de la acción gubernamental directa en forma de investigaciones de mercado y servicios de información patrocinados por el gobierno.

En forma más global, se atribuye importancia al "ambiente" de política general en que se aplica el esquema de incentivos y a la eliminación de las distorsiones en los mercados de factores. La liberalización de las políticas económicas ha impulsado las exportaciones, en tanto que las restricciones mantenidas a las inversiones y la asignación de importaciones han atenuado los efectos de los incentivos a la exportación como en el caso de la India.

Si bien los incentivos a la exportación inducen a incrementar las exportaciones en una economía de mercado, se ha planteado el interrogante de cuál es el papel que pueden haber desempeñado las intervenciones gubernamentales en materia de planificación o programación para inducir a las empresas a exportar. Es cierto que algunos de los países exportadores prósperos

^{56/} Estas conclusiones no varían al elegir los indicadores de desigualdades de ingresos. Para una recopilación de las estimaciones pertinentes, véase Shail Jain, Size Distribution of Incomes, Banco Mundial, Washington, D.C., 1975.

prepararon planes de mediano plazo. Sin embargo, la influencia de dichos planes sobre la asignación de recursos y sobre la composición de las exportaciones parece haber sido mínima. En todo caso, los planes se prepararon en un nivel global de modo que no hubo vínculo directo con las exportaciones de determinados bienes.

Y si bien Corea empleó metas de exportación dentro de un marco desagregado, la aplicación de un régimen de libre comercio a todas las exportaciones no estuvo relacionada en modo alguno con el cumplimiento o no de dichas metas. Además, los créditos de exportación preferenciales fueron concedidos según normas predeterminadas en tanto que las deducciones por mermas fueron establecidas sobre una base de producto por producto en vez de empresa por empresa. Así, en general, el cumplimiento de las metas de exportación no modificó el acceso de las empresas a los incentivos, aunque se ha sabido que los exportadores prósperos disfrutaban de un trato ventajoso, por ejemplo, en casos de impuestos pendientes. Nótese además que si bien la existencia de metas de exportación puede haber ejercido presión sobre algunas empresas, la mayoría de ellas superaban sus metas. Un ejemplo reciente lo constituye el aumento en dos tercios de las exportaciones coreanas entre el segundo trimestre de 1975 y el segundo trimestre de 1976 que superaron las expectativas por un amplio margen.

En cambio, en Hong Kong, Singapur y Taiwán no hubo metas de exportación que tuvieran un desempeño de las exportaciones comparable con el de Corea. Y aunque en algunos casos se les impuso a las empresas de América Latina la obligación de exportar (por ejemplo, automóviles en México), la programación o las metas de exportación apenas desempeñaron un papel en la expansión de las exportaciones en los países del segundo grupo. Así, el éxito en exportar y la aceleración de la tasa de crecimiento económico pueden atribuirse en gran parte a los incentivos aplicados.

Hemos llegado por último al asunto de si es necesaria una etapa de sustitución de importaciones para la expansión ulterior de las exportaciones y, en caso afirmativo, por cuánto tiempo y a qué costo. La experiencia de Hong Kong señala que las exportaciones pueden expandirse con rapidez sin una etapa previa de sustitución de importaciones. Más bien, con la mayor complejidad de su estructura industrial derivada de la expansión de las exportaciones, se ha producido en Hong Kong la sustitución "natural" de importaciones en varias industrias bajo un régimen de libre comercio.^{57/}

Además, en el primer grupo de países la etapa de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duraderos y de sus insumos fue de breve duración. Apenas duró seis años en Singapur, en tanto que abarcó sobre todo el período de reconstrucción de postguerra en Corea y Taiwán. Asimismo, el grueso de las exportaciones actuales de los tres países, que incluyen madera terciada, pelucas, textiles sintéticos, artefactos electrónicos y barcos no

^{57/} Bruce Glassburner y James Riedel, "Economic Development Lessons from Hong Kong: A Reply", Economic Record, diciembre de 1973, pág. 638.

pasó por una etapa de sustitución de importaciones. Por último, en la rama de maquinarias se prevé la expansión de las exportaciones junto con la sustitución de importaciones, rubro en que la dependencia exclusiva de dicha sustitución no permitiría explotar economías de escala y elevaría los costos para las industrias usuarias.

En cambio, Argentina, Brasil, Colombia y México prosiguieron con la sustitución de importaciones más allá de la primera etapa "fácil" y adoptaron medidas de promoción de exportaciones sólo cuando esta política comenzó a tropezar con dificultades crecientes. Se ha insinuado que sin la etapa precedente de sustitución de importaciones la expansión de las exportaciones en América Latina no habría ocurrido a las tasas observadas. Sin embargo, como hemos observado, la expansión de las exportaciones se produjo a partir de una base exigua, y el valor absoluto de las exportaciones manufactureras y la participación de las exportaciones en el producto manufacturero permanecieron relativamente bajos en los países estudiados. Esto podría explicarse a su vez por el establecimiento de empresas de costo elevado y por la falta de suficiente especialización vertical en la producción de partes, componentes y accesorios muy protegidos.

En particular, la falta de industrias eficientes que elaboraran insumos para la producción de exportación era un obstáculo que se oponía a la expansión de las exportaciones cuando regía la norma que no permitía la importación de sucedáneos. Asimismo, parecería que la expectativa de protección permanente ofrecía poco estímulo para el perfeccionamiento tecnológico y la reducción de costos que son necesarios para triunfar en los mercados extranjeros.

Esto no significa que las industrias manufactureras de los países en desarrollo no necesiten un trato preferencial frente a las actividades primarias. Pero dicho trato debe concederse al margen de si las ventas ocurren en los mercados internos o de exportación, a fin de evitar una discriminación contra las exportaciones que podría conducir al establecimiento de empresas de pequeña escala, ineficientes, que producen exclusivamente para el mercado interno. Esto reviste especial importancia para las industrias que elaboran productos intermedios, bienes de consumo duraderos, maquinaria y equipo en que pueden obtenerse economías de escala considerables.

Si las exportaciones y la sustitución de importaciones reciben incentivos iguales y la magnitud de los incentivos no supera la dictada por consideraciones de rentabilidad social, se promoverá la industrialización eficiente que puede englobar la expansión de las exportaciones así como la sustitución de importaciones. Esto a su vez nos lleva a examinar las políticas óptimas que deben aplicarse en los países en desarrollo.

III. POLITICAS COMERCIALES "IDEALES" PARA LOS PAISES EN DESARROLLO

Incentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones

Un esquema "ideal" de incentivos a la exportación debe tender a garantizar que la expansión de las exportaciones, y en general la asignación de recursos, se cifian a las exigencias de la rentabilidad social. Asimismo, debe tratar de minimizar las posibilidades de represalia por parte de los países importadores. Por último, el esquema de promoción de exportaciones debe poseer un carácter global y debe otorgar certidumbre y estabilidad a los exportadores. Se examinarán estos aspectos en forma sucesiva.

Las consideraciones de rentabilidad social exigen otorgar incentivos iguales a las exportaciones y a la sustitución de importaciones. Por una parte, desde el punto de vista de la economía nacional, un dólar ganado en exportar es equivalente a un dólar ahorrado mediante la sustitución de importaciones. Por otra, se insiste en que es necesario otorgar incentivos iguales a la producción destinada a los mercados internos y de exportación para explotar economías de escala y contribuir al progreso técnico.

En consideraciones similares se basan las recomendaciones formuladas por Ffrench-Davis y Piñera respecto a las políticas de compensación, es decir, para compensar la discriminación contra las exportaciones, inherentes en la protección de los mercados internos, mediante subvenciones a la exportación equivalentes.^{58/} Pero Ffrench-Davis y Piñera sugieren que "considerando las restricciones fiscales que suelen encarar los gobiernos de los países en desarrollo, parece recomendable que el segundo /subsídios a la exportación/ tenga un promedio algo inferior" /a los aranceles/.^{59/}

Sin embargo, en la mayoría de los países que han establecido una base industrial las restricciones fiscales no harán necesarias tales excepciones.^{60/}

^{58/} Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera Echeñique, "Políticas de promoción de exportaciones en países en desarrollo", ST/CEPAL/Conf.59/L.2, cuya versión revisada aparece en esta obra.

^{59/} Ibid., pág. 76.

^{60/} No obstante, en los países en desarrollo las consideraciones presupuestarias impiden en general otorgar subvenciones a la producción en lugar de recurrir a los aranceles y la subvención a la exportación. Para un análisis más detallado de este tema y de sus repercusiones sobre el bienestar, véase Bela Balassa, "Reforming the System of Incentives in Developing Countries", World Development, págs. 373-74, junio de 1975. (Reproducido en Policy Reform in Developing Countries, op. cit., capítulo I.) El documento proporciona además un mayor análisis de varios de los aspectos examinados en la sección III, así como referencias a los aportes principales en la literatura pertinente.

Por lo tanto, como hemos observado, los 11 países examinados fueron capaces de otorgar subvenciones importantes a la exportación. E incluso si el gravamen y la recaudación de impuestos sobre la renta tropezaran con dificultades, podría recurrirse a los impuestos indirectos para financiar dichas subvenciones. No obstante, en todo caso específico, las consecuencias fiscales del esquema propuesto deberían examinarse con esmero, y podría justificarse una diferenciación entre aranceles y subvenciones a la exportación en el caso de algunos países con niveles bajos de desarrollo industrial en que las restricciones fiscales son muy severas.

Se ha sugerido también que deberían establecerse aranceles superiores a las subvenciones a la exportación por el peligro del dumping extranjero. Sin embargo, en vista de la escasez de casos de dumping, este argumento no puede emplearse en general para sancionar el gravamen de las importaciones con aranceles más elevados. Considerando además la necesidad de evitar desincentivos a la exportación, convendría aplicar medidas anti-dumping en vez de fijar aranceles, cuando se hubiera establecido la existencia de dumping.

Tampoco se justifica la mayor protección de los bienes suntuarios por razones de distribución del ingreso. Y si bien los impuestos sobre los bienes suntuarios constituyen un mecanismo apropiado en la mayoría de los países en desarrollo en que la tributación sobre la renta y las utilidades tropieza con dificultades, dichos impuestos también deben gravar los bienes suntuarios producidos en el país, ya que de otro modo se alentaría su producción nacional como ha ocurrido en varios países en desarrollo. En consecuencia, un impuesto al consumo de bienes suntuarios sería una medida acertada; en el caso de las importaciones éste podría percibirse en su lugar de entrada.

Sin embargo, la aplicación de aranceles a tasas superiores podría justificarse en casos que los consumidores tienen una preferencia irracional por bienes extranjeros, lo que acarrea un costo para la economía nacional ya que los bienes de consumo son importados a un costo superior al que podrían producirse en el país. No obstante, tales excepciones deben hacerse con mesura a fin de evitar la protección excesiva de las industrias de bienes de consumo que conduce a una producción de costo elevado e ineficiente.

Asimismo, se ha sugerido que deberían aplicarse aranceles mayores para proteger las industrias nacientes. Pero la protección de las industrias nacientes debería regir también para las exportaciones; es decir, la concesión de incentivos adicionales a las nuevas industrias no debería limitarse a la producción para los mercados internos, puesto que los efectos sobre el desarrollo industrial y el balance de pagos del país serán idénticos en ambos casos.

/De hecho,

De hecho, sería conveniente otorgar incentivos adicionales a las nuevas actividades de exportación. Por una parte, hay costos adicionales derivados de ingresar a mercados extranjeros, incluido el costo de la recopilación de información y la comercialización; por otra, el riesgo para los exportadores individuales tiende a ser mayor que para la economía nacional que posee una estructura de exportación diversificada. Empero, a semejanza del caso de la protección de las industrias nacientes, los incentivos adicionales destinados a las nuevas exportaciones deben concederse sobre una base transitoria hasta que se hayan establecido los nuevos mercados.

Trato diferencial de determinados sectores

La fijación de aranceles y subvenciones a la exportación a tasas iguales para todos los productos equivaldría al libre comercio. Se reitera que ésta no sería la política apropiada en los países en desarrollo. Por una parte, en el caso de las exportaciones que encaran una demanda extranjera menos que infinitamente elástica, rige el argumento del arancel óptimo. Esto significa igualar el ingreso marginal, derivado de la exportación del producto en cuestión, con los costos marginales.^{61/}

Por otra, la existencia de economías externas en el sector manufacturero justifica el trato preferencial de dicho sector en los países en desarrollo. Esto se debe a que las actividades manufactureras ofrecen beneficios sociales en forma de "producción" de mano de obra especializada y cambio tecnológico que no han sido considerados cabalmente en el cálculo de utilidades del empresario. En este sentido hay una diferencia entre actividades manufactureras y agrícolas, ya que estas últimas emplean en general mano de obra menos calificada, y el cambio tecnológico es promovido fundamentalmente por las estaciones agrícolas y no por empresarios individuales. A su vez, el trato preferencial debe concordar con las economías externas que generan las actividades manufactureras, las que no justifican la elevada protección que suele observarse en los países en desarrollo.^{62/}

Hasta ahora, hemos considerado la necesidad de otorgar trato preferencial al sector manufacturero en conjunto. French-Davis y Piñera sugieren que "es preciso discriminar en forma deliberada entre distintos rubros, ya que en la práctica las divergencias entre los valores sociales y privados relacionados con las características de los procesos de producción no son uniformes en todas las actividades".^{63/} Sin embargo, es casi imposible establecer la medida en

^{61/} Para las fórmulas pertinentes, véase Harry G. Johnson, "Alternative Maximization Policies for Developing Country Exports of Primary Industry", Journal of Political Economy, mayo-junio de 1968,

^{62/} "Reforming the System of Incentives in Developing Countries", pág. 375.

^{63/} R. French-Davis y J. Piñera, Políticas de promoción de exportaciones en países en desarrollo, op. cit., pág. 76, ST/CEPAL/Conf.59/L.2, documento presentado en el Seminario sobre políticas de promoción de exportaciones, CEPAL/BIRF/PNUD, Chile, 5 a 7 de noviembre de 1976.

que varían los beneficios sociales entre países individuales. Por ejemplo, en una época se consideró que la producción textil era una industria vegetativa en América Latina, y sin embargo en los últimos años ha tenido uno de los mejores rendimientos de productividad.

Dada nuestra ignorancia sobre las diferencias de beneficios sociales entre las industrias, se sugiere que, salvo las industrias nacientes, se debería ofrecer como primera aproximación iguales incentivos a todas las actividades manufactureras. Esto equivale a aplicar el "principio de mercado" que garantizará la expansión de las actividades eficientes a expensas de las ineficientes. Sólo deben hacerse excepciones a esta regla en casos en que esté bien establecido que una industria genera economías externas mucho mayores (menores) que el promedio. En tal caso, se debe evitar el empleo de aranceles "confeccionados a la medida" que beneficien a una determinada empresa en respuesta a presiones ejercidas por grupos de intereses especiales. En general, el peso de la prueba debe recaer sobre quienes solicitan trato especial.^{64/}

A su vez, en la medida de lo posible, deben hacerse excepciones e introducirse otras consideraciones ajenas a la eficiencia económica en forma de medidas directas y no de tasas de protección mayores.^{65/} Así, en las industrias que se revelan muy prometedoras para el perfeccionamiento tecnológico, es preferible la subvención directa de la investigación y el desarrollo y no la protección adicional que puede conducir al establecimiento de empresas de elevado costo. Asimismo, las medidas adoptadas para reducir el costo de la mano de obra serán un método más apropiado de estimular el empleo que la protección de industrias de alto coeficiente de mano de obra que promueven la utilización tanto de mano de obra como de capital en dichas industrias.^{66/}

Otros esquemas de incentivos

Hemos apuntado que el argumento del arancel óptimo rige para las exportaciones que encaran una demanda menos que infinitamente elástica mientras que podría otorgarse trato preferencial a las actividades manufactureras. Sin embargo, las economías externas del sector manufacturero no justifican la elevada protección de este sector. Y, salvo ciertas excepciones, la venta de cualquier producto en los mercados nacionales y extranjeros debería recibir incentivos iguales.

^{64/} Bela Balassa, "Reforming the System of Incentives in Developing Countries", op. cit., pp. 374 y 375.

^{65/} Esta conclusión rige también si existen diferencias entre los precios de mercado y potenciales de los factores productivos.

^{66/} Para un análisis de los argumentos tecnológicos y en materia de empleo respecto a la protección, véase Bela Balassa, "Guidelines for the Common External Tariff of the Andean Common Market", Policy Reform in Developing Countries, op. cit., capítulo 5.

El sistema de incentivos propuesto podría implantarse de diversas formas.^{67/} Conforme a la opción A, se otorgan incentivos diferenciales aplicando el tipo de cambio oficial a las exportaciones que encaran una demanda extranjera menos que infinitamente elástica (por ejemplo, cobre), e imponiendo aranceles de importación y subvenciones a la exportación sobre otros productos primarios ^{68/} así como sobre bienes manufacturados, rigiendo tasas mayores para estos últimos.^{69/}

Supóngase luego que, en el caso descrito, tanto las consideraciones relativas al arancel óptimo como las economías externas del sector manufacturero justifiquen la fijación de tasas de aranceles de importación y subvenciones a la exportación de 25% para los productos primarios, excepto el cobre, y de 40% para los bienes manufacturados. Los precios internos y los incentivos relativos así como la asignación de recursos y los efectos sobre el presupuesto fiscal serán los mismos, pero el tipo de cambio oficial será 25% mayor si esta tasa se aplica a los productos primarios excepto el cobre, se grava el cobre con un 20% de impuesto a la exportación, y los bienes manufacturados son sometidos a aranceles y subvenciones a la exportación de 12% (opción B).

Se reitera que los efectos económicos serán los mismos, pero el tipo de cambio oficial será un 40% mayor que en virtud de la alternativa A si esta tasa se aplica a los bienes manufacturados, se grava el cobre con un 28.6% de impuesto a la exportación, y se establece un 10.7% de impuesto a la exportación junto con subvención a la importación sobre otros productos primarios (opción C).

Las tres opciones poseen efectos idénticos sobre el comercio, la asignación de recursos y el presupuesto fiscal en el país en cuestión, así como sobre el comercio de otros países. Sin embargo, difieren en cuanto a las posibilidades de represalia por parte de los países importadores, sobre

^{67/} Dichas opciones se analizan en Bela Balassa y Michael Sharpston, "Export Subsidies by Developing Countries: Issues of Policy", Commercial Policy Issues N° 3 (en prensa). El documento describe también las acciones tomadas por naciones desarrolladas frente a la subvención de las exportaciones efectuada por países en desarrollo.

^{68/} El ejemplo excluye el caso en que algunas exportaciones manufactureras puedan encarar una demanda extranjera menos que infinitamente elástica. Sin embargo, esta posibilidad puede subsanarse fácilmente con el esquema de incentivos propuesto.

^{69/} Aquí no se considera el comercio de bienes intermedios; su inclusión exige relacionar los incentivos con el valor agregado en vez del valor del producto. Respecto a dificultades prácticas y posibles soluciones, véase Bela Balassa y D.M. Schydrowsky, "Indicators and Protection and Other Incentive Measures" en The Role of the Computer in Economic and Social Research in Latin America (Nancy D. Ruggles, ed.) Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 1974.

todo de las naciones desarrolladas. Esto ocurre porque se considera en general que los aranceles e impuestos figuran dentro de las atribuciones de cada país, y que las naciones extranjeras pueden emplear medidas de represalia en casos en que se han otorgado subvenciones a la exportación. En efecto, en los Estados Unidos se han gravado con derechos compensatorios varios productos de exportación de los países en desarrollo y su aplicación amenaza a todos los exportadores que reciben subvenciones explícitas.

El objetivo de evitar represalias favorece entonces a la opción B frente a la opción A, mientras que la opción C será superior a las otras dos puesto que no entraña subvenciones explícitas a las exportaciones.^{70/} Empero, consideraciones de política interna pueden impedir la aplicación de la tercera opción. Los productores primarios pueden oponerse al empleo de impuestos (explícito) a las exportaciones y una devaluación fuerte puede despertar un descontento general. En este caso, no cabe renunciar al empleo de subvenciones explícitas a la exportación. Los países en desarrollo podrían minimizar entonces las posibilidades de represalia por parte de las naciones desarrolladas recurriendo a medidas que tradicionalmente no han sido consideradas como subvenciones a la exportación o que han sido utilizadas por las propias naciones desarrolladas.

En primer lugar, las rebajas de derechos sobre los insumos importados utilizados en la producción de exportación son admisibles conforme al GATT.^{71/} Asimismo, hay varias medidas institucionales de promoción de exportaciones que se han empleado profusamente sin provocar represalias. Incluyen servicios a los exportadores suministrados por entidades gubernamentales o cuasi-gubernamentales en forma de recopilación de datos sobre mercados de exportación, organización de ferias comerciales, instituciones de comercialización de exportaciones, control de calidad, capacitación laboral, etc.

Por último, el peligro de represalia disminuye si los países en desarrollo utilizan subvenciones que han sido empleadas por las naciones desarrolladas, tales como créditos preferenciales para las exportaciones, esquemas de seguros crediticios, y pago diferido del impuesto sobre la renta.

^{70/} Estas opciones pueden interpretarse como variantes de tipos de cambio múltiples o, en el caso de aplicarse para reemplazar el sistema de protección vigente de una devaluación compensada. Esto último ha sido sugerido por primera vez en Bela Balassa, "Integración regional y asignación de recursos en América Latina" en Comercio Exterior, septiembre de 1966: documento preparado para la Conferencia "The Next Decade of Latin American Development", celebrada en abril de 1966 en la Universidad de Cornell; y D.M. Schydrowsky, "From Import Substitution to Export Promotion for Semi-grown-up Industries: A Policy Proposal", Journal of Development Studies, julio de 1957.

^{71/} También son admisibles las rebajas de impuestos indirectos y deben aplicarse en cualquier circunstancia, pero se reitera que no son subvenciones genuinas a la exportación.

/No obstante,

No obstante, no cabría recomendar la aplicación de dichas medidas a las exportaciones con destino a los Estados Unidos, país que ha establecido derechos compensatorios sobre el financiamiento preferencial de las exportaciones y los esquemas de pago diferido del impuesto sobre la renta proveniente de las exportaciones, pese a que las exportaciones estadounidenses gozan de estas franquicias.^{72/}

Otras consideraciones sobre un esquema "ideal" de incentivos a la exportación

Hemos señalado la necesidad de ofrecer incentivos iguales a las actividades individuales dentro del sector manufacturero. La uniformidad debe ser entendida en términos de tasas efectivas de protección que expresen el margen de protección sobre el valor agregado y no en términos de tasas nominales de protección que atañen al precio del producto. Luego se señalarán las consecuencias de estas conclusiones para la subvención de las exportaciones.

El valor agregado en las exportaciones es igual a los ingresos netos de divisas, es decir, la diferencia entre el precio de exportación fob y el valor en divisas de los insumos comerciables. El otorgamiento de subvenciones iguales sobre la base del valor agregado asegurará así la expansión de las actividades de exportación eficientes; es decir aquellas en que las exportaciones puedan obtenerse a un costo interno mínimo. En cambio, la selectividad de los incentivos a la exportación basada en las diferencias entre los países en cuanto a sus posibilidades de competencia internacional, como se sugiere en el estudio de la CEPAL sobre México,^{73/} tenderá a estimular las exportaciones de costo elevado y a desalentar las de bajo costo.

Tampoco es el objetivo adecuado de las políticas de exportación "maximizar su eficacia selectiva, en términos de variables-objetivo suficientemente precisas..."^{74/} En la medida en que estas metas se estimen convenientes, estarían servidas con mayor eficacia por medidas que tuvieran relación directa con el objetivo particular, y no por subvenciones a la exportación que no podrían ser usadas con propiedad para perseguir objetivos múltiples. Además, la selectividad impondría una pesada carga administrativa a la burocracia gubernativa e incitaría a la corrupción.

^{72/} Véase Bela Balassa y Michael Sharpston, "Export subsidies by developing countries: Issues of policy", op. cit., pp. 41-42.

^{73/} Véase CEPAL, La exportación de manufacturas en México y la política de promoción, que figura en esta obra.

^{74/} Angel Monti, "Las exportaciones manufactureras de América Latina: experiencias y problemas", op. cit., página 50. Las metas enunciadas incluirían "el valor agregado, el empleo, la distribución en general, el balance neto de divisas, el efecto de tecnología, la estructura del poder de decisión, el tipo de inserción en el comercio mundial, la estructura del comercio por destinos, la estructura inducida de la producción según su origen regional, etc."

Se pueden plantear objeciones similares ante la formulación de propuestas análogas para la planificación y programación de las exportaciones.^{75/} Aparte del hecho de que las empresas son más capaces de descubrir oportunidades de exportación que una burocracia gubernativa, la responsabilidad de exportar no puede dividirse ya que las empresas tienen que asumir los riesgos que entraña exportar y cosechar los beneficios.

Estas conclusiones se ven corroboradas por la experiencia de los once países examinados. Están respaldadas asimismo por la experiencia de Hungría, el país con la mayor proporción de exportaciones en el producto nacional bruto entre los países socialistas, que optó por descentralizar la toma de decisiones en el sector exportador, respondiendo las empresas a las señales del mercado. De hecho, la reforma económica húngara obedeció en gran parte a las dificultades emanadas de planificar una economía que depende en gran medida del comercio exterior.^{76/} En cambio, la India brinda un ejemplo en que la inversión, la producción y los controles de importación aplicados en el proceso de planificación comprometieron la eficacia de los incentivos a la exportación y restringieron el crecimiento de la economía nacional.

Para lograr los efectos deseados, el esquema de incentivos a la exportación - y el sistema de incentivos, en general - deben poseer también las características de estabilidad y certidumbre. Los cambios frecuentes de incentivos tienden a reducir su eficacia. Y si bien no se puede renunciar a introducir cambios en el sistema de incentivos, éstos deben efectuarse según un calendario predeterminado.

En este sentido, cabe destacar que el esquema de incentivos propuesto no podría adoptarse de la noche a la mañana. Más bien, debe implantarse por etapas procurando, en el transcurso del tiempo, disminuir e igualar las tasas de protección y reducir la discriminación contra las exportaciones. Así, podrían minimizarse los trastornos de la producción.

A fin de preparar a las empresas para los cambios de incentivos proyectados, éstos deben darse a conocer con antelación. La protección de la industria naciente debe otorgarse también conforme a una escala descendente predeterminada. Esto permitiría que las empresas tomaran las medidas necesarias para reducir costos, cosa que no ocurrió en los países en que la protección fue considerada permanente.

^{75/} Según Monti, "deben darse por concluidas las políticas de 'promoción per se' para entrar al diseño de políticas de 'conducción', con planificación y participación, selectivas y por actividades, donde se integran la producción, la sustitución y la exportación en un conjunto unitario en el diseño y en la operación". Las exportaciones manufactureras de América Latina: experiencias y problemas", op. cit., pág. 21.

^{76/} Bela Balassa, "The Economic Reform in Hungary", Economica, vol. XXXVII, N° 145, febrero de 1970, págs. 1-22.

/Por último,

Por último, pero de igual importancia, la política de tipo de cambio debe tratar de evitar grandes variaciones de los incentivos a la exportación, hecho que se presenta si la devaluación sólo ocurre en forma intermitente. Así, en el caso de que los precios internos suban a una tasa mayor que en el extranjero, debe seguirse el ejemplo de países como Brasil y Colombia y devaluar a la par con la inflación.

Conclusiones

En este trabajo se presentan pruebas acerca de los efectos favorables de los incentivos para la exportación sobre el crecimiento de las exportaciones y el de la economía nacional. Se ha demostrado que, en el contexto de varios países, una mayor orientación hacia la exportación tiende a vincularse con un mayor crecimiento. Asimismo, en cada país en particular, el crecimiento económico se aceleró, en general, una vez iniciada la aplicación de esquemas de fomento a la exportación.

Además, el crecimiento ha sido más rápido, según parece, en países que, como Corea, Singapur y Taiwan, se acercan más al sistema "ideal" de incentivos descrito en la tercera parte del trabajo. Los tres países crearon un régimen de libre comercio para las exportaciones, y aseguraron estabilidad en el tiempo para el sistema de incentivos. También otorgaron incentivos comparables a las exportaciones y a la sustitución de las importaciones en las manufacturas, mientras que la discriminación en contra de las actividades primarias fue escasa.

La aplicación del esquema de incentivos propuesto ha sido objetada sobre la base de que las exportaciones primarias de los países en desarrollo deben enfrentar limitaciones de mercado, en tanto que sus exportaciones manufacturadas deben enfrentar un alto grado de protección en los países importadores, especialmente los desarrollados. La experiencia demuestra que dichas objeciones se han exagerado mucho.

Fuera de las bebidas tropicales, la mayor parte de las exportaciones primarias de los países en desarrollo han mostrado, aparentemente, limitaciones más graves en cuanto a oferta que en cuanto a demanda. Así, hasta hace poco, los países en desarrollo perdían terreno frente a los desarrollados en lo que respecta al mercado mundial de cereales y de semillas oleaginosas.

Además, y a pesar de la aplicación de aranceles y de otras restricciones en los países desarrollados, las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo crecieron con mucho mayor rapidez que la prevista. Entre 1960 y 1966, estas exportaciones aumentaron en una tasa anual promedio de 12%; su incremento fue de un 25% anual entre 1966 y 1973, contra una tasa anual de aumento del 17% de las exportaciones manufacturadas de las naciones desarrolladas.

A su vez, las posibilidades de mayor expansión de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo se manifiestan en el hecho de que estos países representan menos de un 7% de las importaciones de bienes manufacturados a los países desarrollados, y menos de 1% de sus ventas internas de bienes

manufacturados. Si el mercado interno de bienes manufacturados en los países desarrollados creciera en un 50% durante un decenio, y los países en desarrollo proporcionan la décima parte de dicho incremento, podrían aumentar sus exportaciones de bienes manufacturados a países desarrollados de 16 000 millones de dólares en 1973 a más de 100 000 millones de dólares (a precios de 1973) diez años más tarde.

Un aumento de esta magnitud, sin embargo, exigiría un alto grado de diversificación en las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo. Tal diversificación se está produciendo en Corea, Singapur y Taiwán, mediante un mejoramiento de la calidad de sus exportaciones actuales y una mayor importancia relativa de la exportación de maquinaria y equipos. En otros países en desarrollo, como el Brasil, las exportaciones de automóviles y de acero podrían significar una promesa. Finalmente, los países en desarrollo pueden aumentar su participación en la división internacional del proceso de producción mediante la manufactura de partes, componentes y accesorios de bienes duraderos.

En el caso de varios productos, los países en desarrollo podrían hacerse cargo de mercados antes atendidos por países que recientemente han llegado a la categoría de desarrollados, como el Japón, cuya ventaja comparativa se desplaza hacia productos más avanzados. Al mismo tiempo, la aceptabilidad de las importaciones de manufacturas provenientes de países en desarrollo es mayor si éstos entran a reemplazar las importaciones provenientes de países desarrollados en vez de desplazar la producción nacional.

Sin embargo, existen posibilidades de mayor expansión, incluso en la exportación de textiles y vestuario, grupo de productos que representa la mayor proporción de exportaciones de países en desarrollo a naciones desarrolladas, y que significa un 37% del total. En este sentido, debe observarse que los países en desarrollo representan menos del 25% de las importaciones de textiles y de vestuario en países desarrollados, y menos de un 4% de las ventas internas en ambos rubros.

Las limitaciones de mercado no son el peligro principal. Más grave es que los países en desarrollo, debido a los cambios adversos que produjo entre 1974 y 1975 la recesión mundial, vuelvan a recurrir a la sustitución de importaciones. Sin embargo, dicha grave recesión refleja una concurrencia de circunstancias - la cuadruplicación del precio del petróleo junto con las secuelas del gran auge de 1972 y 1973 - cuya repetición es muy improbable.

Además de la mala asignación de recursos que trae consigo, la aplicación de una política orientada hacia dentro comprometería las oportunidades de participar en un nuevo crecimiento del comercio mundial. De hecho, aparentemente las políticas aplicadas han afectado negativamente la posibilidad de que cada país recupere el crecimiento de sus exportaciones una vez pasada la recesión. Así, las exportaciones de bienes manufacturados aumentaron en dos tercios entre el segundo trimestre de 1975 y el mismo trimestre de 1976 en Corea, país que mantuvo una política orientada hacia la exportación. En cambio, los aumentos en el Brasil, Colombia y México, países que habían adoptado medidas de mayor discriminación contra las exportaciones, fueron considerablemente menores.

Fuera de exportar a los países desarrollados, Corea y Taiwan también han alcanzado éxito en los mercados de los países exportadores de petróleo, especialmente en el Medio Oriente, mercados éstos de crecimiento muy rápido. Las importaciones totales de los países exportadores de petróleo se incrementaron de 20 000 millones de dólares en 1973 a 55 000 millones de dólares en 1975, lo que representa más de dos quintas partes de las importaciones de los países en desarrollo importadores de petróleo.

Dada la rápida y permanente expansión de las importaciones de los países exportadores de petróleo, los países en desarrollo importadores de petróleo podrían obtener grandes beneficios de su acercamiento a dichos mercados. A su vez, las perspectivas del comercio entre los países en desarrollo importadores de petróleo parecen pequeñas, puesto que los países que han establecido una base industrial tienen una especialización similar en cuanto a productos, mientras que los países ubicados en niveles inferiores de industrialización tienden a proteger los productos de aquellas industrias en las cuales son mayores las posibilidades de exportaciones de los países en desarrollo más avanzado. En este sentido, pueden hacerse comparaciones con las posibilidades de exportación a los países desarrollados, en los cuales el incremento anual de la importación de bienes manufacturados entre 1972 y 1973, y una vez más entre 1973 y 1974, fue mayor que las importaciones manufacturadas del conjunto de todos los países en desarrollo importadores de petróleo.

Sin embargo, la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados adelantaría mucho si estos últimos disminuyeran las restricciones comerciales. Al mismo tiempo, la disminución de las restricciones comerciales interesa también a los países desarrollados, en parte porque se benefician de la reasignación de recursos de acuerdo con las ventajas comparativas, y en parte porque el mayor crecimiento que proviene de la aplicación de políticas orientadas hacia la exportación aumenta, por parte de los países en desarrollo la demanda de los productos de sus industrias tecnológicamente más avanzadas.

/Apéndice

Apéndice: Cuadro 1
EXPORTACIONES TRADICIONALES DE ALGUNOS PAISES EN DESARROLLO

	1953		1960		1966		1973	
	\$ mn	Porcen taje del total de las exporta- ciones	\$ mn	Porcen taje del total de las exporta- ciones	\$ mn	Porcen taje del total de las exporta- ciones	\$ mn	Porcen taje del total de las exporta- ciones
<u>Argentina</u>								
Clave de la CUCI								
011 Carnes frescas, etc.	76.6	6.8	158.2	14.7	307.7	19.3	639.9	19.6
013 Carnes envasadas	124.9	11.1	61.8	5.7	85.3	5.4	149.1	4.6
041 Trigo, sin moler	190.6	16.9	142.7	13.2	279.6	17.5	273.8	8.4
044 Maíz, sin moler	58.9	5.2	124.2	11.5	200.7	12.6	365.3	11.2
045 Cereales, sin moler	22.5	2.0	34.2	3.2	51.4	3.2	200.5	6.1
051 Frutas frescas y nueces	53.0	4.7	24.9	2.3	39.3	2.5	50.1	1.5
081 Forraje, n.e.p.	62.4	5.5	73.7	6.8	97.6	6.1	165.5	5.0
211 Cueros y pieles	60.6	5.4	70.0	6.5	75.2	4.7	23.3	0.7
262 Lana	179.0	15.9	146.2	13.5	132.9	8.3	188.2	5.8
412 Aceites y grasas de origen vegetal	34.7	3.1	72.5	6.3	71.1	4.5	85.5	2.6
<u>Total</u>	<u>863.2</u>	<u>76.7</u>	<u>908.4</u>	<u>84.2</u>	<u>1 340.8</u>	<u>84.2</u>	<u>2 141.2</u>	<u>65.6</u>
<u>Brasil</u>								
Clave de la CUCI								
0711 Café verde o tostado	1 042.1	67.7	712.7	56.2	764.0	43.9	1 244.3	20.1
0721 Cacao en grano, crudo o tostado	73.6	4.8	69.2	5.4	50.7	2.9	88.5	14.3
2432 Tablas aserradas - coníferas	45.5	2.9	42.7	3.4	56.2	3.2	80.7	1.3
2631 Algodón en rama	107.5	7.0	45.6	3.6	111.0	6.4	218.1	3.5
<u>Total</u>	<u>1 268.7</u>	<u>82.4</u>	<u>870.2</u>	<u>68.6</u>	<u>981.9</u>	<u>56.4</u>	<u>1 631.6</u>	<u>26.3</u>
<u>Chile</u>								
Clave de la CUCI								
281 Mineral de hierro y sus concentrados	12.8	3.1	35.2	7.2	78.0	8.9	55.6	4.5
2712 Nitrato sódico natural (salitre)	54.4	13.3	25.9	5.3	24.2	2.8	16.9	1.4
68212 Cobre refinado	127.8	31.2	150.5	30.7	355.4	40.6	575.2	46.7
68211 Cobre sin refinar	100.9	24.6	187.0	34.7	229.2	26.2	326.4	26.5
<u>Total</u>	<u>295.9</u>	<u>72.2</u>	<u>398.6</u>	<u>81.3</u>	<u>686.8</u>	<u>78.4</u>	<u>974.1</u>	<u>79.1</u>
<u>Colombia</u>								
Clave de la CUCI								
0711 Café verde o tostado	492.2	82.6	332.2	71.4	328.3	64.6	597.9	50.9
331 Petróleo crudo	76.3	12.8	80.0	17.2	71.7	14.1	26.8	2.3
<u>Total</u>	<u>568.5</u>	<u>95.4</u>	<u>412.2</u>	<u>88.6</u>	<u>401.0</u>	<u>78.9</u>	<u>624.7</u>	<u>53.2</u>
<u>India</u>								
Clave de la CUCI								
0517 Nueces comestibles, frescas o secas	23.7	2.1	39.8	3.0	73.2	4.0	102.0	3.4
0741 Té	218.7	19.4	260.0	19.5	252.2	13.7	186.3	6.3
075 Especies	36.3	3.2	60.6	4.6	46.4	2.5	54.6	1.8
121 Tabaco en bruto	23.7	2.1	30.7	2.3	34.3	1.9	80.8	2.7
2837 Mineral de manganeso y sus concentrados	52.2	4.6	29.5	2.2	22.9	1.2	10.3	0.3
<u>Total</u>	<u>354.6</u>	<u>31.4</u>	<u>420.8</u>	<u>31.6</u>	<u>429.0</u>	<u>23.4</u>	<u>434.0</u>	<u>14.7</u>

Apéndice: Cuadro 1 (conclusión)

	1953		1960		1966		1973	
	\$ mn	Porcen- taje del total de las exporta- ciones						
<u>Israel</u>								
Clave de la CUCI								
0511	18.7	31.2	38.5	18.2	57.6	11.4	70.0	4.6
0512	3.8	6.3	6.7	31.7	...		40.0	2.7
6672	13.3	22.2	60.9	28.9	189.5	37.6	617.1	40.1
<u>Total</u>	<u>35.8</u>	<u>59.7</u>	<u>106.0</u>	<u>50.2</u>	<u>247.1</u>	<u>49.1</u>	<u>727.1</u>	<u>47.4</u>
<u>Corea</u>								
Clave de la CUCI								
ex- 0548	0.8	2.0	1.3	4.0	8.7	3.5	7.6	0.2
2613	6.3	15.7	1.0	3.0	11.6	4.6	72.8	2.3
2839	15.8	39.5	4.7	14.2	9.5	3.8	10.3	0.3
ex- 2924	2.3	5.8	0.9	2.7	2.9	1.2	7.2	0.2
<u>Total</u>	<u>25.0</u>	<u>63.0</u>	<u>7.9</u>	<u>23.9</u>	<u>32.8</u>	<u>13.1</u>	<u>97.9</u>	<u>3.0</u>
<u>Taiwan</u>								
Clave de la CUCI								
042	13.4	10.5	5.1	3.4	29.7	5.6	14.4	0.3
051	3.1	2.4	6.1	4.1	48.4	9.0	29.3	0.7
061	85.8	67.5	72.2	48.5	52.7	9.9	90.2	1.9
0741	6.8	5.3	6.1	4.1	9.9	1.8	19.4	0.4
<u>Total</u>	<u>109.1</u>	<u>85.8</u>	<u>89.4</u>	<u>60.1</u>	<u>140.8</u>	<u>26.3</u>	<u>153.2</u>	<u>3.4</u>
<u>México</u>								
Clave de la CUCI								
031	35.1	6.0	36.5	4.8	56.9	4.8	111.0	5.4
0711	72.1	12.3	71.9	9.4	86.1	7.2	167.7	8.1
2631	140.4	24.0	157.9	20.7	221.9	18.5	166.0	8.0
283	18.7	3.2	23.0	3.0	37.9	3.2	23.9	1.1
6811	27.4	4.7	24.5	3.2	35.4	2.9	11.3	0.5
6821	36.0	6.1	24.9	3.3	7.6	0.6	31.8	1.5
6851	56.7	9.7	31.0	4.1	27.6	2.3	22.8	1.1
<u>Total</u>	<u>386.3</u>	<u>66.0</u>	<u>378.0</u>	<u>49.5</u>	<u>473.5</u>	<u>39.5</u>	<u>534.3</u>	<u>25.8</u>
<u>Yugoslavia</u>								
Clave de la CUCI								
011	8.2	4.4	28.3	5.0	105.4	8.6	170.9	5.7
121	5.6	3.0	19.8	3.5	32.2	2.6	32.5	1.1
243	40.6	21.8	41.2	7.3	45.2	3.7	140.7	4.6
6821	10.0	5.4	0.0	0.0	0.1	0.0	94.2	3.1
6851	15.4	8.3	13.8	2.4	16.7	1.4	16.5	0.5
<u>Total</u>	<u>79.8</u>	<u>42.9</u>	<u>103.1</u>	<u>18.2</u>	<u>199.5</u>	<u>16.4</u>	<u>454.8</u>	<u>15.0</u>

Fuente: Véase el cuadro 1.

Apéndice: Cuadro 2

LAS EXPORTACIONES Y EL SECTOR MANUFACTURERO EN ALGUNOS PAISES EN DESARROLLO

(Millones de dólares)

	Argen- tina	Brasil	Chile	Colom- bia	India	Israel	Corea	México	Singa- pure	Taiwan	Yugos- lavia
Valores de exportación											
1953											
Primarias tradicionales	863	1 269	295	568	355	36	25	386	...	112	80
Primarias no tradicionales	159	255	90	21	212	2	13	131	...	10	63
Exportaciones primarias en globo	1 022	1 524	385	589	567	38	38	517	...	122	143
Bienes manufacturados	103	15	25	7	549	22	2	68	...	6	43
Total de exportaciones	1 125	1 539	410	596	1 116	60	40	585	...	128	186
1960											
Primarias tradicionales	908	870	399	412	421	106	8	378	-	89	103
Primarias no tradicionales	128	370	60	46	310	36	19	285	48	23	223
Exportaciones primarias en globo	1 036	1 240	459	458	731	142	27	663	48	112	326
Bienes manufacturados	43	29	31	7	600	69	5	100	23	37	240
Total de exportaciones	1 079	1 269	490	465	1 331	211	32	763	71	149	566
1966											
Primarias tradicionales	1 341	982	687	401	429	247	33	474	-	141	199
Primarias no tradicionales	154	634	114	65	525	96	66	520	230	151	256
Exportaciones primarias en globo	1 495	1 616	801	466	954	343	99	994	230	292	455
Bienes manufacturados	98	125	74	42	882	160	151	205	85	243	765
Total de exportaciones	1 593	1 741	875	508	1 836	503	250	1 199	315	535	1 220
1973											
Primarias tradicionales	2 141	1 632	974	625	434	727	98	534	-	153	455
Primarias no tradicionales	389	3 338	183	322	1 048	287	416	796	799	722	534
Exportaciones primarias en globo	2 530	4 970	1 157	947	1 482	1 014	514	1 330	799	875	989
Bienes manufacturados	736	1 229	74	228	1 469	495	2 711	740	1 001	3 606	2 031
Total de exportaciones	3 266	6 199	1 231	1 175	2 951	1 509	3 225	2 070	1 800	4 481	3 020
Sector manufacturero (1973)											
Producto	20 706	27 851	3 002	3 041	16 893	3 504	6 687	16 781	2 350	7 225	12 024
Menos exportaciones	736	1 229	74	228	1 469	495	2 711	740	1 001	3 606	2 031
Más importaciones	1 147	4 107	622	772	1 622	1 691	2 364	2 872	2 439	2 306	3 173
Utilización	21 117	31 629	3 550	3 585	17 046	4 700	6 340	18 913	3 788	5 925	13 166

Fuentes: Exportaciones: Estadísticas del comercio nacional e internacional.

Producto manufacturero: Naciones Unidas - The Growth of World Industry, varios números, y estadísticas nacionales.

Notas: Los valores en dólares del producto manufacturero y del producto nacional bruto se han calculado convirtiendo los datos expresados en monedas nacionales mediante el uso de tipos de cambio que figuran en las tablas del Banco Mundial, 1976. En el caso de Corea se ha hecho una excepción ya que el tipo de cambio oficial de 1960 fue ajustado para reflejar la devaluación ocurrida a comienzos de 1961 y los cambios de precio al por mayor.

En ausencia de cifras sobre el producto manufacturero para 1960, éstas se han derivado de las cifras correspondientes a 1966 utilizando las tasas de crecimiento del valor agregado en el sector manufacturero y la inflación de precios de los bienes manufacturados correspondientes al período 1960-1966. Se ha aplicado el mismo método en casos en que no se dispuso de las cifras del producto manufacturero de 1973.

POLITICAS DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES EN LOS PAISES
EN DESARROLLO */

Ricardo Ffrench-Davis
José Piñera Echeñique

Introducción

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

A mediados de la década anterior, algunos países latinoamericanos comenzaron a aplicar una estrategia de desarrollo hacia afuera, mediante políticas tendientes a alentar las exportaciones no tradicionales. A su vez, en algunos de ellos se produjo cierto cambio de mentalidad en el sentido de que los mercados externos emergieron como una variable importante en el diseño de nuevos proyectos de inversión. Ello explica, aunque parcialmente, que América Latina haya dejado de ser un continente que sólo vende materias primas, y donde las manufacturas empiezan a constituir una proporción apreciable de sus exportaciones. En efecto, los bienes industriales llegaron en 1974 a representar el 18% de las exportaciones totales de los países de la región, triplicando así la participación que tenían en 1950.

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

Una estrategia que contribuya a un desarrollo integral de la economía nacional requiere un manejo más elaborado de la política de promoción de las exportaciones. Es en este marco en el que han de situarse las políticas públicas en general y, por ende, las orientadas al fomento de las ventas al

*/ Los autores son Asesores Regionales en Políticas de Promoción de las Exportaciones del PNUD adscritos a la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización para la cual se elaboró.

exterior. Ellas deben fundarse en un examen del papel que juegan las exportaciones en la economía nacional, de los objetivos a que se deben subordinar y de los instrumentos y mecanismos más eficientes para alcanzarlos.

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

Las consecuencias sobre el desarrollo nacional de la promoción dependen, sin embargo, de manera determinante de los instrumentos que se utilicen y de la forma como se empleen. Al igual que 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 instrumentos y mecanismos que se utilicen, 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 mecanismos, y por la repercusión que tengan sobre el resto de la economía nacional. La descripción y examen de cada instrumento no se realizará en abstracto. Por el contrario, a través de la preselección de criterios que todo análisis implica, dentro de lo posible, se tratará de atender al tipo de problemas específicos que caracterizan a los países latinoamericanos, y se considerarán las formas que más frecuentemente han adoptado las políticas de exportación en la región.

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

I. LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA

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

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

Por otra parte, sin embargo, la sustitución de importaciones constituye con frecuencia la etapa previa al desarrollo de nuevas exportaciones de manufacturas a las cuales el mercado nacional sirve de base de sustentación.^{2/} Esta reduce la incertidumbre que el productor nacional experimenta al incursionar en mercados nuevos, lo cual resulta particularmente importante para las actividades incipientes y para las exportaciones de manufacturas que no se basan en la explotación de recursos naturales de elevada productividad.

^{1/} Véase, por ejemplo, CEPAL, "Algunas conclusiones relativas a la integración, la industrialización y el desarrollo de América Latina", Boletín económico de América Latina, 1974, N° de venta: S.75.II.G.2, vol. XIX, N°s.1 y 2, pp. 64-78. Reconoce dicho documento que "se critica con razón la poca eficiencia de muchas actividades industriales que han crecido bajo una protección muy fuerte e indiscriminada". Sin embargo, aduce que "no se justifica la actitud extrema opuesta de desconocer los avances indudables que se han logrado en la industrialización y el desarrollo ... y que habilitan para iniciar la etapa de exportación de manufacturas", pp. 64 y 65.

^{2/} Es preciso considerar, sin embargo, que en ciertos casos los productos nacionales deben ser sometidos a algunas adecuaciones de diseño y calidad, debido a diferencias en los hábitos de consumo entre los mercados nacional y externo.

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

Los cambios en el nivel y en la composición de las exportaciones provocan numerosos efectos en la economía nacional. Así, por ejemplo, repercuten sobre la situación y estabilidad del balance de pagos, impactan con diferente intensidad en cada uno de los sectores de la producción, y afectan el presupuesto fiscal, el nivel de empleo y la distribución del ingreso. Sin embargo, la capacidad que tenga la política de exportaciones para lograr un determinado efecto en cada uno de estos planos es muy disímil. Mientras sobre el balance de pagos surte un efecto directo e intenso, sobre la distribución del ingreso su repercusión es indirecta y más difusa.

De estos antecedentes se desprende que la política de exportaciones debe emplearse para alcanzar objetivos en los cuales pueda ejercer una mayor influencia. Sin embargo, esto no implica que deban ignorarse sus demás repercusiones. Aun cuando aspectos tales como una mejor distribución del ingreso y el equilibrio presupuestario no constituyen objetivos primarios de una política de fomento a las exportaciones, en un país en desarrollo, éstos deberían condicionar la elección de los instrumentos y mecanismos que se empleen en dicha política.^{3/}

El crecimiento de las exportaciones - al igual que la sustitución de importaciones en el pasado - no constituye un objetivo en sí. Por consiguiente, ellas deben impulsarse en la medida que contribuyan al desarrollo nacional y a la consecución de sus objetivos estratégicos. Distingueremos cuatro objetivos a los cuales una política de exportaciones puede contribuir en forma significativa: superación de la restricción externa, reducción de la inestabilidad proveniente del sector exportador, mejoramiento de los términos del intercambio y aumento del aporte de la actividad manufacturera al desarrollo nacional.

^{3/} La autonomía para utilizar un determinado instrumento con el propósito de satisfacer un objetivo específico debe condicionarse en forma más estricta mientras mayor sea la dificultad del país para lograr otros objetivos. Dicha dificultad suele ser particularmente seria respecto de la situación presupuestaria y de la distribución del ingreso. Por lo común, lo relativa al uso de instrumentos no se lo considera en la teoría tradicional de la política económica.

1. Superación de la restricción externa

Es de sobra conocido que la escasez de recursos externos, que requiere un país en desarrollo con el objeto de cubrir las importaciones vitales necesarias para el proceso de crecimiento y satisfacer sus necesidades básicas de consumo, constituye uno de sus problemas más graves. Estos recursos pueden obtenerse fundamentalmente de tres maneras: generando más exportaciones, intensificando la sustitución de importaciones y recibiendo entradas netas de capital extranjero a través de incrementos en la deuda externa o nuevas inversiones foráneas. Sin embargo, si en el sector externo (exportaciones e importaciones de bienes y servicios) existe un desequilibrio negativo creciente, éste no podrá contrarrestarse en forma indefinida con entradas de capital extranjero. Para mantener su autonomía, los países deberán obtener, entonces, los recursos externos necesarios para su desarrollo, ya sea generando nuevas divisas provenientes del incremento de las exportaciones y/o la liberación de éstas a través de la sustitución de importaciones.

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

Un factor crucial para determinar la adopción de una u otra de estas dos formas de mejorar la disponibilidad de divisas es la significación que en las nuevas inversiones o en la expansión de las existentes alcancen las economías de escala, las que, a mayor grado de avance del proceso de industrialización y a menor dimensión de la economía nacional, plantean más intensamente la necesidad de expandir las exportaciones.^{4/}

Otro aspecto importante lo constituye el grado de accesibilidad a los mercados externos. No hay que desdeñar el hecho que la sustitución de importaciones provee un mercado protegido que no puede ser interferido por acciones de otros países. Por otra parte, la integración y los acuerdos de intercambio configuran un mercado más amplio que el nacional, donde se promueven las exportaciones de cada país participante en un marco de sustitución regional de importaciones con acceso negociado. Este mercado ampliado, a su vez, puede facilitar que se tienda posteriormente hacia la producción destinada a terceros países, en la medida en que los instrumentos utilizados

^{4/} Otra forma de expresar este planteamiento es que la sustitución para el mercado interno de una gama más extensa de rubros de importación genera costos sociales crecientes, debido a la mayor importancia que asumen las economías de escala. Véase una breve discusión en J.N. Bhagwati y A.O. Krueger, "Exchange control, liberalization and economic development", American Economic Review, Detroit, vol. LXIII, N°2, mayo de 1973, pp. 419-427.

no deterioren la posición de quienes exportan al resto del mundo. Es incorrecto, no obstante, partir del supuesto que los mercados de terceros países son muy defectuosos y que los mercados integracionistas son perfectos. Las fuerzas que dan origen a imperfecciones en los primeros pueden estar también presentes, aunque atenuadas por la negociación, en los últimos.

Debido a la diversidad de los productos exportables, existe ambigüedad en la definición de la variable objeto de la política. En efecto, puede tratarse del total de las exportaciones o tan sólo de las no tradicionales, de las menores, de las manufactureras o de las que posean algunas características más específicas. En definitiva, la categoría o conjunto de características que se escoja dependerá de los objetivos que se procure satisfacer. El nombre que se otorga a la categoría de exportaciones que han de ser promovidas o desarrolladas preferencialmente no es más que una simplificación semántica. En muchos países, las exportaciones tradicionales han estado constituidas por materias primas de origen minero o agrícola que en la actualidad producen bajas rentabilidades marginales, si bien dejan elevadas rentabilidades medias; además, tienen gran inestabilidad y dependencia de variables exógenas al proceso de decisión nacional, y enfrentan demandas inelásticas. Es por ello que, sin perjuicio de que haya exportaciones tradicionales que presenten características deseables y cuya producción debería ser fomentada, se ha usado frecuentemente la categoría de exportaciones no tradicionales como sinónimo de las que habría que impulsar, lo cual es válido sólo como una primera aproximación.

No obstante, al diseñar una política de promoción se necesita mayor selectividad en la definición de la categoría, en función de los objetivos que se pretende alcanzar y de la prioridad que se les conceda. Si el propósito es reducir la inestabilidad proveniente del sector exportador, habrá que promover de preferencia las exportaciones de productos o conjuntos de bienes que tengan poca variación de ingresos y que estén destinados a mercados de acceso estable. Si se quiere destacar la diversificación, interesarán las exportaciones menores. Si se trata de impedir un deterioro en los términos del intercambio, deberá asignarse prioridad a las exportaciones que enfrentan demandas de elasticidad (precio e ingreso) elevadas. Si lo que se busca es incrementar el aporte del sector industrial a la economía, la promoción debe concentrarse en las exportaciones de semimanufacturas y manufacturas. Si el objetivo, por último, es generar divisas al mínimo costo en recursos domésticos, interesarán las exportaciones con mayor rentabilidad social.

En definitiva, una visión integral de la rentabilidad social o del aporte al desarrollo nacional abarca todos los ejemplos mencionados en el párrafo precedente. Si no se persigue cada objetivo como fin en sí mismo, sino en función de su contribución al desarrollo nacional, el grado en que se lo alcance deberá estar condicionado por el de las restantes metas. La consideración de las influencias que recíprocamente se ejercen constituye uno de los aspectos determinantes en el diseño de las políticas que se apliquen.

2. Reducción de la inestabilidad de las exportaciones

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

Por una parte, las crisis del balance de pagos a que suelen dar origen las fluctuaciones de los ingresos de las exportaciones con las implicaciones que tienen para el abastecimiento adecuado de productos esenciales y para el nivel de la actividad económica interna, representan una fuente de inestabilidad política. Por otra, la inestabilidad del sector exportador ha significado un costo económico considerable para los países en desarrollo.^{5/} En efecto, dicha inestabilidad, ha impedido una corriente sostenida de formación de capital; ha entorpecido el proceso normal de planificación central, y de las actividades productivas; ha hecho fracasar muchos intentos de racionalización del comercio exterior; ha entrabado el manejo de las políticas monetaria y fiscal; y ha ocasionado grandes dificultades en los mecanismos de ajuste doméstico impulsándose muchas veces el proceso inflacionario interno.

Los costos económicos de la inestabilidad se manifiestan en tres niveles distintos: directamente sobre la empresa exportadora-productora y sobre el balance de pagos, e indirectamente, mediante la transmisión hacia la economía interna de los ajustes que requiere la situación de pagos externos.^{6/}

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

^{5/} En la literatura sobre el tema se ha debatido extensamente lo relativo a los beneficios y costos asociados a esta inestabilidad. Véase una discusión actualizada de estos argumentos en C. Díaz-Alejandro, "Trade policies and economic development", en P. Kenen (ed.), International Trade and Finance, Cambridge University Press, Cambridge, 1975.

^{6/} Un interesante estudio histórico se desarrolla en J. Levin, The Export Economies: Their Pattern of Development in Historical Perspective, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1960.

La inestabilidad de los ingresos puede deberse a cambios en la oferta del país o en la demanda que enfrenta respecto de su principal rubro de exportación.^{7/} En el primer caso, la variación del volumen colocado en mercados internacionales es de signo contrario a la fluctuación del precio, lo cual origina un efecto compensador sobre el valor de las exportaciones.^{8/} En el segundo, que se suscita cuando la demanda mundial o la oferta de países competidores experimenta alteraciones, el cuántum exportado y el precio se mueven en la misma dirección, dando origen así a un efecto doblemente desestabilizador de ingresos. Los países latinoamericanos encaran con más frecuencia crisis derivadas de los descensos en la demanda de sus productos; dichas crisis revisten mayor gravedad debido a la correlación positiva entre los efectos el precio y la cantidad, motivo por el cual concentraremos el análisis en este tipo de inestabilidad.

El costo de la inestabilidad de los ingresos de las exportaciones puede reducirse mediante políticas de reservas internacionales y a través de mecanismos de financiamiento externo de corto plazo; estos últimos podrán consistir en el empleo de los mercados financieros internacionales o en la creación por parte de los gobiernos e instituciones multilaterales de fondos de compensación y redes de seguridad financiera.^{9/} Esto significa que la autoridad económica aplica, utilizando sus reservas de divisas, una política compensadora que impide que las fluctuaciones de los precios externos afecten las condiciones internas en que se desenvuelve el resto de las exportaciones e importaciones. De esta manera, se atenúa la transmisión hacia el interior de la economía de las fluctuaciones registradas en la situación del balance de pagos. No obstante, esta política compensadora puede provocar inestabilidad en el sector monetario y fiscal. Por ejemplo, un alza del precio externo aumenta el monto de los reintegros (retornos) de exportación. Si el sector no es de propiedad estatal o no está controlado en forma adecuada, el incremento de las reservas irá acompañado de una expansión monetaria. En consecuencia, a menos que la autoridad económica pueda manejar con agilidad la creación de medios de pagos originados en otras fuentes, resultará conveniente que la política compensadora de reservas se realice en combinación con la estabilización del ingreso del

^{7/} La demanda que enfrenta un país se denomina exceso de demanda, denotando que es la resultante de la diferencia entre la demanda mundial y la oferta de otros países exportadores del mismo producto.

^{8/} La compensación será insuficiente si la demanda tiene una elasticidad-precio mayor que uno; lo contrario ocurre cuando la demanda no es elástica; en otras palabras, una baja del volumen exportado generará un incremento de los retornos de exportación.

^{9/} Véanse, por ejemplo, JUNAC, "Notas sobre un fondo común de reservas para el Pacto Andino", CMC/III/dt. 7, noviembre de 1974; y CEPAL, "Posibles características de una red de seguridad financiera para América Latina", E/CEPAL/1009, Santiago de Chile, 31 de julio de 1975, pp. 1-16.

exportador. Ello requiere un sistema de impuestos-subsidio o de ahorros y créditos forzosos que concentre en el fisco o en la autoridad monetaria la responsabilidad de compensar al empresario por los altibajos que experimente el precio en moneda nacional del producto que exporta.10/

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

La vulnerabilidad del sector exportador puede reducirse básicamente a través de la diversificación de productos y de mercados, proceso que es posible impulsar a través de políticas internas. Lo primero exige alentar de preferencia la exportación de bienes cuyos ingresos sean menos inestables.11/ Lo segundo requiere estimular las exportaciones dirigidas hacia nuevos mercados. Una tercera alternativa, que abarca ineludiblemente la participación de otros países, consiste en estabilizar los precios internacionales mediante la regulación de los mercados por parte de los productores y/o consumidores.12/

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

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

12/ Véase una exposición detallada de las proposiciones recientes para la estabilización de mercados en UNCTAD, Programa integrado para los productos básicos. Fondo común para la financiación de reservas de productos básicos: capitales necesarios, condiciones y fuentes probables de financiación, TD/B/C.1/184, 24 de junio de 1975. La estabilización del precio, considerando las notorias deficiencias de la comercialización internacional de materias primas, puede permitir algún aumento del ingreso neto de los países exportadores, sin que ello recaiga sobre los consumidores.

Se ha comprobado que los precios de las materias primas sufren mayores fluctuaciones que los de los productos manufacturados. La inestabilidad se debe, por una parte, a altibajos en la demanda, originados en los ciclos económicos de los países industriales, y por otra, a variaciones bruscas en la oferta. Dichas fluctuaciones repercuten en forma amplificada en los precios, debido a la falta de elasticidad característica de la demanda y oferta de los productos básicos, en especial, en el corto plazo.^{13/} Los consiguientes vaivenes de los precios de los principales productos de exportación no sólo crean dificultades al desenvolvimiento de las producciones afectadas en forma directa - efecto que debiera ser internalizado por el empresario en sus cálculos de rentabilidad ^{14/} -, sino que también, y principalmente a través de las repercusiones que producen en el balance de pagos, se transmiten hacia todas las actividades nacionales ligadas al sector externo. Esta externalidad negativa debería ser considerada, entonces, al comparar el costo de un mayor ingreso de divisas a través del incremento de las inversiones en exportaciones tradicionales versus el fomento de nuevas líneas de producción y venta en el exterior.

En consecuencia, más allá de las rentabilidades del mercado, habría que intentar evaluar los costos y la viabilidad de estos métodos para reducir la inestabilidad, a fin de determinar, sobre la base de tales antecedentes, el grado deseable de diversificación. Las rentabilidades del mercado de los productos cuyas cotizaciones presentan menos altibajos e incluso de aquellos conjuntos de productos cuyos precios fluctúan en proporciones que difieren de uno a otro, deberían, en principio, ser corregidas, aumentando la protección efectiva de que gozan, a fin de reflejar las rentabilidades sociales. La selección de la combinación de productos exportados se puede asemejar conceptualmente a la búsqueda de un portafolio óptimo, que tome en cuenta la rentabilidad y el riesgo de los diferentes bienes exportables.

En general, la categoría relevante para el análisis está constituida en este caso por las exportaciones que presentan mercados relativamente más estables. En una primera aproximación se las puede identificar como las que son distintas de las materias primas.^{15/} No obstante, cabe anotar que es probable que toda diversificación del comercio externo de un país cuyo rubro principal posea un precio con coeficiente de variación alto

^{13/} Véase un recuento de los estudios empíricos disponibles sobre elasticidades respecto del precio y del ingreso en Survey of commodity demand and supply elasticities, (UNCTAD/RD/70/GE.74/45107), UNCTAD Research Division, marzo de 1974.

^{14/} Un empresario ideal podría ajustar su comportamiento en forma eficiente frente a la inestabilidad. No obstante, fuera de que ello es difícil y que su tendencia es a ajustarse por la vía de la diversificación de productos, el empresario tiende a subvalorar el costo social de las variaciones en su nivel de actividad.

^{15/} Debe tenerse presente que una mayor elaboración de las materias primas tenderá a hacer más estable el precio promedio de las exportaciones.

tenderá a reducir la inestabilidad del índice de precios de exportación, por cuanto las fluctuaciones de los nuevos productos que se coloquen en los mercados mundiales no serán idénticas entre sí ni semejantes a las que afectan a la exportación "mayor".^{16/}

La diversificación de los mercados también contribuirá a reducir la inestabilidad del sector exportador. La fragmentación política del mundo en estados soberanos que se reservan, dentro de márgenes bastante amplios, el derecho a intervenir en el control de su comercio exterior, hace que los mercados internacionales, que no son otra cosa que los mercados internos de otros países, presenten a menudo una accesibilidad imperfecta o incierta. Si algunas de las causas que originan la adopción de medidas proteccionistas en un determinado país son independientes de aquellas en otro país, la diversificación de mercados reduce el riesgo que enfrenta el sector exportador como un todo, y genera una economía externa que no puede ser internalizada completamente por la empresa exportadora, requiriéndose entonces la acción correctiva del Estado.

También la diversificación de productos y mercados contribuye a reducir el efecto que tendría un deterioro imprevisto de la cotización de una exportación "mayor", y a incrementar el grado de autonomía frente a presiones planteadas por empresas o gobiernos de otros países.

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

3. Mejoramiento de los términos del intercambio

El incremento de las exportaciones de materias primas, para un país en particular y en un momento dado, puede representar la manera menos costosa de generar nuevos recursos externos. El hecho de que las

^{16/} Si las fluctuaciones de los precios de las nuevas exportaciones son idénticas a las del producto tradicional, el grado de inestabilidad no se altera. Si poseen igual varianza, pero la secuencia de sus variaciones es distinta, la inestabilidad disminuye, aun cuando exista una correlación positiva entre ellas. Si ésta es de signo negativo, lo probable es que la inestabilidad disminuya, a menos que la varianza del precio de las nuevas exportaciones resulte apreciablemente superior a la de las tradicionales.

exportaciones mayores sean las materias primas señala precisamente hasta qué punto éstas han tenido ventajas comparativas de mercado.^{17/}

Sin embargo, si un país o un conjunto de naciones exportadoras que coordinan sus políticas al respecto posee algún grado de poder monopólico en el mercado internacional - es decir, si su principal producto de exportación "mayor" enfrenta una demanda que no tiene elasticidad infinita - la maximización de los beneficios susceptibles de ser captados tal vez exija restringir la oferta, con el objeto de mejorar los términos del intercambio. De igual modo, y desde un punto de vista dinámico, el argumento del "crecimiento empobrecedor" ^{18/} señala que en ciertos casos, la realización de nuevas inversiones en un producto que enfrenta una demanda externa inelástica podría por la intensidad de su impacto negativo en los términos del intercambio conducir a un grado de bienestar menor que el inicial.^{19/}

Bajo la denominación del argumento de la "tarifa óptima", la mencionada posibilidad de influenciar los términos externos del intercambio ha sido ampliamente destacada en la teoría pura del comercio internacional. En la práctica, el ejemplo reciente de los países exportadores de petróleo, que al menos en el corto plazo han aumentado en forma considerable los recursos que recibían por su principal producto de exportación, mediante el aprovechamiento de la inelasticidad de la demanda y del control de la oferta, ha puesto de relieve los peligros y oportunidades que ofrecen estas rigideces del sistema. Peligros para los países exportadores que sean incapaces de coordinar su acción y de ejercer un mínimo control sobre su oferta, lo que conducirá, a medida que surjan nuevos productores, a un deterioro apreciable

^{17/} Con frecuencia esas ventajas han sido percibidas sólo parcialmente por el país dueño del recurso natural, por cuanto una fracción importante de la renta económica la ha captado la empresa transnacional que lo explota. Habría, pues, dos formas alternativas de medir los términos del intercambio: una que considera los precios de los bienes al cruzar la aduana, y otra que mide el ingreso devengado por los nacionales. La recuperación del control sobre los recursos naturales o el establecimiento de un trato más racional y estricto a la inversión foránea permiten mejorar los términos del intercambio, cuantificados según el segundo criterio.

^{18/} Véase J. N. Bhagwati, "Immiserizing growth: a geometric note", Review of Economic Studies, Edimburgo, vol. 25, 1958.

^{19/} Debe señalarse que también es posible que exista un nivel de subinversión en la explotación de recursos primarios. Esto ocurriría cuando las decisiones sobre producción e inversión las toman empresas transnacionales cuyos intereses globales, que incluyen bienes y mercados diversificados, no coinciden con los de los países donde operan. Por lo tanto, después de un proceso de nacionalización pueden requerirse nuevas inversiones en estos productos.

de los precios de exportación. Oportunidades para aquellos países que, conscientes de su poder latente en los mercados de materias primas, sean capaces de aunar la voluntad política y la capacidad técnica para utilizarlo, en forma unilateral o negociada según sea el caso, con el objeto de aumentar su participación en los beneficios que genera el comercio internacional.20/

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

Las categorías de exportaciones que deberían ser promovidas en virtud de este objetivo son las de productos cuyos precios, para el país o para un grupo de países que actúen coordinadamente, no resultan afectados en forma significativa por las cantidades que se venden. La elasticidad (exceso) de la demanda que enfrenten estas exportaciones dependerá entre otras variables de la elasticidad de la demanda mundial por el producto y del porcentaje que la producción del país o grupo de países represente dentro del intercambio mundial. Serán, pues, las exportaciones menores las que más probablemente enfrenten precios que no resulten afectados por su nivel de ventas.21/ Estas exportaciones pueden incluir productos de origen industrial, agrícola o minero, siempre que no constituyan una proporción elevada de las respectivas transacciones internacionales.

4. Incremento del aporte del sector industrial al desarrollo

La industrialización ha representado un objetivo importante en las estrategias de desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos. En el ámbito de la política comercial, la sustitución de importaciones desempeñó durante los decenios pasados un activo papel en el proceso. El avance que éste ha experimentado, así como el reconocimiento de la creciente importancia de las economías de escala, plantean la necesidad de buscar me

20/ Para un análisis teórico de las formas que podría adoptar el comercio de materias primas para que constituya uno de los mecanismos de redistribución, de las ganancias que genera el comercio internacional, véase J. Piñera, World Income Redistribution through Trade, tesis de doctorado, Universidad de Harvard, 1974.

21/ Entre éstas, hay que exceptuar las correspondientes a los recursos naturales específicos de la región. Sin embargo, la comercialización es con frecuencia tan imperfecta, que la política del país exportador debe consistir, más que en regular el volumen de ventas, en intervenir en el proceso de exportación mediante la creación de nuevos canales de mercadeo o el establecimiento de valores mínimos de aforo.

mercados más amplios para continuar la industrialización. Aparte de los argumentos económicos en favor del desarrollo manufacturero, en la literatura teórica se han popularizado estudios que se centran en la hipótesis de que las naciones subdesarrolladas buscan la industrialización como un objetivo en sí.^{22/} En ambos casos, la expansión de las exportaciones de manufacturas puede jugar un papel preponderante.

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

A modo de ejemplo - y al margen de las dificultades de medición y de ejecución - en una economía donde exista un alto índice de desocupación, el perfil de los incentivos debería depender de la intensidad de la absorción de mano de obra por unidad de capital que caracterice cada actividad productiva. La magnitud del incentivo, además, debería graduarse según la diferencia estimada entre el salario de mercado y el costo de oportunidad de la mano de obra.

La historia reciente del desarrollo económico de los países latinoamericanos sugiere, por otra parte, que las autoridades públicas tienen cierta preferencia por un nivel de producción industrial superior al que correspondería según las indicaciones del mercado. Es probable que en muchos casos, más que un sesgo extraeconómico, se trate de una apreciación intuitiva que apunte a que una mayor industrialización puede contribuir por diversas vías a un desarrollo económico más acelerado. Resulta difícil discernir entre uno y otro aspecto, pero es indudable que mientras mayor sea la objetivación del aporte del sector, más eficiente podrá ser la política dirigida a desarrollarlo.

Aceptando, para el propósito del análisis, que exista esa preferencia por un nivel de industrialización que trascienda al que es posible sustentar con argumentos económicos, resulta evidente que la exportación puede hacerla menos costosa. En virtud de las sustanciales economías de escala presentes

^{22/} Dos artículos muy difundidos al respecto son los de C. Cooper y B. Masell, "Towards a general theory of customs unions for developing countries", Journal of Political Economy, Chicago, Ill., vol. LXXIII, N°5, octubre de 1965, pp. 461-476; y H. Johnson, "An economic theory of protectionism, tariff bargaining and the formation of customs unions", Journal of Political Economy, Chicago, Ill., vol. LXXIII, N°3, junio de 1965, pp. 256-283.

en muchos procesos industriales, y en particular aquellos en los cuales suele centrarse esa preferencia, la producción de manufacturas para los mercados externos, tanto regionales como de terceros países, tendrá un costo inferior al de un desarrollo industrial de carácter sustitutivo orientado a satisfacer exclusivamente la demanda interna.

Por otra parte, en varios países latinoamericanos existe un alto grado de subutilización de la capacidad instalada en el sector manufacturero, lo cual es en parte consecuencia de un conjunto de distorsiones que impiden aprovecharla en forma más eficiente y de la estrechez del mercado interno.^{23/} La magnitud de este fenómeno resulta más evidente si en la definición de capacidad instalada se incluye el concepto de turnos múltiples.^{24/} Aumentar su utilización exclusivamente expandiendo la demanda interna tiene dos limitaciones importantes. En primer lugar, produciría un aumento en las necesidades de importación, las cuales sólo podrían ser satisfechas si simultáneamente se adoptaran políticas destinadas a reorientar el gasto interno de otras importaciones hacia la compra de sustitutos nacionales, y a promover mayores exportaciones, algunas de ellas sobre la base de un uso más intensivo de la capacidad de la producción existente. En segundo término, dado que la capacidad ociosa varía de una rama industrial a otra, y frente a las dificultades de ajustar la estructura de la demanda interna a la de la capacidad instalada, la exportación facilitaría la colocación de la producción de los sectores excedentarios, atenuando así los desequilibrios entre la oferta y la demanda. Por lo tanto, es posible diseñar una estrategia de desarrollo de las exportaciones industriales que utilice el exceso de capacidad instalada como uno de sus pivotes iniciales. El incentivo deberá graduarse según la magnitud de la subutilización, a fin de evitar expansiones de capacidad en sectores que no sean socialmente rentables para el país. En otras palabras, debe promoverse la utilización, pero no la expansión de la capacidad instalada, porque la determinación de los incentivos a esta última depende de factores de distinta naturaleza.

^{23/} El Centro de Estudios para el Desarrollo Latinoamericano de la Universidad de Boston está llevando a cabo un análisis sistemático, teórico y empírico, de la utilización de la capacidad instalada, cuyas primeras conclusiones confirman esta afirmación. Véase D.M. Schydrowsky, Capital Utilization, Growth, Employment and Price Stabilization, Center for Latin American Development Studies, Boston University, N°22, diciembre de 1976.

^{24/} La utilización de turnos múltiples ofrece menos dificultades en sociedades anónimas que en empresas personales, y es más económica en actividades en las que el costo del capital representa un porcentaje elevado del valor bruto de la producción. Por otra parte, el establecimiento de turnos múltiples permite con los mismos equipos absorber un mayor volumen de empleo, aumentando así el coeficiente trabajo/capital. Incluso, hace posible, en algunos casos, expansiones de la capacidad instalada que de otra manera no serían rentables.

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

II. CATEGORIAS DE POLITICAS DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

En este capítulo agruparemos las políticas de promoción de las exportaciones no tradicionales en tres categorías según los propósitos globales que se persigan. Estas se han denominado aquí de "compensación-igualadora", de "negociación" y de "sobrecompensación".

Las primeras pretenden compensar la discriminación negativa de que son objeto las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo; dicha discriminación deriva de tres factores: un énfasis excesivo en la sustitución de importaciones orientada exclusivamente hacia el ámbito nacional; las distorsiones que introducen ciertas políticas económicas deficientes; y los desequilibrios de que adolecen los mercados de estos países. Esta primera categoría de políticas pretende conceder a las exportaciones un tratamiento que las sitúe en un pie de igualdad con el resto de los sectores de la economía, por lo cual se las denominará de compensación-igualadora.

Las políticas de negociación, por su parte, actúan sobre las condiciones de acceso a los mercados de otras naciones, variables sobre las cuales el país no puede actuar directamente, ni manejarlas en forma unilateral según sus propios objetivos, sino que deben ser objeto de negociación entre Estados. Por último, las políticas de sobrecompensación están orientadas a conceder a las exportaciones no tradicionales un tratamiento preferencial, es decir, más favorable que el que se dispensa al resto de los sectores de la economía.

1. Políticas de compensación-igualadora

La asignación eficiente de los recursos escasos que posee un país requiere políticas que conduzcan a que el costo social, en recursos reales, de generar una divisa a través de exportaciones sea igual al de liberar una divisa mediante la sustitución de importaciones. Sin embargo, esta fórmula admite diversas interpretaciones, cada una de las cuales tiene implicaciones muy disímiles para el diseño de las correspondientes políticas económicas.

Las interpretaciones se pueden clasificar en tres grupos. La primera sostiene que el óptimo se logra a través del libre comercio, que implica un tipo de cambio total (incluyendo impuestos y subsidios, si los hay) similar para cada exportación e importación. Un segundo tipo de enfoque toma en cuenta la inestabilidad de los mercados internacionales, en particular de las exportaciones tradicionales. Una tercera interpretación, más elaborada y que se sitúa dentro del ámbito de la teoría del desarrollo, trata de incorporar al diseño de las políticas de sustitución y de fomento la consideración de los diferentes desequilibrios que caracterizan a las economías en desarrollo. Los tres enfoques se examinan a continuación.

Por diversas razones, los países latinoamericanos han seguido una política de sustitución de importaciones en el plano nacional que ha otorgado a las actividades implicadas en este proceso una elevada protección efectiva.^{25/} La gama de políticas utilizadas redujo la demanda de importaciones y, por ende, hizo posible la mantención de un tipo de cambio inferior al que habría regido en ausencia de tal política, lo cual, en la práctica, ha discriminado en contra de los bienes exportables ^{26/} y de los sustitutos de importaciones que reciben una protección arancelaria baja.^{27/} En consecuencia, al diseñar las políticas de comercio exterior no cabe ignorar la interacción entre unos y otros: proteger el sector sustitutivo

^{25/} Véase CEPAL, "Políticas de comercio exterior en América Latina: origen, objetivos y perspectivas", E/CEPAL/L.117, (versión mimeografiada, abril de 1975) y National Bureau of Economic Research, Foreign Trade Regimes and Economic Development, tomos sobre Colombia, Brasil y Chile, preparados por C. Díaz-Alejandro, A. Fishlow y J. Behrman, respectivamente (en prensa).

^{26/} Esta discriminación tiende a afectar con mayor intensidad la oferta de las exportaciones menores. La elasticidad correspondiente suele ser mayor mientras más bajo sea el porcentaje de la producción que se destina al mercado externo.

^{27/} Debe señalarse que este menor tipo de cambio tuvo también el efecto de extraer cuasi-rentas de la actividad exportadora de materias primas. Si esta actividad es desarrollada por inversionistas extranjeros, se produce una redistribución de ingresos entre extranjeros y nacionales; de otro modo, se provoca un efecto redistributivo interno.

de importaciones significa discriminar en contra del exportador.^{28/} Además, las tarifas aplicadas a los insumos que utilizan las actividades exportadoras y el mayor precio de los insumos nacionales protegidos con aranceles altos aumentan los costos de producción, dando origen a una protección efectiva negativa para esas actividades.^{29/}

La discriminación mencionada ha hecho que los recursos captados por el sector hayan sido de nivel subóptimo, lo que ha obstaculizado las exportaciones industriales, conduciendo a lo que se ha dado en llamar la "ilusión de ineficiencia industrial".^{30/} En alguna medida, el sector industrial parece ser "ineficiente" debido a las políticas proteccionistas y cambiarias que han estado en ejecución; sin embargo, a un tipo de cambio sombra algunas ramas de la actividad manufacturera podrían estar en condiciones de expandir sus exportaciones.

Concluir el análisis en este punto sería peligroso. Una visión superficial daría pie para sostener que la recomendación que se desprende del análisis es seguir una política de comercio sin intervención estatal por parte de los países en desarrollo, mediante la eliminación unilateral de los controles que los respectivos gobiernos aplican a su intercambio comercial.^{31/} Sin embargo, lo único que en rigor se deduce hasta aquí es

^{28/} Según el teorema de simetría de Lerner, un impuesto uniforme a las importaciones equivale en sus efectos de largo plazo sobre la asignación de recursos a un impuesto sobre las exportaciones. Debe tenerse en cuenta que en el mundo real de n bienes, la distinción entre bienes exportables y sustitutos de importaciones es menos precisa, puesto que los productos pueden poseer ambas características. La distinción subsiste con nitidez en el caso de segmentación de mercados, esto es, cuando la sustitución de importaciones se efectúa exclusivamente para el mercado interno y con una protección muy elevada, en combinación con exportaciones poco diversificadas y basadas en productos primarios con un reducido grado de elaboración.

^{29/} El examen de los estudios acerca de la protección efectiva otorgada a diversos rubros de exportación apoya dicho aserto. Véase B. Balassa y colaboradores, Estructura de la protección en países en desarrollo, publicado por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1972.

^{30/} Véase D. Schydrowsky, "Latin American trade policies in the 1970s: a prospective appraisal", Quarterly Journal of Economics, Cambridge, Mass., vol. LXXXVI, N°2, mayo de 1972, pp. 263-289.

^{31/} Es ésta una alternativa que posee una apariencia menos librecambista, pero cuyos efectos son similares a los de una política de comercio libre. Consiste en la aplicación de un arancel de tasa única a todas las importaciones, y de un subsidio de igual proporción a cada artículo de exportación.

que las políticas examinadas han discriminado contra la expansión de las exportaciones. Para elaborar recomendaciones de políticas es preciso analizar el problema en mayor detalle aún.

La argumentación precedente, si bien debe ser considerada en el diseño de la política de exportaciones, ofrece una visión limitada, puesto que contempla únicamente la compensación de las discriminaciones creadas a raíz de la política de sustitución de importaciones, sin ahondar en el origen de ésta. No obstante, como se señalaba al comienzo de este acápite, en el mundo real hay otras fuentes de discriminación, que surgen de las características de inestabilidad de los mercados internacionales y de los desequilibrios y distorsiones de las economías en desarrollo. En consecuencia, una concepción correcta de la compensación-igualadora requeriría el establecimiento de mecanismos que neutralizaran los efectos de esas distorsiones.

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

En lo concerniente a los mercados externos inestables, aparte de una política cambiaria que se guíe por las tendencias de mediano plazo más que por la situación coyuntural del balance de pagos, una estrategia adecuada incluye acciones dirigidas a favorecer aquellos productos que, en virtud de su menor inestabilidad, no originan externalidades negativas al resto de la economía; por consiguiente, estas acciones promoverán una mayor diversificación de las exportaciones. Una de sus expresiones, a manera de ejemplo, podría consistir en la aplicación a las exportaciones menores de un tipo de cambio total superior al aplicable a las tradicionales.^{32/}

Respecto de los desequilibrios internos, la política de compensación-igualadora requiere el uso de incentivos que estén ligados a la naturaleza de los procesos productivos, ya sea que estén destinados al mercado interno o al externo. Se trata en este caso de establecer compensaciones asociadas a características tales como la absorción de mano de obra y la generación

^{32/} Diversas alternativas de aplicación de un gravamen cambiario a las exportaciones mayores se examinan en E. Tironi y R. French-Davis, compiladores, El cobre en el desarrollo nacional, Ediciones Nueva Universidad, Santiago de Chile, 1974, pp. 227-232.

de economías externas.^{33/} En consecuencia, las compensaciones, en lugar de consistir en un incentivo global a todas las exportaciones, deberían ser discriminadas según las características de los correspondientes procesos productivos, evaluándose los costos y beneficios a precios sociales. No es necesario entonces optar en forma tajante entre exportaciones o sustitución de importaciones; se trata más bien de alcanzar un nivel y una estructura óptima de los recursos que deben orientarse hacia la producción destinada a cada uno de los mercados.

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

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

2. Políticas de negociación

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

Los mercados internacionales no son más que los mercados internos de los países importadores. A consecuencia de ello, las condiciones que rigen para los diferentes productos y mercados varían mucho de acuerdo con las características de las políticas internas de cada país comprador, con el grado de competencia entre los importadores y con la naturaleza del producto transado. Según las formas de acceso a los diferentes mercados, éstos pueden ser de cuatro tipos: competitivos, intervenidos por los gobiernos, dominados por las empresas transnacionales y negociados. La naturaleza de las condiciones de acceso tiene implicaciones para el diseño de las políticas, tema que se desarrolla en el capítulo IV.

^{33/} En las actividades que posean economías de escala, las compensaciones aludidas tenderán a favorecer con mayor frecuencia la producción para los mercados externos, cuya materialización permite el descenso de los costos medios.

El marco externo presenta características que afectan negativamente a las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo. Las naciones industrializadas mantienen restricciones arancelarias y no-arancelarias que dificultan el acceso a sus mercados de manufacturas provenientes del resto del mundo. El fenómeno de escalamiento tarifario, con mayores tasas nominales a medida que aumenta el grado de elaboración, concede una considerable protección efectiva a los productores internos que operan en sectores que compiten con las exportaciones de los países en desarrollo.^{34/} Aun cuando las negociaciones multilaterales celebradas en el seno del GATT han logrado reducciones tarifarias no discriminatorias, éstas han favorecido a aquellos bienes cuyo comercio se realiza eminentemente entre las naciones industrializadas. En efecto, los aranceles nominales con que éstas gravan el tipo de bienes importados desde áreas menos desarrolladas alcanzan un nivel medio que casi duplica el correspondiente al total de sus importaciones, en tanto que las tarifas efectivas son típicamente el doble que las nominales.^{35/} Además, cuando ciertos sectores sensibles de las economías de estos países ven afectados sus intereses, presionan para que se apliquen las normas contra los subsidios de exportación, y alegando la existencia de éstos o de dumping, tratan de que se impongan tarifas compensatorias a las importaciones o restricciones de otra naturaleza. Por último, ante crisis de sus balances de pagos, estas naciones han recurrido a medidas proteccionistas,^{36/} las cuales, si bien a veces han estado centradas sólo en algunos productos, producen incertidumbre y aumentan el riesgo que perciben los exportadores de los países en desarrollo.

Por otra parte, ciertos mercados internacionales están dominados por un número reducido de empresas transnacionales, las cuales perciben cuasi-rentas en el proceso de distribución y mercadeo y ejercen su poder oligopsónico en perjuicio de los exportadores de los países en desarrollo. Es probable que la relajación de las trabas de origen gubernamental a las importaciones conduzcan a una mayor especialización internacional aumentando las corrientes comerciales; sin embargo, la medida podría no resultar favorable para las naciones en desarrollo, si este intercambio comercial se realiza fundamentalmente entre filiales que pertenecen a una misma

^{34/} Algunos estudios empíricos demuestran que en las estructuras arancelarias de los Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea existe una correlación positiva entre niveles tarifarios e intensidad de uso de mano de obra. Véase M. Rahman, Exports of Manufactures from Developing Countries, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1973, pp. 39-44.

^{35/} Véase B. Balassa, Trade Liberalization among Industrial Countries: Objectives and Alternatives, Nueva York, McGraw-Hill Book Co., 1967, p. 56.

^{36/} Véase, por ejemplo, R. Baldwin, Non-Tariff Distortions of International Trade, Allen & Unwin, Washington D.C., 1970.

matriz o familia de ellas, sin una adecuada regulación por parte de los gobiernos anfitriones.^{37/}

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

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

La amplia heterogeneidad de los mercados externos muestra que, respecto de una serie de bienes, puede hacerse necesaria la intervención estatal para facilitar el acceso a las exportaciones nacionales. Esto implica una preselección de mercados y productos en los cuales conviene concentrar los esfuerzos de captación y difusión de la información, y de las negociaciones con los gobiernos y las empresas foráneas. Dada la multitud de alternativas, en todas las áreas de acción aludidas se requiere cierta especialización en términos de mercados y bienes. Uno de los criterios que debe considerarse, no obstante, es el de procurar alguna diversificación en ambos sentidos para promover un crecimiento estable del valor de las exportaciones y una mayor autonomía frente a ciertos fenómenos de origen externo.

En un mundo en que las relaciones de poder también son importantes en las transacciones económicas, se requieren, por lo tanto, políticas que hagan uso de la capacidad negociadora del país - o de un grupo de países que estén de alguna manera asociados - con el objeto de configurar un marco externo más favorable para sus exportaciones. En rigor, las medidas comprendidas en esta categoría también apuntan a una compensación-igualadora. No obstante, no se reflejan en las condiciones y costos de producción, ni en el ingreso percibido por cada dólar exportado. Su efecto se manifiesta en cambio en el volumen de las ventas al exterior y en las

^{37/} Véase C. Vaitsos, Intercountry Income Distribution and Transnational Enterprises, Clarendon Press, Oxford, 1974, y E. Tironi, Economic Integration and Foreign Direct Investment: the Andean Case, tesis de doctorado, MIT, agosto de 1976.

condiciones de precio y plazo en que éstas se realizan. A su vez, el costo para el Estado se limita exclusivamente a aquel en el cual incurre durante el proceso de negociación.^{38/}

3. Políticas de sobre-compensación

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

Recientemente, dentro de la misma línea de pensamiento, ha tomado cuerpo la promoción de exportaciones como tal, la que ha tenido un desarrollo análogo a la sustitución indiscriminada de importaciones. El símil de la protección absoluta, mediante restricciones cuantitativas o aranceles prohibitivos a las importaciones sustituibles, es la proliferación de incentivos de toda índole que se aplican a las exportaciones. Surge entonces el peligro de que la falta de selectividad y moderación de una política de esta naturaleza signifique una desviación ineficiente de recursos hacia las mismas. Esto puede elevar considerablemente el costo fiscal, produciendo, además, una redistribución regresiva, una escasa contribución al empleo e incluso transferencias de ingresos a algunas empresas exportadoras de propiedad extranjera.

Otra línea de argumentación en favor de la sobre-compensación de las exportaciones propone aumentar artificialmente la competitividad de la producción nacional, subsidiando costos reales en los que el país incurre. Para justificar la aplicación de tales franquicias se citan, entre otros, los siguientes factores: i) el alto monto de los costos de transporte hasta el lugar de destino, debido a la distancia que media entre ambos mercados; ii) el hecho que otros países subsidién las ventas de esos mismos productos en el exterior, y iii) el que las naciones importadoras apliquen restricciones arancelarias que reducen la posibilidad de competir dentro de sus mercados.^{39/} En los tres casos es preciso examinar la naturaleza del fenómeno.

El primer ejemplo debe distinguirse del que se relaciona con la existencia de costos artificialmente elevados, susceptibles de ser removidos mediante una política activa de transporte; el argumento que alude a las "vías incipientes" de transporte y de comercialización corresponde a la

^{38/} Eventualmente, la negociación puede implicar un menor ingreso fiscal como resultado de ciertas concesiones arancelarias.

^{39/} Este puede constituir un argumento en favor de un subsidio a las exportaciones, si el objetivo es maximizar el "bienestar" mundial pero no si el objetivo apunta al "bienestar" nacional.

categoría de políticas de compensación-igualadora, como se expuso en la sección correspondiente. En cambio, la presencia de gastos elevados causados por la dificultad permanente para llegar a los mercados de destino representa un desembolso real de divisas que incrementa el costo cif y reduce el ingreso fob.^{40/}

Un análisis similar puede aplicarse a los argumentos relacionados con los subsidios de exportación y gravámenes de importación establecidos por otros países. Lo esencial es determinar si ellos pueden removerse mediante algún tipo de negociación (bilateral o internacional) o si, por el contrario, son permanentes. Si se estima que su vigencia será prolongada, independientemente de las políticas de negociación que se intenten, la concesión de subsidios a los exportadores nacionales con el propósito de compensar los efectos de esas acciones por parte de otras naciones mejorará sus posibilidades de competir, pero a costa del presupuesto fiscal y con perjuicio para el país. En consecuencia, resulta injustificada, desde el punto de vista de la contribución al desarrollo nacional, la concesión de subsidios dirigidos a evitar que el exportador enfrente costos que efectivamente constituyan una carga real para la economía del país.

El tercer grupo es más difícil de clasificar. Se basa en las teorías del "desarrollo no equilibrado",^{41/} que ponen de relieve las inercias del sistema. Quienes son partidarios de esta modalidad recomiendan otorgar sobre-compensaciones financieras con el objeto de atraer más rápidamente una mayor cantidad de recursos hacia el sector exportador. Efectivamente ello puede permitir un mayor dinamismo de las exportaciones, mas éste se logra a costa de generar cuasi-rentas o ganancias de capital para las empresas exportadoras, incluso las de origen foráneo que operan en el sector. La opción alternativa consiste en gastar estos recursos que exceden los que requieren una compensación-igualadora, en promover las exportaciones mediante acciones directas, tales como la inversión en empresas de comercialización y/o productoras de bienes exportables.

^{40/} Es obvio, que resulte más fácil producir para el mercado interno. Los costos de transporte y de mercadeo internacional constituyen una protección natural para la sustitución de importaciones y una desventaja para las exportaciones, que no tiene por qué ser compensada.

^{41/} Véase A. Hirschman, The Strategy of Economic Development, Yale University Press, New Haven, 1958.

III. LOS INSTRUMENTOS INTERNOS DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES

Diversos instrumentos de una política de exportaciones pueden ser empleados tanto para compensar como sobre-compensar. En este sentido, ningún instrumento es exclusivo de una determinada categoría; en otras palabras, éstas no quedan identificadas por los mecanismos a que se recurre en cada caso, sino por el grado en que se los utiliza, tomando como punto de comparación la discriminación inicial existente en contra de las exportaciones no tradicionales.

Las políticas internas de promoción pueden agruparse en cuatro categorías: políticas cambiarias, de importaciones, fiscales y financieras. Ellas comprenden diversos instrumentos mediante los cuales la autoridad nacional puede afectar directamente los costos o ingresos de los exportadores. Se examinarán aquí los efectos comunes que comparten los distintos mecanismos, así como las diferencias que se registran entre ellos.

Al analizar cada categoría de instrumentos, distinguiremos entre efectos "globales" y "diferenciados" que afectan las exportaciones. Por la expresión monetaria que posee cualquier subsidio o gravamen, ellos pueden expresarse en un equivalente cambiario. En consecuencia, el análisis considerará este componente común a los distintos instrumentos, aunque se centrará en los efectos específicos que cada uno ejerce en otros aspectos. Entre éstos interesan en particular, las diferencias específicas de cada instrumento 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. La política cambiaria

La regulación del tipo de cambio constituye el mecanismo más global y el que opera con mayor neutralidad sobre las condiciones de producción y venta de las exportaciones.^{42/} A pesar de esto, provocará efectos diferenciados, según cómo se lo emplee.

Consideremos primero una situación estática, con un tipo de cambio único aplicado a todas las operaciones del comercio exterior. En esas condiciones, una modificación de su nivel afectará en similar proporción el precio del mercado, expresado en moneda nacional, de todas las exportaciones. Lo mismo acontecerá con el valor agregado nacional, medido en

^{42/} El uso de cambios múltiples, por su semejanza con los sistemas de subsidios o de impuestos diferenciados, aparece en la sección dedicada a la política fiscal.

la misma forma.^{43/} 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, es decir, el valor agregado nacional a precios de mercado, experimentará una variación de idéntica proporción. En cambio, si rigen cotizaciones cambiarias diferentes para las exportaciones e importaciones, una modificación aplicable sólo a las primeras provocará también una variación similar de los precios en moneda local 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, un mayor tipo de cambio de exportación incrementará más que proporcionalmente la protección efectiva que reciben las exportaciones intensivas en componentes importados.

Una discriminación idéntica produce un subsidio proporcional al valor de las ventas en el exterior. La diferenciación cambiaria entre mercaderías y movimientos de capitales y sus servicios también da origen a una discriminación entre distintas exportaciones, de acuerdo con la composición de sus pasivos. Un importante aspecto de importancia práctica relativo a la participación extranjera en la propiedad de las 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.^{44/}

Si se abandona esta situación estática, surgen otras implicaciones de las políticas cambiarias alternativas. Entre éstas 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 fluctuación potencial de los precios de sus exportaciones. Tanto los ajustes discontinuos del tipo de cambio nominal, en especial en un marco inflacionario, como las modificaciones que sigan periódicamente las fluctuaciones de los ingresos de exportación, provocan variaciones irregulares del tipo de cambio real. Esto produce inestabilidad en las relaciones de precios

^{43/} Ya se sabe 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) valor 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 balance de pagos. Naturalmente, subsisten problemas serios de medición, tales como el monto del precio externo, y el modo de detectar el uso "indirecto" de insumos importados.

^{44/} Véase, respectivamente, R. Ffrench-Davis y E. Tironi, compiladores, op. cit., y R. Ffrench-Davis, "Dependencia, subdesarrollo y política cambiaria", Trimetre Económico, Santiago de Chile, vol. XXXVII (2), N°146, abril-junio de 1970, pp. 273-295.

entre bienes extranjeros y nacionales, y la consiguiente incertidumbre y trastornos a la economía interna y al flujo de las exportaciones. Ambos tipos de ajuste cambiario tienden, también, a repercutir con mayor intensidad sobre las exportaciones nuevas, realizadas por empresas cuyos mercados son menos diversificados y que tienen 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, el cual también alcanza a las empresas de propiedad nacional con mayor intensidad que a las transnacionales. Estas últimas, gracias a la diversidad de mercados (geográficos, de productos y financieros) pueden protegerse mejor de los riesgos cambiarios, pueden anticipar o postergar los aportes o reintegros de cada filial, y poseen 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;^{45/} y por otra, que se guíe por la tendencia de las proyecciones del balance 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 concilie estas dos características es lo que se ha llamado tipo de cambio programado.^{46/}

Para que una política de esta naturaleza no origine inestabilidad en las variables monetarias y fiscales, es necesario que existan otros instrumentos de política que puedan compensar la rigidez que implica un tipo de cambio real constante. Por ejemplo, debe ser posible la neutralización de los efectos monetarios derivados de la acumulación y pérdida de reservas internacionales, fenómeno probable en una política de este tipo. Este problema adquiere mayor importancia mientras mayor sea la participación del sector externo en el producto nacional, mientras más fluctuantes sean los términos de intercambio y menor la masa monetaria como fracción del producto.

La alternativa de dejar la determinación del tipo de cambio al libre juego de la oferta y la demanda por divisas presenta considerables dificultades para las economías en desarrollo por varias razones.

^{45/} Además de evitar la incertidumbre, reduce las posibilidades de flujos desestabilizadores de corto plazo, que se producen como consecuencia de las especulaciones en el mercado cambiario.

^{46/} Véase un recuento de la primera experiencia cambiaria de este tipo en América Latina iniciada en 1965 en R. French-Davis, Políticas económicas en Chile: 1952-1970, Ediciones Nueva Universidad, Santiago de Chile, capítulo IV, 1973.

Primero, dichas economías se caracterizan por la concentración de las exportaciones en un número reducido de productos, y por la gran inestabilidad de los ingresos derivados de su venta en el exterior. El precio de la divisa sería demasiado fluctuante, ya que no puede esperarse que dada la magnitud de recursos financieros que se requieren los intermediarios privados sean capaces de amortiguar estos altibajos. Estas fluctuaciones originarían incertidumbre y posibilidades de pérdidas cambiarias considerables a quienes operan con divisas, efecto que tampoco puede ser reducido 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 los recursos mineros - en manos del Estado o corresponden a inversiones extranjeras, por lo que en la práctica no podrían constituirse en un mercado competitivo. 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. Lo mismo sucedería en el segundo caso, en que se producirían naturalmente repercusiones negativas para el país anfitrión; además puede suceder que los inversionistas extranjeros tengan una oferta de divisas de inclinación negativa que imprima su forma a la oferta total, llevando, en ciertos casos, a situaciones de equilibrio inestable. Esto puede ocurrir si el inversionista extranjero retorna divisas sólo para pagar sus costos de producción en moneda local, y además sus impuestos, de modo que ante un mayor tipo de cambio, retorna (ofrece) menos divisas y viceversa.

Tercero, las operaciones de financiamiento externo (contratación y pago de la deuda externa) hacen que el mercado no sea atomístico y por lo tanto, que sea muy sensible a la evolución del servicio de la deuda externa, cuyos montos suelen variar en forma significativa 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 falta de información oportuna y adecuada, así como las economías de escala que caracterizan estos mercados, dificulta aún más la operación de ellos. Por lo tanto, los exportadores e importadores nacionales tendrían que buscar, cuando fuera necesario, cobertura para los riesgos cambiarios en el exterior, lo que probablemente tendría un alto costo. Argumentos de esta naturaleza señalan las graves dificultades de que adolecería un mercado cambiario libre de intervención estatal en economías con estas características, y respaldan la adopción de una política que regule en forma sistemática la cotización cambiaria.

Aun 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

las políticas de carácter selectivo. En las tres secciones siguientes se analizan los instrumentos que afectan en forma discriminada los ingresos o costos de los exportadores.

2. La 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 mercancías 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 del 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 afecte directamente el volumen de ésta; esto es, un arancel y una cuota, respectivamente.

La política arancelaria

La aplicación de un arancel a las importaciones - al igual que un cambio múltiple alto, depósitos previos o impuestos de internación - encarece los costos de producción en proporción a la participación del componente importado en los costos totales. Si se trata de insumos, dicho arancel los eleva directamente; si se trata de bienes de capital, su efecto se refleja 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 el incremento del ingreso aduanero del sector público.^{47/}

El aumento de los costos de producción, a precios de mercado, provoca la asignación de recursos que operan en dos niveles diferentes: al interior de cada actividad y entre las actividades, razón por la cual se denominan también efectos intra e interindustriales, respectivamente.

^{47/} 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 si la elasticidad-arancel de las importaciones sea menor que uno. Como se sabe, este coeficiente es notoriamente inferior a la elasticidad-precio (ello se debe a que el arancel siempre constituye sólo una fracción del precio total). En consecuencia, hay un amplio rango en el cual la primera puede ser inelástica y la segunda elástica. Esto implica que ante un alza de las tasas arancelarias, los ingresos aduaneros aumentan, en tanto que disminuyen el gasto en moneda corriente en importaciones, la absorción monetaria y las ventas de divisas por parte del Banco Central.

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. En la medida que existan alternativas tecnológicas viables, el arancel tiende a promover la sustitución de los componentes importados por insumos y bienes de capital nacionales, aumentando, en consecuencia, el valor agregado nacional, es decir, la parte del valor total de esa producción específica, generada en el país, a precios externos. De igual manera, el arancel modifica los precios relativos en favor de la mano de obra, en una magnitud que dependerá de la proporción de equipos y maquinarias de origen externo; por lo tanto, cuando haya posibilidades tecnológicas de sustitución entre trabajo y capital, la aplicación del arancel a las importaciones de equipos tenderá a alentar la absorción de mano de obra.

En segundo lugar, al margen de la forma de producir dentro de cada empresa la aplicación del recargo arancelario tenderá a elevar el costo de producción de los artículos exportables, alentando la reducción de su exportación. Es posible que el consiguiente desaliento de la producción de los bienes que utilizan bienes intermedios sujetos a derechos de aduana venga acompañado por la expansión, en el resto de la economía, de las actividades que son poco intensivas en componentes importados y 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.^{48/} Es útil destacar que los cambios en la proporción de uso de los factores parecen ser más significativos a través de variaciones en la importancia relativa de cada actividad que por sustitución dentro de cada una de ellas.

Al evolucionar la orientación de las políticas de desarrollo de diversos países desde la sustitución de importaciones hacia la promoción de exportaciones, con frecuencia se han establecido exoneraciones aduaneras en favor de estas últimas.^{49/} Se arguye que la imposición de los derechos de internación por los insumos y bienes de capital importados deteriora la capacidad competitiva de las exportaciones nacionales. Este argumento tiene validez en sentido microeconómico; sin embargo, merece algunos reparos importantes que le restan validez desde el punto de vista macroeconómico.

^{48/} Las estimaciones empíricas sobre elasticidades de sustitución entre factores suelen comprender ambos tipos de efectos a la vez, debido a que usualmente se refieren a grupos o ramas de actividad. En consecuencia, por ese concepto, sobreestiman la elasticidad de sustitución al interior de cada actividad.

^{49/} Durante el proceso de sustitución de importaciones las exoneraciones también fueron muy numerosas, pero su alcance parece haber sido menos generalizado.

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 mercado sea inferior al 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 los 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 para los insumos o bienes de capital en cuestión, la exoneración no provoca cambios en la proporción de uso de los insumos nacionales e importados en cada producto en particular, si bien la modalidad adoptada concede una preferencia a aquellas exportaciones que requieren más insumos importados.

Por otra parte, 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 industria nacional de insumos y, en el caso de los bienes de capital, un incentivo a la mecanización excesiva 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 - concediera una protección total deseable.

Por último, la exoneración de los derechos aduaneros plantea el problema de cómo determinar cuáles son los insumos que efectivamente se deben emplear en la producción de las exportaciones, cuando éstas se producen 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 lo que es frecuente que se registren operaciones fraudulentas o una división artificial de la actividad productora según el mercado que ésta abastezca.

Se ha pretendido solucionar este problema estableciendo zonas de importación libre o zonas francas, en las cuales se instalan empresas que utilizan 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 del 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 cobertura, y del pago de impuestos internos.^{50/} Las empresas

^{50/} Esto plantea un serio problema cuando se aplica el impuesto a las transacciones, sea en cascada o al valor agregado, 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.

localizadas en la zona sólo se limitan a retornar divisas para el pago de mercaderías, de impuestos a la renta y de remuneraciones de mano de obra nacional, reteniendo en el exterior el resto del valor de sus exportaciones.51/

Si se autorizara la venta de parte de la producción en el mercado nacional, se 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, lo cual reintroduciría, en algún grado, el problema del control. Por este motivo, 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, lo cual implica una mayor utilización de insumos y equipos importados. Esta consecuencia se aprecia mejor en el caso de las zonas francas, que devienen en una forma de desintegración del mercado nacional, debido a que las importaciones y producción de la zona se desenvuelven en condiciones de precios y regulaciones distintas a las del país en que ésta está localizada. Por esta razón, la política de exoneraciones aduaneras para los exportadores tiende a promover el dualismo económico, favoreciendo el desarrollo de "enclaves" más que de actividades incorporadas estrechamente a la industria nacional.52/ Sería preferible que el país llevara a cabo un nivel y estructura de protección "deseable" en virtud de sólidos argumentos económicos y sociales, y que aplicara el arancel correspondiente en forma indiscriminada a todas las importaciones de cada artículo, sea cual fuere su sector o área de destino. De este modo, 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 obtuvieran gracias a la eliminación de las franquicias, podrían destinarse directamente a expandir las inversiones productivas en esas áreas y a alentar el valor agregado por las exportaciones. Este sistema parece ser más efectivo, tanto desde el punto de vista de la integración económica

51/ Algunas exportaciones pagan por sus importaciones un tipo de cambio bruto (incluyendo 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. Ambas situaciones se traducen en menores exportaciones netas y mayor proporción media de uso de componentes importados.

52/ Las llamadas industrias "maquiladoras" representan un ejemplo de este tipo de mecanismo.

del país, como del desarrollo permanente de las regiones que se procura favorecer, así como de la distribución de los beneficios que se generen.

Se han examinado los efectos que sobre las exportaciones tiene el régimen de importación que se aplique a los insumos y bienes de capital utilizados en la elaboración de bienes exportables. La política arancelaria también ha sido empleada 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 discriminar entre diversos mercados, incrementando el precio de venta interno. Esto puede hacer posible que un productor cubra con el precio de sus exportaciones, los correspondientes costos marginales, pero no los costos medios de producción, pudiendo, además, financiar su operación total con el sobreprecio captado en el mercado interno. Dicho sobreprecio, a su vez, suele ir acompañado por una reducción del abastecimiento interno, aumentando por lo tanto los saldos exportables.

En consecuencia, en este caso, las exportaciones pueden expandirse de dos maneras: por una parte, al posibilitar la mantención o instalación de una industria que no se financiaría en un mercado competitivo; y 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 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 partirse del supuesto que el importador de bienes intermedios es una persona distinta al 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, que se traducen en ganancias de capital para el importador e ingresos aduaneros, en una y otra situación, respectivamente.

Sin embargo, los resultados pueden diferir cuando el usuario y el importador son una misma persona, como suele ocurrir 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 los insumos importados.^{53/}

^{53/} Para no extender innecesariamente el análisis, nos abstendremos de agregar otras consideraciones, tales como el grado de competencia del mercado interno. Por este motivo, la afirmación del texto no es de validez general, aun cuando se alude a las situaciones que se presentan con mayor frecuencia.

La venta de parte de la producción en el exterior agrega algunas consideraciones. Primero, es probable que el volumen de venta influya sobre el precio del mercado nacional, en tanto que éste no afectará al externo o lo hará en menor grado. Por lo tanto, si se produce una restricción del abastecimiento de insumos importados que induzca a un descenso de la producción, al productor le será más conveniente reducir sus ventas en el mercado nacional.^{54/} Esto es probable debido a que el sistema de cuotas suele acentuar las tendencias monopólicas que puedan existir en el mercado interno. Segundo, en ciertos casos, a los productores se les impone la obligación de abastecer en forma preferente el mercado interno, con lo cual las exportaciones resultarían perjudicadas por el cuoteo. Tercero, las restricciones cuantitativas suelen establecerse en períodos de dificultades de balance de pagos y de tipos de cambio subvaluados. Así, la importación resulta barata, pero es limitada cuantitativamente, disminuyendo también el ingreso por cada dólar exportado. En esas circunstancias, con un exceso de demanda interna por bienes importados, el productor de bienes sustitutivos de aquéllos escogerá preferentemente la venta en el mercado interno a costa de sus exportaciones.^{55/}

Cuando se trata de productos que se consideran "prescindibles", ha sido frecuente que, con el propósito de fomentar las exportaciones, se las exima de las restricciones, abasteciendo toda su demanda por importaciones.^{56/} Como consecuencia de situaciones de esta naturaleza, han surgido mecanismos de promoción de las exportaciones que comprenden la importación de insumos libre de restricciones cuantitativas, lo cual permite a los productores aprovechar la capacidad instalada que no se utiliza a causa de la escasez de insumos importados destinados a abastecer el mercado nacional.

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.^{57/}

^{54/} Se supone que el precio interno es, inicialmente, igual al precio fob de exportación. Es posible que, debido a los controles de precios, el interno sea menor, o que por posiciones monopólicas suceda lo contrario.

^{55/} En otros términos, en esas condiciones son menores las probabilidades de que deba enfrentar la competencia de sustitutos importados.

^{56/} Surge de nuevo, entonces, el problema de la segmentación de mercados.

^{57/} El papel asignador y redistributivo de las cuotas de exportación, en especial en presencia de mercados inestables, se analiza en R. French-Davis, "Export quotas and allocative efficiency under market instability", American Journal of Agricultural Economics, Menasha, Wis., vol. 50, N°3, agosto de 1968, pp. 643-659.

Si los mercados son estables, 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 que es objeto de restricción. Es interesante observar que en algunas ocasiones ciertas exportaciones han estado sujetas a cuotas, que pueden originarse no sólo en el país exportador, sino también en el importador,^{58/} y además simultáneamente, a subsidios. Si la cuota surte algún efecto (cuota efectiva), el subsidio desempeña exclusivamente un papel redistributivo en favor del exportador, en forma de cuasi-renta. Salvo que se persigan propósitos redistributivos, las exportaciones sujetas a cuotas deberían, en general, ser gravadas en vez de subsidiadas.

3. La 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 que se han establecido para captar cuasi-rentas en la explotación de recursos naturales (en particular si ésta es realizada por empresas foráneas), y los que están destinados a restringir la oferta para 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 a comisiones ligadas al trámite de autorización, embarque o retorno de divisas. Si estos cargos están 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, más compleja. Abarcan instrumentos tales como los subsidios, las exoneraciones, las devoluciones de gravámenes pagados, los cargos especiales a los costos, y los incentivos al uso de algunos insumos o servicios.

Los subsidios proporcionales al valor de las exportaciones surten un efecto similar a la existencia de un tipo de cambio más elevado.^{59/} Como se recordará, puede tratarse de subsidios al valor bruto o al valor agregado de la exportación.^{60/} Por otra parte, pueden establecerse

^{58/} Considérense, por ejemplo, los convenios internacionales sobre textiles, en los que se aplican restricciones cuantitativas en países importadores y exportadores.

^{59/} 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.

^{60/} Recuérdese, también, que se trata del valor agregado sobre el componente importado; es decir, reintegros menos remesas directas e indirectas.

subsidios liberados de tributación sobre la renta; en este caso, un determinado porcentaje del 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, el que se calcula sobre el valor bruto discrimina en favor de las actividades que utilizan mayor cantidad de componentes importados, fenómeno que es reforzado si va 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, lo cual es consecuencia de la forma específica cómo 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 del 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 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.^{61/} Es frecuente también, por la naturaleza implícita del sistema, que las autoridades económicas no dispongan de información sobre el costo fiscal de dichas franquicias.

Las devoluciones de gravámenes cumplen el mismo papel que las franquicias, ya que también procuran reducir los costos que deben afrontar los exportadores. Sin embargo, para atenuar las dificultades de identificación de los bienes y factores gravables que serán incorporados a los artículos destinados a la exportación, se les somete a la tributación normal. Sólo una vez realizado el embarque o la venta en el exterior, se devuelven al exportador los gravámenes pagados. En esta ocasión, de todas maneras, es preciso estimar los montos que deben ser devueltos. En caso

*DE A W
BAC*

^{61/} Es obvio que a medida que aumenta la complejidad de las economías, se torna más difícil determinar el destino u origen de los insumos: el aumento en la utilización de insumos "nacionales" suele acarrear un uso indirecto de componentes importados, que se emplean en la producción de aquellos insumos. La dificultad de determinar estos últimos tiende a crear una situación en la que sólo se incentiva el empleo directo de insumos importados, en tanto que los insumos importados indirectos quedan afectos al régimen de sustitución de importaciones.

de que se acrediten los gravámenes efectivamente cancelados, el sistema resulta similar al de las exoneraciones, exceptuando el costo financiero del plazo de espera que media entre el pago de los impuestos y su devolución efectiva.^{62/}

Un caso especial de devolución consiste en el sistema de impuesto al valor agregado según destino (o país usuario). En virtud de este sistema las importaciones pagan, además del arancel, la tasa impositiva correspondiente al artículo nacional similar; a su vez, las exportaciones son liberadas del pago de impuesto al valor agregado.^{63/} Para facilitar el control tributario, el gravamen se cancela en cada operación de compraventa, y se devuelve 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 media del impuesto al valor agregado.^{64/} En consecuencia, en caso de que se modifique el sistema de tributos indirectos, para mantener el saldo del comercio exterior, será preciso alterar la cotización cambiaria.

Los incentivos consistentes en la autorización para efectuar cargos especiales a los costos tienen dos variantes. Por una parte, pueden ser 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 las exportaciones, se autoriza a veces cargar a los costos - durante el período contable en que se realizan - ciertos gastos de inversión, tales como las investigaciones de mercado, la publicidad inicial para colocar productos en un nuevo mercado, los gastos de organización de las empresas comercializadoras y la instalación de las oficinas comerciales.^{65/} Ambos tipos de incentivos, al permitir anticipar el cargo a los costos, difieren el pago de impuestos a la renta, con el consiguiente beneficio financiero para el exportador.

^{62/} A veces se devuelven en instrumentos financieros no líquidos, que poseen un valor presente inferior a la par.

^{63/} En un sistema de pago según el origen, las importaciones no quedan afectas al gravamen, mientras que la producción nacional paga el impuesto, sin devolución posterior, esté destinada o no al mercado interno o a la exportación.

^{64/} Al existir una política cambiaria activa, si el impuesto al valor agregado tiene una tasa única, éste no afecta en forma discriminada al sector externo ni a las actividades económicas. Por su parte, los impuestos al capital y a la mano de obra tienden a discriminar entre las actividades económicas de acuerdo con la frecuencia de uso de los factores.

^{65/} I. Gal-Edd, "Tax incentives for export", Journal of World Trade Law, Middlesex, vol. 5, N°3, mayo-junio de 1971, pp. 315-330.

Dentro de la categoría de cargos especiales también se encuentran las autorizaciones para sobredepreciar y para imputar determinados gastos por un monto mayor al que se ha realizado. Esto 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. Así como existen ciertas características que no convendría alentar, como por ejemplo, intensificación del uso de activos depreciables, hay otras que pueden ser eficaces para remover las trabas que enfrentan las exportaciones manufactureras 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 por el uso de algunos insumos o servicios provistos por el sector público. Entre éstos, los más destacados son el uso de energía y los servicios de transporte terrestre de las exportaciones. Estas franquicias, además de constituir incentivos implícitos, tienden a promover efectos poco deseados, como son la discriminación en favor de actividades intensivas en energía y la subestimación de los costos reales del transporte.^{66/} Como en todos los otros casos de discriminación, cabe preguntarse por qué no gastar la misma cantidad de recursos en promover producciones con características tales que sean expresamente deseables, en lugar de emplear incentivos que provocan efectos secundarios poco deseables.

4. La 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.^{67/}

Los productores de los países en desarrollo normalmente tropiezan con dificultades para obtener crédito que vaya en apoyo de sus actividades económicas. Por varias razones - entre ellas el manejo inadecuado de ciertas políticas económicas - los mercados de capitales de los países en desarrollo son generalmente estrechos, imperfectos y poco inclinados a financiar operaciones que parezcan riesgosas; además, si sus economías tienen procesos con inflación, suelen operar con tasas de interés reales negativas.^{68/}

^{66/} Es interesante apreciar que tanto la energía como el transporte ferroviario tienden a ser intensivos en capital.

^{67/} Véase un examen del problema y proposiciones de políticas en UNCTAD, "El crédito a la exportación como medio de promover las exportaciones de los países en desarrollo: informe del Grupo de Expertos", anexo a los Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, TD/B/552, junio de 1975; y Centro de Comercio Internacional, Financiación de las exportaciones, Centro de Comercio Internacional UNCTAD-GATT, Ginebra, 1974.

^{68/} Un enfoque que ha subrayado el efecto de las imperfecciones del mercado de capitales sobre el crecimiento económico de los países en desarrollo se expone en R. McKinnon, Money and Capital in Economic Development, The Brookings Institution, Washington D.C., 1973.

La apertura de nuevos mercados externos resulta especialmente afectada por esta situación. El riesgo implícito en la creación de nuevas corrientes de exportación parece ser mayor que el de la financiación de producciones destinadas al mercado nacional. La incertidumbre respecto de la aceptación que logren los productos de los países en desarrollo, el desconocimiento de la confiabilidad que merecen los 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 la imagen de dicho riesgo. Este fenómeno se acentúa cuando se trata del financiamiento del comercio entre países en desarrollo. Por otra parte, también el acceso a los recursos crediticios en el exterior es más limitado para los exportadores de estos países, en particular si éstos enfrentan situaciones precarias de balance de pagos. De allí que el establecimiento de un sistema de acceso preferencial al crédito suele constituir un componente prioritario de un programa de fomento de las exportaciones no tradicionales.

Las facilidades crediticias pueden aplicarse a dos etapas diferentes de las actividades que culminan en la exportación: al financiamiento de los gastos de producción y a 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 en las actividades restantes. Por este motivo se justifica un tratamiento selectivo. Dos criterios de selección pueden ser, por ejemplo, conceder acceso preferencial, por un período determinado, solamente a las exportaciones producidas por las empresas nacionales y a las producciones "nuevas". En mercados de capitales racionados, típicos de los países en desarrollo, esa franquicia puede constituir un incentivo importante, cuya efectividad aumentará según 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 que el exportador conceda créditos a plazos mediano y largo.^{69/} Este fenómeno reviste una gran importancia para la comercialización de manufacturas, en especial respecto de los bienes de capital. Dado que resulta prácticamente imposible que el crédito se financie en su totalidad con recursos financieros propios,

^{69/} En caso de que el mercado fuese relativamente perfecto, daría lo mismo si la venta fuera al contado o a plazo, cubriéndose en el primer caso las necesidades financieras del comprador con un crédito de terceros.

es imprescindible que el exportador nacional disponga de líneas de crédito adecuadas a los plazos estándar en los mercados internacionales de esos productos.70/

Por otra parte, la concesión de crédito al importador, ya sea cubierta por el exportador o una institución financiera nacional, afecta al balance de pagos, lo cual 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 las exportaciones. De esta manera, el egreso de capitales se efectúa en combinación con un aumento efectivo de las exportaciones.71/

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 ciertos trastornos económicos o políticos que acontezcan en el país comprador e impidan al deudor cumplir sus obligaciones. 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, es decir, a los volúmenes y plazos de la operación. Un tercer aspecto se refiere a la tasa de interés que se aplique al exportador. Su papel es claramente diferente. En efecto, así como 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 tiende a 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, a menos que se trate de préstamos

70/ 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 alcanza a 4.5 veces la exportación anual, nivel que mantiene de ahí en adelante.

71/ 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.

condicionados, que se otorgan sólo a determinado tipo de operaciones. Dado que es muy improbable que estas características puedan constituir objetivos de la política de promoción, 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.^{72/}

Otro subsidio al exportador lo constituyen las tasas de interés preferenciales para el financiamiento de las ventas a plazo, el que corre por cuenta del gobierno o de 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 transan a plazos más extensos. Como es obvio, ello hará que los exportadores procuren obtener los plazos más amplios posibles, y a traspasar ese crédito al importador, obteniendo a cambio de ello un mejor precio o una colocación más expedita.^{73/} Una alternativa consiste en ceder 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 que suele emplearse es comprar anticipadamente los retornos o reintegros de la exportación, en virtud de lo 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

^{72/} 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 de sectores de altos ingresos. Véase R. French-Davis, Políticas económicas en Chile: 1952-1970, op. cit., 1973.

^{73/} En los mercados internacionales existen ciertas normas predominantes respecto de los 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.

plazo es común a todas las operaciones y es relativamente corto, de modo que cada exportador lo utiliza en su totalidad, el sistema resulta neutral. Cuando el sistema se extiende a los importadores (pago anticipado de las compras de 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, habitualmente, períodos de 60 a 120 días, por lo que pueden constituir un buen paliativo de las necesidades de financiamiento previa al embarque.

IV. LAS POLITICAS DE COMERCIALIZACION, ACCESO Y NEGOCIACION

1. Aspectos generales de la política

Los instrumentos de promoción examinados en el capítulo anterior permiten afectar los costos de producción y su estructura, la distribución de los beneficios, los ingresos por las divisas que retornan y las condiciones crediticias de la exportación. En un mundo en que muchos mercados no son perfectos y donde el conocimiento es escaso y costoso con respecto a 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 además, que dada la gran variedad de productos y de mercados que se pueden considerar, se necesitará aplicar una política selectiva. Al seleccionar a priori los productos exportables cuya comercialización se promoverá, se establece una diferencia entre la política de comercialización y las que se analizaron en el capítulo anterior.

El papel 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 los mercados externos, estas políticas deben ser necesariamente selectivas. La selectividad puede referirse a zonas en las que se concentran los esfuerzos por mejorar los medios de transporte, de aquellas regiones donde se busca preferentemente la información y la difusión de las ofertas exportables, y de los productos en los cuales se concentra el uso de la capacidad de negociación con el exterior (del país en forma unilateral o de un grupo de ellos) para obtener condiciones de acceso más adecuadas.

/La comercialización

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. Un aspecto importante en este sentido es determinar 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, o por el Estado. 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 economías de escala significativas. En efecto, la actividad de comercialización tiene gran intensidad de información, y la recolección, procesamiento y transmisión de la 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 tener que afrontar costos que originen beneficios de los que puedan apropiarse los demás exportadores que sigan el camino abierto por el primero.

Finalmente, cabe considerar el problema que plantean al exportador las limitaciones de información sobre los mercados que tiene a su disposición. Dada la amplia heterogeneidad de éstos, los exportadores suelen concentrarse en los mercados ya conocidos, restando así posibilidades de mejorar su capacidad de negociación y de captar condiciones más favorables de venta. En este terreno, pueden distinguirse 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 donde concentrar los esfuerzos de captación y difusión de la información. De igual manera, las negociaciones con los gobiernos y las empresas foráneas requieren una preselección. Por la multitud de alternativas, en todas estas áreas de acción se requiere cierta especialización relativa a los mercados y bienes hacia los que habría que diversificar la actividad exportadora.

El conocimiento de los mercados exige su sistematización, mediante la creación de un sistema de información comercial.^{74/} Por otra parte, el establecimiento de oficinas comerciales en el exterior, el envío de

^{74/} Este sistema también puede proveer información para lograr un control más eficaz de los precios de exportación declarados.

misiones comerciales y la participación en ferias pueden ser mecanismos apropiados para dar a conocer los productos nacionales. No obstante, estos pueden transformarse 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 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 para diferentes productos y mercados sean muy variadas, según las políticas internas de cada país comprador, el grado de competencia entre los importadores y la naturaleza del bien transado. Estas condiciones constituyen el grado de accesibilidad de cada producto a cada mercado.

Si un bien tiene 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 venta y compra no afectan el precio del producto. En otros términos, ellos son vendedores y compradores dentro de un mercado atomístico. En este caso, la restricción a la cantidad exportada son los costos del exportador y no la demanda externa. En consecuencia, el productor nacional exportará una cantidad que está determinada sólo por sus costos marginales de producción y la demanda interna. No existen, problemas de acceso al mercado propiamente dicho, sino sólo de producción y de distribución.

Ahora bien, es evidente 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 hace que el exportador reciba un precio menor; también puede contribuir a que se produzcan volúmenes de ventas inferiores a los que el exportador desearía si el país importador impusiera restricciones cuantitativas. Si bien inicialmente el mercado internacional del producto puede haber sido competitivo y de acceso expedito, es posible que si las exportaciones del producto hacia un país determinado crecen 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 los gobiernos;
- b) mercados con acceso dominado por las empresas transnacionales; y
- c) mercados con acceso negociado.

/Cada una

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

Esta enumeración muestra que para una serie de bienes puede ser necesaria la intervención estatal, que facilite el acceso de las exportaciones nacionales a los mercados externos. Dicha intervención puede consistir en esfuerzos para mejorar las condiciones de acceso dentro de cada categoría o para 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 los 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 nacional contra la competencia extranjera, y no de aplicar 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 a los objetivos de la política (por ejemplo, el ingreso personal y las utilidades de las empresas).

En los países desarrollados, el proteccionismo es apoyado por dos fuerzas: ciertos grupos laborales y algunos sectores cuyos productos tienen densidad de mano de obra y que ven amenazada su existencia por las importaciones desde el resto del mundo.^{75/} En efecto, una conocida 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 factor escaso en el país.^{76/} En los países desarrollados, el capital, tanto físico como humano, es abundante, pero la mano de obra es escasa. Es por ello que las importaciones tienden a suplir esta escasez de mano de obra y a reducir el salario real de los trabajadores en comparación con la que regiría en una situación sin comercio. El otro motivo o fuerza proteccionista son aquellos sectores que tienen densidad de mano de obra (por ejemplo, los textiles y el calzado), que ven amenazada su existencia por las importaciones de bajo costo, debido a que los salarios reales son más bajos en otras partes del mundo.

^{75/} En general corresponden a producciones que tienen gran intensidad de mano de obra y de tecnología estabilizada.

^{76/} Se trata de la 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 insistirse en que la teoría del comercio internacional sólo afirma que el país como un todo se beneficiará 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 alcanzan una situación ventajosa. Por este motivo, resulta comprensible que los sectores afectados por las importaciones que provienen de los países en desarrollo se opongan a un aumento de éste, y tiendan a tomar actitudes proteccionistas si no se perfeccionan ciertos mecanismos que disminuyen los costos de ajuste y compensan 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 las exportaciones de las naciones en desarrollo. En último término, se trata de redistribuir internamente los costos y los beneficios del mayor comercio para que la ganancia global del país también se traduzca en un bienestar superior para todos los sectores afectados.

El proteccionismo en los países desarrollados ha ido progresivamente adoptando formas nuevas. Así, ha disminuido la importancia de las restricciones tarifarias, ya que las negociaciones realizadas en el GATT han conseguido rebajar considerablemente las tarifas en el período de posguerra. Debe señalarse, sin embargo, que estas reducciones han sido mucho más profundas en los productos que interesan al comercio entre los países desarrollados. Por otra parte, la protección efectiva al productor nacional no disminuye necesariamente de manera proporcional a 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 sean de naturaleza cuantitativa (cuotas) o en forma de obstáculos artificiales a la entrada de productos extranjeros, como los acuerdos voluntarios de restricción a las exportaciones (textiles, etc.), y las medidas sanitarias que exceden 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.^{77/}

^{77/} Véase I. Walter, "Non-tariff barriers and the export performance of developing economies", American Economic Review, Menasha, Wis., mayo de 1971, vol. LXI, N°2. Véase también R.E. Baldwin, Non-tariff Distortions of International Trade, op. cit., pp. 195-205.

Uno de los mecanismos restriccionistas potencialmente más peligroso para los países en desarrollo es el de las tarifas compensatorias y de anti-dumping que se imponen en el caso de que el país importador considere que las exportaciones están siendo "subsidiadas" en su lugar de origen.^{78/} Como ya se señaló, los desequilibrios y distorsiones imperantes en los países en desarrollo han hecho que se discrimine 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 la falta de incentivos 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.^{79/}

Una forma especial de acceso son los regímenes preferenciales de los países desarrollados. En efecto, una de las demandas formuladas 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 provenientes de países en desarrollo, pero se las mantiene para los mismos productos cuando proceden de otros países industrializados. Esto otorga a las exportaciones de los países en desarrollo un margen de preferencia, que es igual a la tarifa original menos la tasa preferencial aplicable a ellos, lo cual posibilita la obtención de un mayor precio y 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, debe considerarse la creación de mecanismos que permitan contrarrestar, cuando proceda, el poder monopsonico de las agencias de distribución y comercialización de los países compradores.

En algunos casos los mismos gobiernos de los países desarrollados contribuyen a que este margen quede en manos de sus importadores, al otorgarles a ellos los permisos necesarios para el uso del sistema preferencial

^{78/} 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.

^{79/} 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.)

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.^{80/}

Un esquema preferencial de acceso limitado a ciertos países en desarrollo es el 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 el acceso preferencial a los productos importados por la Comunidad que provengan solamente desde los países integrantes, constituyendo por lo tanto un sistema 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 las preferencias, el margen preferencial disminuye. Pareciera que una de las líneas de mayor provecho para los países en desarrollo es conseguir que se incluyan más productos en los sistemas preferenciales, como compensación por la inevitable reducción del margen preferencial, más que oponerse a las reducciones multilaterales de las tarifas.^{81/}

Por último, cabe destacar que no sólo las naciones industrializadas imponen restricciones a las importaciones; también otros países en desarrollo tienen un grado de protección que dificulta un aumento del intercambio recíproco dentro de ese nivel económico. Dado que estas tarifas y otras medidas proteccionistas han sido diseñadas con el objeto de proveer protección frente a las importaciones provenientes de los países desarrollados y debido a que éstas no existían cuando ellas fueron impuestas, un comercio vigoroso entre los países en desarrollo, la mantención de ellas conduce a una rigidez en los patrones de comercio. Estas restricciones constituyen una barrera más al aumento del intercambio entre estos países, junto a otras como la orientación de norte a sur de las redes de transporte comercial y la falta de mecanismos de información sobre las condiciones de mercado vigentes en estos países. Por lo tanto, podría pensarse que

^{80/} Véase, J. Piñera, "América Latina y el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos", Cuadernos de Economía, Año 12, N°35, abril de 1975, pp. 95-116.

^{81/} Para los países que conceden las preferencias, puede resultar conveniente otorgar un cierto nivel de "ayuda" mediante márgenes preferenciales pequeños aplicados a muchos productos que a través de márgenes preferenciales grandes a unos pocos. Esta conclusión se deriva de una aplicación de la teoría de la segunda-mejor-alternativa. Véase, al respecto, R. McCulloch y J. Piñera, "El comercio como ayuda: las preferencias arancelarias para países en desarrollo", Cuadernos de Economía, Santiago de Chile, Año 13, N°39, agosto de 1976, pp. 77-91.

para superar esta situación de discriminación inicial en contra del comercio dentro del sur, se estudiara un esquema de preferencias tarifarias entre los países en desarrollo.

Existe un caso que recomienda la intervención del gobierno del país exportador, en el que sin 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 interno, sería conveniente que el país estableciera alguna forma de vinculación para enfrentar a los compradores externos. Esta podría tomar la forma de una asociación de exportadores del producto en cuestión que siguieran una política de precios coordinada. Si esto fuera difícil de lograr debido al número de exportadores, o a dificultades de asociación entre ellos, la autoridad económica podría 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 asociados y presionen los precios tratando de reducirlos, a fin de obtener toda la utilidad monopólica.

3. Mercados con acceso dominado por las empresas transnacionales

El auge de las empresas transnacionales se ha traducido en una serie de implicaciones para el comercio de exportación de los países en desarrollo. En este punto, se destacan tres aspectos: el aumento del número de empresas transnacionales, la expansión del intercambio entre las casas 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 oligopsónicos, mientras menor sea el número de empresas que operen en él y mayor el grado de asociación explícita o implícita entre ellas. Un aumento del número de empresas transnacionales que opera en un determinado rubro puede conducir a mercados más competitivos. Esto beneficia a los países en desarrollo que exportan, ya que de este modo pueden disponer de un campo de negociación más amplio que les permita retener para sí una mayor proporción del precio vigente dentro del país desarrollado, en desmedro de las cuasi-rentas captadas por estas empresas.

Sin embargo, una parte importante de la exportación de los países en desarrollo la realizan las empresas subsidiarias de las transnacionales. Si las transacciones entre estas distintas unidades de una misma empresa se hicieran 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. No obstante, se ha señalado que

/los precios

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 el pago de impuestos y aranceles, maximizando de este modo la utilidad líquida de impuestos.^{82/}

Por este motivo estas empresas deben 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 generalmente en países con tasas de impuesto bajas o inexistentes, lo cual no ocurre en los países donde se lleva a cabo la producción.

Otra traba artificial que suelen crear estas empresas en los países en desarrollo consiste en las restricciones a la exportación, incorporadas a las licencias y patentes, que las casas matrices a veces imponen a sus subsidiarias con el objeto de segmentar los mercados. Puede que entonces sea necesario que el Estado intervenga fijando precios de transacción entre las empresas o no permitiendo la inversión extranjera en sectores de exportación cuando existen restricciones de este tipo.

Otro aspecto interesante de la actividad de las empresas transnacionales en los países en desarrollo es el de la subcontratación internacional. En efecto, los esquemas tarifarios de varios países industrializados contemplan casos en que el arancel se aplica sólo sobre el valor agregado en el exterior a los insumos originarios del país usuario de destino final. En consecuencia, es conveniente que algunas empresas transnacionales ubiquen actividades productivas en países donde la mano de obra es de bajo costo, 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 recomendable para un país en desarrollo que no tenga ni la experiencia ni la capacidad de comprar servicios de comercialización en los mercados internacionales, de modo que en vez de ser exportador, se limite a la actividad de subcontratista, por lo menos en una primera instancia. Por otra parte, como ya se señaló, la función de comercialización presenta economías de escala sustanciales, por lo que puede no ser conveniente para el país en desarrollo tomar a su cargo la comercialización de todos los productos que exporta. Sin embargo, la exportación pasa a ser dependiente de una demanda derivada de la empresa transnacional, cuyas decisiones pueden cambiar bruscamente, derivando en un problema de empleo y de ajuste bastante difícil.^{83/} Es por ello que es necesario hacer una

82/ Véase, en especial, C. Vaitços, op. cit.

83/ Véase M. Sharpston, "International subcontracting", Oxford Economic Papers, Oxford, vol. 27, N°1, marzo de 1975, pp. 94-135; y T. Morrison, "International subcontracting: Improved prospects in manufactures exports for small and very poor LDC's", World Development, Oxford, vol. 4, N°4, abril de 1976, pp. 327-337.

evaluación del costo-beneficio de la subcontratación para cada caso individual.^{84/}

Es más difícil para un país, que actúa aisladamente, conseguir que el comportamiento de las empresas transnacionales no disminuya los beneficios que el país podría obtener de la exportación de manufacturas. Sin embargo, éste puede negociar con esas empresas el acceso a su mercado interno, por ejemplo, a cambio de condiciones más favorables de exportación. Por otra parte, los países exportadores en conjunto - ya sea en el ámbito subregional, regional o del tercer mundo - sí pueden negociar en los foros apropiados para que se elabore un código internacional de conducta de las empresas transnacionales, que reglamente el comportamiento de ellas de manera uniforme, de modo que su presencia en los sectores exportadores signifique beneficios para todas las partes. 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 miembros, esté en condiciones de entrar en ciertas secciones del mercado que antes controlaban las empresas transnacionales.

4. Los mercados con acceso negociado

La inestabilidad y la falta de competitividad de algunos mercados internacionales plantean 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 del 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 que ha realizado la UNCTAD para mejorar la posición de las exportaciones de los países en desarrollo. Cuando se han reducido las restricciones gubernamentales en un mercado dominado oligopólicamente por las empresas transnacionales, los resultados logrados en la liberación arancelaria del comercio mundial se han traducido sólo en 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 indica en la sección anterior, dicha capacidad puede consistir en medidas tales como la acción conjunta entre un grupo de países para regular el funcionamiento de las empresas transnacionales y coordinar sus relaciones con ellas, o en la creación de empresas multinacionales de los países en desarrollo que puedan competir con aquéllas en cierto pie de

^{84/} Véase W. Koenig, Towards an evaluation of international subcontracting activities in developing countries: Interim report upon completion of field work on Maquiladoras en Mexico, Oficina de la CEPAL en México (versión mimeografiada, septiembre de 1975).

igualdad. Además, debe explorarse la posibilidad de establecer acuerdos para lograr un mejor acceso a los mercados de los países desarrollados a cambio de que éstos les otorguen un abastecimiento estable de las materias primas que poseen los países en desarrollo.

A medida que la búsqueda de mercados para nuevas exportaciones se desplaza hacia otros países que también están en desarrollo, se acrecienta la viabilidad de lograr éxito. 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 especializada.^{85/} En efecto, el intercambio recíproco entre los países en desarrollo abarca todavía una fracción muy reducida de su comercio total. La expansión sistemática de dicho intercambio 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 que tiene por objeto abrir recíprocamente los mercados entre los países participantes. Sin entrar en detalles conocidos, el proceso de integración puede descansar exclusivamente en la liberación del comercio recíproco, como también extenderse a la programación de las inversiones que tengan dimensión regional.

La eliminación de barreras al comercio recíproco va 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 en el 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 el precio internacional en un margen igual al arancel externo. Por consiguiente, el arancel externo común fija el perfil y el 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.^{86/}

^{85/} Véase J. Bhagwati, "Trade liberalization among LDC's trade theory and GATT rules", en J.N. Wolfe, ed., Value, Capital and Growth: Essays in Honour of J.R. Hicks, Edinburgh University Press, 1968.

^{86/} Debe señalarse, sin embargo, que queda pendiente el tratamiento a las exportaciones extrarregionales las que en caso de no recibir compensaciones serían desalentadas por este arancel. En efecto, tanto los incentivos a estas exportaciones como el arancel externo común deben diseñarse sobre la base de los criterios de la compensación-igualadora expuestos en el capítulo II.

De estos antecedentes se deriva 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, al diseñar los incentivos monetarios a las exportaciones debe considerarse este hecho. De lo contrario, se incurriría en una duplicación involuntaria de ventajas para el intercambio recíproco, incluso, haciendo que resultara más atractivo producir para los países asociados que para el mercado nacional.

Los acuerdos de especialización o de producción representan una forma más ambiciosa de integración, que complementa 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 acerca de dónde conviene producir.

Estos esquemas se han propuesto 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 que el mercado establezca una polarización geográfica de la producción industrial.^{87/} 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 las economías externas dinámicas que surgen del desarrollo simultáneo de las actividades ligadas tecnológicamente, y proveer un campo más definido de oportunidades de inversión a los productores potenciales.

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

^{87/} Véanse 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, pp. 293-326; R. French-Davis, "El Pacto Andino: un modelo original de integración", El Trimestre Económico, México, vol. XLIII (2), N°170, abril a junio de 1976, pp. 297-320; y P. Robson, ed., Economic Integration, Penguin Readings, Londres, 1971.

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; estos es, el aprovechamiento de las economías de escala basado en la apertura recíproca de los mercados de producción sobre cuya localización se decide en forma colectiva o supranacional.

Dos situaciones están relacionadas con la producción de las materias primas. En los casos en que un país industrializado desee asegurar para sí un abastecimiento estable de cierto bien primario del que carezca, 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.

Otra situación puede estar relacionada con la elaboración de bienes intermedios y de capital para la producción de las materias primas. Los países en desarrollo que exportan materias primas satisfacen proporciones elevadas de la producción mundial. Por este motivo, son los principales usuarios de una amplia gama de insumos y bienes de capital. Por consiguiente, estos países disponen de una demanda de esos bienes manufacturados que normalmente les aseguraría el aprovechamiento de las economías de escala.

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

CONSIDERACIONES FINALES

Una estrategia adecuada de promoción de las exportaciones no tradicionales puede contribuir a superar algunos de los problemas más graves de las economías en desarrollo. Los resultados de ella dependerán, de manera determinante, de los instrumentos que se utilicen y de la forma e intensidad de su empleo. Al igual que en otras áreas de la política económica, se puede escoger de entre una amplia gama de instrumentos y mecanismos de promoción. La selección del conjunto que se utilice, así como la intensidad con que se los emplee, estará determinada por los objetivos que se persigan, por la naturaleza de los mercados externos que se enfrente, por el grado de autonomía para recurrir a unos u otros, 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 importaciones, fiscal

/y financiera,

y financiera, que afectan las condiciones de producción y consumo de los bienes exportables. Los segundos - que actúan sobre el marco externo en que se realizan las exportaciones - se refieren a las políticas de comercialización y a las que, a través de la negociación bi o multilateral, pretenden lograr un acceso más expedito de las exportaciones nacionales a los mercados foráneos, incluyendo los acuerdos de integración entre los países en desarrollo.

Los instrumentos de política interna pueden emplearse para compensar o para sobre-compensar. En ese sentido, las categorías no están determinadas por los mecanismos que se usan en cada caso, sino por el grado en que se los emplea, comparado con la discriminación inicial existente en contra de las exportaciones no tradicionales. Por consiguiente, un mismo instrumento, utilizado con excesiva intensidad, convierte una política de compensación-igualadora en una de sobre-compensación. Por otra parte, no basta con limitarse a graduar la intensidad con que se fomenta una determinada exportación. Similar importancia reviste la forma de compensación. En efecto, un mismo incentivo al valor bruto de la producción puede otorgarse de diversas maneras, las cuales obviamente influyen de diferentes formas sobre el nivel y la estructura del valor agregado nacional que se genere.

Una preocupación clave sobre la política de promoción es que ésta se realice en forma compatible con otras áreas de la política pública, como son las relativas al desarrollo industrial y tecnológico, al empleo y a la distribución del ingreso. Esto implica tratar de compatibilizar políticas adecuadas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, entre otras. Con frecuencia se plantea que éstas configuran una disyuntiva tajante; no obstante, en la realidad, tal situación sólo ocurre en determinadas circunstancias.

El argumento que se ha desarrollado hasta aquí permite concluir que es preciso discriminar en forma deliberada entre distintos rubros, ya que en la práctica, las divergencias entre los valores sociales y de mercado relacionados con las características de los procesos de producción no son uniformes en todas las actividades. El trato preferencial ha de consistir - cuando ello sea viable - en la eliminación directa de los elementos que dieron origen a la heterogeneidad. De lo contrario, debe procederse a su compensación, ya sea mediante subsidios e impuestos directos o a través del uso de la política comercial. En este último caso, la recomendación general es que el perfil de la protección arancelaria que se utilice se asemeje al de los incentivos a las exportaciones. Se trata, en último término, de que la política comercial no discrimine cualquiera sea el mercado al que se la destine, aun cuando si considere la heterogeneidad de las imperfecciones de los mercados externos y la escasez de recursos fiscales.

En el plano internacional, la aceptación del concepto de políticas de compensación debilitaría el argumento de algunas naciones industrializadas según el cual el hecho de que los países en desarrollo concedan subsidios

a sus exportaciones justificaría la aplicación de tarifas compensatorias sobre estos productos en los mercados de destino. En consecuencia, el concepto de dumping debería ser revisado, debiendo reconocerse las discriminaciones existentes contra las exportaciones no tradicionales; de este modo, las políticas que implican subsidios compensadores no estarían constituyendo una "competencia desleal", sino tan sólo neutralizando las repercusiones de otras políticas económicas y de las distorsiones de los mercados de los países en desarrollo sobre sus exportaciones.

Las normas del GATT y la nueva ley de comercio exterior de los Estados Unidos contienen cláusulas según las cuales se aplicarían derechos compensatorios a las exportaciones subsidiadas, incluso a las que provienen de los países en desarrollo. Debe reiterarse que en éstos existe, en contra de las exportaciones, un sesgo inicial mucho mayor que en las naciones industrializadas, por lo que un cierto nivel de subsidio sería justificado si no se pudieran eliminar las fuentes de la discriminación. Uno de los objetivos de la política de negociación sería, pues, conseguir que en un foro mundial apropiado se aceptara la distinción entre subsidios justificados e injustificados.

En un mundo con mercados imperfectos y en que el conocimiento de las oportunidades efectivas o potenciales de colocación de nuevas exportaciones es escaso y costoso, la política de comercialización que se establezca puede surtir un efecto apreciable sobre el volumen, la estabilidad y el precio de las exportaciones. Sin embargo, la política de "comercialización" debe comprender mucho más que la organización del mercadeo de los productos de exportación. En numerosos casos resulta imprescindible una acción decidida, sistemática y permanente de los gobiernos de los países en desarrollo para mejorar su acceso a los mercados externos. Por la gran heterogeneidad que los caracteriza, la estrategia que se lleve a cabo a este respecto, deberá ser selectiva en cuanto a los productos y a los mercados geográficos en los que se concentre el esfuerzo de negociación y comercialización.

Antes de concluir este artículo cabe una última advertencia. En el pasado existió una tendencia en favor de la sustitución de importaciones, que culminó - porque no se consideraron los costos del proceso - en una sobreprotección para algunos productos en desmedro de otros, y en la utilización poco idónea de los instrumentos y mecanismos del comercio exterior. Habría que señalar ahora los peligros de una sobre-promoción de las exportaciones. En efecto, no se trata tan sólo de expandirlas; se debe perseguir el desenvolvimiento óptimo de éstas como parte integrante de una estrategia nacional de desarrollo. No basta con señalar, simplemente, que se deben promover las exportaciones; se requiere además definir los objetivos que se pretende obtener y precisar la estructura, frecuencia, duración y nivel de los incentivos indirectos y de los mecanismos directos que se emplearán. Esto implica una evaluación cuantitativa o cualitativa de los costos y beneficios que cada opción de política pueda acarrear al desarrollo nacional.

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