

Enero de 1986

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DEL
COMERCIO EXTERIOR DE AMERICA LATINA

Ricardo Lagos

Documento preparado para la División de Comercio Internacional y
Desarrollo de CEPAL dentro del marco del Proyecto de Apoyo al Sector
Externo de América Latina (RLA/82/012). Versión preliminar.

Indice

	Página
Introducción	1
OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO	
Primera parte	
DINAMICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE LA REGION HASTA 1981	3
1. Según mercados	3
2. Por productos	5
3. Análisis conjunto de mercados y productos	8
4. El comercio exterior y el sistema productivo regional	12
Segunda parte	
EL DESARROLLO DEL COMERCIO EXTERIOR DE AMERICA LATINA	14
1. La crisis del sector externo regional	14
2. Políticas de ajuste y la dinámica del comercio exterior	17
3. Principales modificaciones respecto de la situación anterior	23
Tercera parte	
PERSPECTIVAS Y OPCIONES	25
1. Proyecciones de la economía mundial y regional	25
2. Perspectivas de la demanda regional y mundial de exportaciones	33
3. Recapitulación y opciones	35
Cuarta parte	
OPCIONES DE POLITICA COMERCIAL EN AREAS ESPECIFICAS	40
1. Comercio e integración regional	40
2. Productos básicos	48
3. Compras estatales	62
4. Empresas transnacionales	65
5. Proteccionismo de los países desarrollados	71
6. Servicios	75
7. Comercio compensado	81
8. Financiamiento a las exportaciones	85
9. Sistema regional de información estadística de comercio exterior	90
10. Fletes marítimos	

Introducción

El propósito de este trabajo es analizar las tendencias y perspectivas del comercio exterior de América Latina. La forma en que la región se ha insertado en el comercio mundial, su especialización en exportar principalmente productos primarios y los efectos que estos ha tenido sobre los términos de intercambio es algo muy conocido y sobre lo cual no se insistirá.

Por ello el estudio ha buscado hacer un ejercicio diferente, partiendo - en sus trazos más gruesos - acerca de lo que fue la década del 70 en materia de crecimiento y comercio mundial, los efectos del shock petrolero y la forma como las políticas económicas latinoamericanas, influidas por el monetarismo reaccionan a dichos desafíos. Esto constituye el telón de fondo para analizar la política de comercio exterior y la evolución de éste.

En los inicios del 80 se desencadena la crisis del sector externo, la interrupción de los flujos financieros, y la consiguiente necesidad del "ajuste" -doloroso- a la nueva realidad. Todavía estamos en medio de este proceso, pues me parece que las voces optimistas que dicen que lo peor del ajuste ya quedó atrás, son sólo eso: voces optimistas. De ahí entonces que explorar las perspectivas del comercio exterior me parezca en este momento presuntuoso. A lo sumo pueden explorarse algunos caminos que a lo mejor la región decide transitar, pero ello, dependerá, en último término de la forma como se resuelve el problema de la deuda. Esto por una razón muy simple: dependiendo de ello habrá un estrangulamiento mayor o menor en el sector externo de nuestras economías y ello influirá de manera decisiva en nuestro comercio exterior.

Tal vez, el mejor ejercicio sería simular que estamos en 1932 y plantearnos cuáles son las perspectivas del comercio exterior. ¿Habríamos podido predecir entonces la heterodoxia que se iba a tener que adoptar ante la

restricción externa? ¿Se habría planteado la sustitución de importaciones que estaba por realizarse? ¿Se habría dicho que se iniciaría un nuevo estilo de crecimiento, ahora volcado "hacia adentro"?

Con este propósito, el trabajo se ha dividido en cuatro partes: la primera dedicada a describir someramente las características del comercio exterior de la región para, luego, en la segunda parte analizar como la crisis afecta al comercio exterior y los mecanismos de ajuste para enfrentarla. Esto genera una nueva realidad y será a partir de ella que emergeran las nuevas tendencias del comercio exterior. Para ello, en la tercera parte, se repasan los diferentes estudios prospectivos que hay acerca de las economías de los países de la OCDE y la manera en que dicha probable evolución influirá en nuestro comercio exterior, en especial en las exportaciones de América Latina.

El trabajo se complementa con una cuarta parte, que casi se podría considerar como un anexo y que pasa revista a las diversas propuestas que se han hecho en áreas específicas del comercio internacional. ^{Esta} ~~Esta sección~~, por su naturaleza no es sino un repaso sistematizado de lo que existe y que ya es muy conocido. Se ha incorporado pues parece útil que en tanto se avanza hacia las grandes orientaciones globales del comercio exterior exista un conjunto de medidas que ayuden a avanzar en la dirección adecuada tendiente a alcanzar una mejor inserción en el comercio internacional, que permita repartir mejor los frutos del mismo.

Primera parte. DINAMICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE LA REGION HASTA 1981

1. Según mercados

A fines de 1981 América Latina realizaba 61% de sus exportaciones hacia los países desarrollados y obtenía 68% de sus importaciones en este mismo grupo de países. Estados Unidos era de lejos el principal socio comercial, seguido de la CEE y América Latina misma.

La posición relativa de los principales socios comerciales de la región no había cambiado desde 1970, si bien las proporciones se alteraron sustantivamente. Los países desarrollados bajaron fuertemente su participación, especialmente en las exportaciones, mientras los países en desarrollo no latinoamericanos aumentaron de manera importante las suyas, especialmente en las exportaciones.

Es importante esta reorientación especialmente de las exportaciones, hacia los países en desarrollo, pues muchos piensan que éstas pueden expandirse más rápidamente en estos países que en los más desarrollados. Sin embargo, si se la compara con la experiencia de algunos países asiáticos se ve poca diferencia en un conjunto de ocho países asiáticos (Hong Kong, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Singapore, Taiwan y Tailandia) el 63% de sus exportaciones se dirigían a los países desarrollados de los cuales 27% iba a Estados Unidos. La mayor diferencia con América Latina era que el comercio entre ellos alcanzaba al 25% versus el 16% entre los latinoamericanos.

Cuadro 1

Comercio exterior de América Latina por origen y
destino 1970, 1975 y 1980
(en porcentajes)

	1970		1975		1981	
	X	M	X	M	X	M
América latina	14	14	17	14	16	16
Países en desarrollo	21	19	28	26	34	31
EEUU	32	40	32	35	29	37
CEE	22	18	20	22	18	16
Japón	6	6	4	8	4	7
Países desarrollados	77	80	67	73	61	68

Fuente: Cepal Dirección y estructura del comercio latinoamericano.
Exportaciones, importaciones, saldos comerciales: 1970-1982
noviembre 1984, págs. 5 y 13.

2. Por productos

Una clara asimetría podía percibirse en la composición del comercio exterior de América Latina a fines de 1981. Los productos primarios representaban 82% de las exportaciones y las manufacturas el 64% de las importaciones. La mitad de las exportaciones de productos primarios eran los combustibles y lo mismo sucedía en las importaciones de dichos productos (Cuadro 2).

En el período 1970-1981 el cambio principal fue el aumento de la participación de los combustibles en las exportaciones, ya que ella se duplicó en estas fechas, pasando de 20% a 42%. Los demás productos primarios bajaron agudamente su participación. Las exportaciones manufactureras experimentaron un aumento moderado de su participación en las exportaciones.

En cuanto a las importaciones, también la mayor variación en la participación porporcional fue la de combustibles, la que más se duplicó. La importación de manufacturas ocupaba una parte menor del total en 1981 que en 1970.

En el Cuadro 3 puede apreciarse la significación de los productos primarios -excluido el petróleo- para los diversos países de la región.

Aquí la diferencia con los países antes mencionados es muy grande, en tanto en ellos más del 53% de sus exportaciones está constituido por las manufacturas. Y cuando se observa las grandes fluctuaciones en el precio de los productos básicos se entiende lo dependiente que es la región de los factores externos.

Cuadro 2

Exportaciones e importaciones de América Latina,
por producto, 1970, 1975 y 1981

	1970		1975		1981	
	X	M	X	M	X	M
Alimentos y materias primas agropecuarias	50	15	40	13	30	14
Metales no ferrosos y minerales	20	4	13	3	10	3
Combustibles	20	8	32	16	42	19
Productos primarios	89	26	85	32	82	36
Manufacturas	11	74	15	68	17	64

Fuente: Cepal Dirección y estructura del comercio latinoamericano.
Exportaciones, importaciones, saldos comerciales: 1970-1982
noviembre 1984, págs. 3 y 11.

Cuadro 3

Participación de 10 productos básicos excluido el petróleo^{a/} en las exportaciones latinoamericanas, por país, promedio 1970-1979

País	Carne	Maíz	Pananas	Azúcar	Café	Cocoa	Soya	Algodón	Hierro	Cobre	TOTAL de 10 productos	TOTAL mercaderías exportadas
Argentina	<u>9.7</u>	<u>11.2</u>	-	1.6	-	-	4.1	1.3	-	-	27.9	100.0
Barbados	-	-	-	<u>29.6</u>	-	-	-	-	-	-	29.6	100.0
Bolivia	-	-	-	3.5	1.9	-	-	2.4	-	-	7.8	100.0
Brazil	0.7	0.9	0.2	<u>6.0</u>	<u>17.0</u>	4.5	<u>11.4</u>	1.2	<u>8.0</u>	0.1	50.0	100.0
Chile	-	-	-	-	-	-	-	-	4.8	<u>54.2</u>	59.0	100.0
Colombia	1.4	-	2.1	2.2	<u>57.2</u>	-	-	3.2	-	-	66.1	100.0
Costa Rica	7.4	-	<u>20.8</u>	3.8	<u>30.7</u>	1.9	-	-	-	-	64.6	100.0
Dominican Rep.	<u>0.9</u>	-	<u>0.2</u>	<u>39.0</u>	<u>12.1</u>	<u>7.7</u>	-	-	-	-	59.9	100.0
Ecuador	-	-	<u>13.5</u>	<u>1.2</u>	<u>13.0</u>	<u>9.7</u>	-	0.1	-	-	37.5	100.0
El Salvador	0.8	0.2	-	<u>5.3</u>	<u>49.4</u>	-	-	<u>12.0</u>	-	-	67.7	100.0
Guatemala	2.0	-	2.8	7.3	<u>35.4</u>	0.5	-	<u>12.1</u>	-	-	61.0	100.0
Guyana	-	-	-	<u>34.3</u>	-	-	-	-	-	-	34.3	100.0
Haiti	1.1	-	-	3.2	<u>38.9</u>	2.8	-	-	-	-	46.0	100.0
Honduras	<u>6.6</u>	-	<u>26.3</u>	1.1	<u>24.4</u>	-	-	1.3	-	-	59.7	100.0
Jamaica	-	-	<u>2.8</u>	<u>11.2</u>	0.3	0.5	-	-	-	-	14.8	100.0
Mexico	1.0	0.1	-	2.1	<u>8.6</u>	-	-	4.9	-	0.4	17.1	100.0
Nicaragua	<u>10.5</u>	0.1	1.0	<u>5.6</u>	<u>21.8</u>	-	-	<u>24.6</u>	-	0.3	63.9	100.0
Panamá	<u>1.0</u>	-	<u>31.3</u>	<u>9.8</u>	<u>2.0</u>	0.6	-	-	-	-	44.7	100.0
Paraguay	4.4	0.2	-	<u>1.2</u>	2.6	-	<u>14.2</u>	<u>18.5</u>	-	-	41.1	100.0
Peru	-	-	-	<u>6.7</u>	<u>6.7</u>	4.5	-	<u>3.9</u>	<u>6.1</u>	<u>29.4</u>	57.3	100.0
Trin. & Tob.	-	-	-	2.4	0.2	0.4	-	-	-	-	3.0	100.0
Uruguay	<u>21.8</u>	-	-	-	-	-	-	0.1	-	-	21.9	100.0
Venezuela	-	-	-	0.1	0.3	0.2	-	2.9	-	-	3.5	100.0
<u>América Lat.</u>	<u>2.1</u>	<u>1.4</u>	<u>1.4</u>	<u>3.7</u>	<u>10.8</u>	<u>1.6</u>	<u>3.1</u>	<u>2.0</u>	<u>2.9</u>	<u>4.1</u>	<u>33.1</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Commodity exports prospects of Latin America, 1985, pág. 73.

a/ Con participación superior a 1%.

3. Análisis conjunto de mercados y productos

a. Exportaciones

Los países desarrollados constituyen el principal mercado para los productos básicos de América Latina, mientras en manufacturas existe un mercado equilibrio con los países en desarrollo.

La participación de los países desarrollados en las exportaciones regionales de productos primarios bajó fuertemente en alimentos y materias primas entre 1970 y 1981, especialmente en el caso de Estados Unidos. Algo parecido, aunque con menor intensidad ocurrió en los metales no ferrosos y minerales, en los cuales la participación de Japón aumentó. Inversamente, la participación de los países desarrollo en las exportaciones de este tipo de bienes casi se duplicó, en base a la gran expansión de dicho flujo comercial hacia otras regiones en desarrollo que América Latina.

En cuanto a manufacturas, la participación de los países desarrollados disminuyó debido a la baja del mercado estadounidense. Entre los países en desarrollo la participación de la región bajó, pero el balance agregado fue positivo debido a la decuplicación de la participación de otras regiones en desarrollo.

Cuadro N° 3

Distribución geográfica de las exportaciones
de América Latina, por productos

Producto	EEUU	CEE	Japón	Total desarrollados	A.Latina	Otras en desarrollo	Total en desarrollo
Alimentos y materias primas							
1970	31	29	6	83	10	4	14
1975	27	29	5	71	11	9	20
1981	24	27	4	62	10	12	22
Metales no ferrosos y minerales							
1970	32	30	12	94	5	1	6
1975	29	31	14	86	8	1	9
1981	25	29	17	80	8	6	14
Combustibles							
1970	37	5	1	61	14	22	36
1975	45	7	0	63	16	18	34
1981	35	11	3	60	12	27	39
Productos primarios							
1970	33	24	6	80	10	7	17
1975	34	21	5	70	12	12	24
1981	30	19	5	63	11	19	30
Manufacturas							
1970	29	11	2	48	47	1	48
1975	21	15	2	45	48	6	54
1981	26	13	3	47	41	10	51

Fuente: Cuadro 1 págs. 5 y 6.

b. Importaciones

La participación de los países desarrollados y los en desarrollo en las importaciones de América Latina era relativamente similar en 1970, pero ya en 1975 ella se había alterado fuertemente, tendencia que se acentuó en 1981. El principal cambio ocurrió en combustibles, sector en el cual la participación estadounidense bajó drásticamente, mientras en las otras regiones en desarrollo aumentaba. En metales no ferrosos y minerales también bajó la participación de los países desarrollados, aumentando en cambio la de América Latina. En cuanto a alimentos y materias primas ocurrió lo contrario, ya que la participación de los desarrollados -especialmente Estados Unidos- aumentó, mientras la de los países en desarrollo disminuyó.

Los países desarrollados siguieron siendo la principal fuente de las importaciones regionales pese a que se observó un lento descenso entre 1970 y 1981. La participación de los países en desarrollo aumentó, si bien ella seguía siendo pequeña en 1981.

Hótese que respecto de las importaciones de manufacturas los países desarrollados continúan siendo casi proveedores únicos. Los avances en la década anterior en favor de las importaciones de América Latina son pequeños: estas aumentan del 7% al 10% del total.

Cuadro N° 4

Distribución geográfica de las importaciones
de América Latina, por productos

Producto	EEUU	CEE	Japón	Total desarrollados	A. Latina	Otros en desarrollo	Total en desarrollo
Alimentos y materias primas							
1970	34	7	1	62	34	4	38
1975	45	12	1	69	27	4	31
1981	52	11	0	73	24	3	27
Metales no ferrosos y minerales							
1970	41	8	0	70	26	6	32
1975	37	12	2	66	26	8	34
1981	37	10	1	63	30	6	36
Combustibles							
1970	19	1	0	21	38	40	78
1975	8	1	1	10	25	65	90
1981	5	1	0	7	29	62	91
Productos primarios							
1970	30	5	1	51	34	14	48
1975	26	7	1	39	26	34	60
1981	26	5	0	37	27	34	61
Manufacturas							
1970	43	22	8	90	7	1	8
1975	40	29	11	89	8	2	10
1981	43	21	11	85	10	3	13

Fuente: Cuadro N° 1 págs. 15 y 16.

4. Comercio exterior y sistema productivo nacional^{1/}

Tradicionalmente el crecimiento económico nacional implicaba un aumento más que proporcional de las importaciones, el que tendía a superar la capacidad importadora nacional, limitada por el menor ritmo de desarrollo de las exportaciones. De ese modo se generaba una tendencia secular al déficit comercial financiado en forma irregular con capitales compensadores. La devaluación era la manera tradicional de evitar que el desequilibrio externo ahogara el crecimiento. Una vez que los ajustes tomaban lugar, sin embargo, reaparecían los problemas de crecimiento y déficit comercial, normalmente acompañados de una cierta tasa de inflación, ya que la devaluación de la moneda subía el nivel de precios, bajando la demanda y las importaciones. El ciclo volvía a empezar, sin embargo, toda vez que el gobierno volvía a emitir. El resultado "normal" de esta evolución es conocido: devaluación constante de la moneda, inflación, crecimiento moderado y déficit comercial "manejable". El límite del ciclo estaba dado por la pérdida de las reservas internacionales, ya que ella imponía una clara restricción al sistema y -dada la limitación de financiamiento externo-, e inducía una desaceleración de la expansión monetaria, o una devaluación de la moneda.

Cuando la afluencia de un volumen importante de capital financiero autónomo permite liberarse las restricciones a las importaciones y de la pérdida de reservas, el ciclo descrito se rompe y la situación se torna extremadamente fluida. Los agentes económicos actúan con mayores grados de libertad al desaparecer temporalmente una limitación secular. Las políticas públicas pueden explorar nuevos caminos, tales como la rebaja abrupta de los aranceles y la fijación del tipo de cambio. Es lo que acaece en la década pasada con la irrupción de las políticas neoliberales. Pero ello se verá más adelante.

^{1/} Basado en Eugenio Lahera "Endeudamiento externo y desarrollo. Pasado reciente y evolución previsible en el caso de Chile, Seminario Deuda Externa y Apertura Política" en el Cono Sur, Cieplan, diciembre 1983.

Sin embargo, la crisis que se iniciara en 1980-1981 ha replanteado el dilema tradicional de América Latina en condiciones aún más dramáticas. La restricción financiera externa afecta directamente las posibilidades de crecimiento de la región al disminuir el ritmo de formación de capital.^{1/} Esta incapacidad crónica del sistema productivo nacional para crecer y a la vez generar recursos externos en magnitudes compatibles con dicho crecimiento no logró superarse en la década anterior. Al contrario, como consecuencia de la liquidez internacional, se intentaron nuevos caminos en política comercial, más acordes con la ideología liberal, pero que, como se verá no resolvieron la incapacidad crónica del sistema productivo.

^{1/} Sobre el tema véase Jaime marquez "Foreign exchange constraints and growth possibilities in the LDC's" Journal of Development Economics, 10 (1985).

Segunda parte. EL COMERCIO EXTERNO EN LOS 80

1. La crisis del sector externo regional

Se vio en la primera parte la incapacidad que tuvo América Latina para poder mantener un ritmo sostenido de crecimiento conjuntamente con un gran equilibrio en sus cuentas externas. De una u otra forma fue necesario recurrir al "ahorro externo" para mantener las reservas internacionales e impedir la crisis. Los mecanismos son conocidos: en los 50 y los 60 el rol esencial lo juegan los organismos multilaterales de créditos. Estos créditos son a mediano o largo plazo y con tasas de interés fijas y donde el deudor era el Estado o una sustitución del sector público, o, en último caso, un deudor privado con aval público. La inversión extranjera jugó un rol, si bien no tan importante, en el ajuste del sector externo.

Son varias las explicaciones de esta situación secular y no es el propósito de estas notas su análisis. Se desea destacar sólo que el sistema productivo de la región fue incapaz de romper su dependencia externa, si la definimos a esta como la necesidad de mantener un flujo financiero externo que "saldara" los déficits de la balanza de pagos, déficits que en muchos casos parecían directamente proporcionales al ritmo de crecimiento. Según una corriente del pensamiento, fue el estilo de desarrollo el que hacía crecer más rápidamente las importaciones, por cada punto de crecimiento del producto, en tanto las exportaciones se "quedaban atrás" por la falta de competitividad a que conducía dicho estilo. Esta explicación, simplista por decir lo menos, pasaba por alto el hecho que, precisamente se llegó a ese estilo como resultado de una crisis externa (la del 30) y que obligaba a un desarrollo más autárquico, si bien era o podía ser menos eficiente.

En la década del 70, se producen tres situaciones cuya confluencia altera drásticamente la situación:

- i) La liquidez internacional aumenta extraordinariamente, como resultado de la necesidad de reciclar los petrodólares y del desarrollo que habían tenido a fines del 60 los mercados financieros internacionales.

ii) Una sensación de agotamiento del estilo de desarrollo que había prevalecido en la región, unido a la constatación que América Latina había ido perdiendo de un modo sostenido su participación en el comercio mundial. Este, que luego de la Segunda Guerra Mundial experimenta un rápido crecimiento, se concentra de preferencia en los países desarrollados y a nivel de productos en las manufacturas, lo que explica la pérdida de la participación de la región.

iii) El resurgimiento de una ortodoxia económica liberal, tanto en el "centro" como en la "periferia", la cual logra con diferente éxito modelar la política económica allá y acá.

Así algunos sostienen que los efectos distintos entre el primer y el segundo shock petrolero derivado del alza de precios, tiene que ver con la política económica que se aplica en cada caso: hay una recesión menos severa el '73 dado los gobiernos más "keynesianos" en Estados Unidos e Inglaterra, que las recetas monetarias que prevalecen en muchos países con Reagan y la Sra. Thatcher en la época del impacto de los efectos del segundo shock y que implican una recesión mucho más severa.

La confluencia de estos tres elementos significó -con diferentes grados de intensidad- que la marea monetarista llega a América Latina en la década del 70 e introduce cambios importantes en la historia que a nosotros nos interesa: el comercio internacional de la región. En efecto, dependiendo del país y de los pesos y contrapesos que existían para su aplicación, en la mayoría se toman las medidas clásicas del recetario monetarista:

- a) liberalización del comercio de bienes y servicios, bajando aranceles, eliminando barreras aduaneras y fomentando exportaciones y,
- b) liberalización del mercado financiero internacional en tanto esto se considera indispensable para una "correcta" y "eficiente" asignación de recursos.

Estas dos medidas implican un fuerte aumento de importaciones y -generalmente- fuertes déficits en las cuentas corrientes en tanto las medidas para aumentar exportaciones toman tiempo en producir sus efectos. Sin embargo, la coincidencia que dicha política económica tiene lugar en una época -la única desde 1945- de gran liquidez internacional, hace que dichos déficits sean fácilmente resueltos. Quedará para los historiadores económicos preguntarse si hubiera sido posible que dicha marea hubiera llegado tan alto y por tanto tiempo en nuestras costas de no haber mediado dicha liquidez. Lo concreto es que el crecimiento de la deuda que nos agobia ha sido resultado -en buena medida- de esa doble liberalización que afectó el desarrollo de nuestro comercio exterior. Cada país es un caso especial y a dicho déficit también concurrieron otros factores como el alza del petróleo, pero nadie puede negar la apertura que experimenta América Latina en materia de comercio en la década pasada y el financiamiento externo al que recurrieron nuestros países para poder financiarlos.

Este monetarismo llegó con distintos regímenes políticos, si bien con intensidades diferentes: el caso extremo, tal vez, sea Chile que en un plazo de tres años decidió tener aranceles parejos del 10% (con excepción de algunos tipos de automóviles) derogando de paso todo tipo de barreras o trabas no arancelarias. Simultáneamente, devaluaciones periódicas mantendrían la "competitividad" de las exportaciones, lo que hizo hasta 1980. Para muchos, fue la sobrevaluación del peso lo que produjo la crisis posterior, pero eso ya es otra historia.

En otros casos, el énfasis se puso en el fomento a las exportaciones por vías más directas. Así por ejemplo, en Brasil en el período 1966-1973 se derogaron muchos impuestos indirectos respecto de los productos exportables, así como la liberación de derechos aduaneros para los insumos de dichas industrias de exportación, anén de medidas crediticias especiales. Por cierto, devaluaciones periódicas para mantener un tipo de cambio "realista" fue una

herramienta esencial en esta política. Sin embargo, la diferencia con Chile reside en que no hubo disminuciones generalizadas de aranceles ni apertura indiscriminada a la competencia externa.

Otros países como Colombia (comenzando en 1968) y México en 1971, también fomentan el crecimiento de las exportaciones tradicionales, con medidas que siguen más el esquema de Brasil, en tanto tampoco llegan a una apertura indiscriminada de su comercio.

Hacia 1981 las fuerzas de la crisis comenzaban a confluír: tasas de interés muy elevado que dado el tipo de endeudamiento de los 70 era gravísimo en tanto éste -a diferencia del pasado- era en tasa fluctuantes (Libor o Prime); disminución de la disponibilidad de créditos internacionales; caída en precio y cantidades demandadas de las exportaciones de América Latina ante la recesión en los países industrializados y con un servicio de la deuda que se había contraído en años anteriores que obligaba a tener una balanza comercial cada vez más favorable, lo que ante la lentitud del crecimiento de las exportaciones no era factible.

Los déficits en los balances de la cuenta corriente de la mayoría de los países de la región eran imposibles de mantenerse, ante la restricción financiera (Cuadro 7).

Este déficit, en varios países se produce a pesar que el balance comercial era favorable (Cuadro 7) lo que implicaba la necesidad de un esfuerzo mayor. El esquema monetario había llegado al límite. La liberalización no podía mantenerse, dado que los déficits estaban afectando el nivel de reservas de los países y de allí, entonces que otras medidas eran inevitables.

La crisis de la deuda, con su fuerza, ha afectado todas las variables de política económica, y de un modo especial la política comercial en aplicación.

2. Políticas de ajuste y dinámicas de comercio exterior

La crisis actual es la más severa que soporta América Latina desde la de 1930. La caída de los términos de intercambio y, -más grave que en los 30-

Cuadro 7

Saldo en Cuenta Corriente y Saldo en la Balanza Comercial
(miles de millones de dólares)

	1981		1984		1985	
	Cuenta Corriente	Balanza Comercial	Cuenta Corriente	Balanza Comercial	Cuenta Corriente	Balanza Comercial
Argentina	- 4.7	0.71	-2.6	4.30	-2.5	3.44
Brasil	-11.7	1.20	0.2	13.07	-3.6	10.50
Chile	- 4.7	-2.68	-2.1	0.29	-1.6	0.42
Colombia	- 1.9	-1.54	-2.2	-0.72	-1.5	-0.38
Ecuador	- 1.0	0.18	-0.2	0.91	-0.3	1.25
México	-12.5	-4.51	4.0	12.80	1.1	8.42
Perú	- 1.7	-0.55	-0.3	0.80	-0.5	1.09
Venezuela	4.0	7.64	4.2	8.37	2.1	6.82

Fuente: Morgan Guaranty Trust, World Financial Markets, mayo 1985,
Cuadro 1 y 3, págs. 2 y 3.

el alza de las tasas de interés hasta 1984 produjeron un efecto devastador sobre las cuentas externas, que obligó a tomar medidas urgentes. La similitud con 1930 es obvia, en tanto a pesar de lo indicado por la ortodoxia predominante, la doble liberalización a que se hizo referencia hubo de batirse en retirada. En otra ocasión se ha demostrado^{1/} que en 1930 los países que durante más tiempo se mantuvieron aferrados a la ortodoxia predominante, más caro hubieron de pagar el costo del ajuste. Creo que -con seguridad- cuando se escriba la historia del ajuste actual se llegará a una conclusión similar. Pero por ahora, concentrémonos en la forma en que este ajuste ha afectado al comercio exterior.

En una u otra forma, los esfuerzos que se habían hecho para aumentar la apertura del comercio sufren embates de diversa magnitud ante la necesidad de mejorar sustancialmente los saldos comerciales, única forma de poder cumplir los compromisos externos. El esfuerzo realizado por América Latina es impresionante, como puede observarse del Cuadro 7, al comparar el saldo comercial del 84 y del 85 con aquel de 1981. Argentina, Brasil y México más que triplican dicho saldo y Chile, que tenía un abultado déficit de 2.680 millones, logra convertirlo en un saldo favorable modesto (300 millones) pero indicador de un esfuerzo muy grande. América Latina en su conjunto ha transferido al exterior desde 1982 más de 100.000 millones de dólares^{2/} lo que equivale a la cuarta parte de sus exportaciones.

Este esfuerzo se hizo reduciendo las importaciones en más de un tercio desde 1984, en tanto las exportaciones se mantuvieron prácticamente en el mismo nivel. (El quantum de estas aumentó en casi un 25%, pero su valor

1/ Ricardo Lagos "El precio de la ortodoxia", El Trimestre Económico N° 205, 1985.

2/ Las cifras por año son las siguientes: 1982, 18.9 mil millones; 1983, 31.2; 1984, 25.8; y 1985 30.4 mil millones de acuerdo a CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana durante 1985, Cuadro 14, pág. 26. (Documento informativo, 19 de diciembre de 1985).

unitario cae respecto de 1980 en casi un 20% lo que hace que el valor total de las mismas se mantenga casi sin variaciones. En las importaciones su valor se mantiene igual y es por tanto el quantum de las mismas el que cae un tercio.

Esta caída de las importaciones es el precio final del ajuste, pero la forma en que se logra varía de país en país. Así, por ejemplo, Brasil empleó un conjunto de medidas directas: aplicó un impuesto de 15% -que luego elevó a 25%- a las compras de moneda extranjera. Las importaciones del sector público estaban sujetas a un límite máximo, que se establece anualmente en tanto que respecto del sector privado se decretó el sistema de licencias de importación. De esta manera los grandes importadores deben negociar cada año el volumen permitido de bienes que se puede importar. Además, en 1982, se aumentó la lista de bienes de importación prohibida, llegándose en 1983 a tener un presupuesto de transacciones en moneda extranjera.

Luego de tener controles tan directos estos se han "aflojado" un tanto, disminuyendo el impuesto a la compra de moneda extranjera. En cuanto a las exportaciones, la fuerte devaluación del '83 significó un fuerte estímulo para ellas, estímulo que se diluyó cuando se derogó -por razones de necesidad fiscal- el crédito fiscal que beneficiaba a la actividad exportadora.

Argentina impuso estrictísimos controles sobre el comercio y el tipo de cambio en 1982 con motivo del conflicto de Las Malvinas, los cuales se mantuvieron en su mayoría -luego de finalizado el conflicto- como consecuencia en su balanza de pagos. Además por razones fiscales, se introdujeron impuestos a la exportación de productos agrícolas tradicionales (trigo y maíz entre otros) del 10% en 1981 siendo en la actualidad del orden del 18 al 25%.

Chile en cambio, siguió un camino diferente. Es cierto que para desalentar las importaciones elevó los aranceles del 10% al 20% a comienzos del '83 y a 35% en 1984, para luego, rebajarlos 30%, pero no fue esta la herramienta principal. Siguiendo los principios del neoliberalismo, la caída de las

importaciones se ha buscado vía la caída del producto y de este modo se ha recurrido más bien a una política macroeconómica de carácter fuertemente recesivo, disminuyendo el déficit fiscal (baja entre 1983 y 1985 de un 5% a un 3% del PGE) la inversión pública y disminuyendo la demanda global vía caída de los salarios reales (20% entre 1982 y 1985). En otras palabras, a diferencia de otros países, Chile empleó mecanismos "indirectos" para bajar las importaciones que apuntaban a contraer el producto. Es cierto que con los mecanismos directos -como los de Brasil- también se termina disminuyendo el producto, pero en magnitudes menores.^{1/} En todo caso sobre esto se volverá más adelante.

Sin embargo, cualesquiera sean los mecanismos -directos o indirectos- una región no puede mantener su nivel de importaciones comprimido por un largo período de tiempo, sin afectar su nivel de inversiones (esta es el áreas que más sufre pues es la que primero se ve comprimida) y su nivel de producto.

Dice el BID^{2/}: " sin embargo, la estrategia de ajuste seguida hasta la fecha -en particular a lo que se refiere a las reducciones drásticas en las importaciones y en la inversión- es impracticable si se desea que las economías de la región vuelvan a niveles de crecimiento, susceptibles de sostenerse, lo bastante elevados como para invertir la grave situación de deterioro en el empleo, el ingreso y las condiciones sociales en general".

Lo anterior significa que no será posible mantener la "receta" utilizada para enfrentar la crisis en estos último tres años: comprimir importaciones, o sea, hacer que el ajuste sea a expensas del crecimiento y en último término del bienestar (o mejor malestar) de la población.

1/ Por ejemplo, entre 1980-1985 el producto interno bruto en Brasil sube 8.4%, en tanto en Chile cae 1.7%, CEPAL, Balance Preliminar, op. cit. Cuadro 2, pág. 20. Por cierto pueden existir otras razones para explicar esta diferencia en el crecimiento, pero sin duda que los distintos énfasis de la política económica tienen algo que ver con este resultado.

2/ Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso Económico y Social de América Latina 1985, pág. 99.

En 1930, luego de la brutal caída de las importaciones, se inició un camino heterodoxo. Es una ironía, que hayan sido ministros "ortodoxos" -un Ross en Chile, o un Pineda en Argentina- los que ante la necesidad de reiniciar el crecimiento establecen controles de cambios, prohíben importar determinados productos, y hasta pretenden vincular el servicio de la deuda al precio de los productos de exportación (es lo que sostenía Ross respecto del pago de los bonos de Chile).

Es difícil -en medio de la tormenta- poder avizorar ahora cuál será el camino de la heterodoxia que se transitará para enfrentar este nuevo desafío, pero sí se sabe que el "ajuste" que ha tenido el comercio de América Latina en estos tres años no puede continuar infinitamente. Así, las importaciones de bienes caen de 97 mil millones en 1981 a 57 mil millones en 1985, produciendo en dicho período una caída del 10% en el producto interno bruto por habitante.

En todo caso, es importante consignar que con la pérdida del dinamismo del comercio mundial (que había crecido un 9% en 1984) y la baja generalizada de precios de los productos básicos, el ajuste de América Latina, si bien muy intenso rindió menos frutos que años anteriores. Este hecho es significativo en tanto deja de manifiesto que el sólo esfuerzo de América Latina es insuficiente si el mundo desarrollado no cambia en la dirección "correcta".

Como a su vez, la entrada neta de préstamos se hace ahora muy parsimoniosamente y en función de las renegociaciones caso por caso la deuda externa se elevó sólo 2% en 1985, con lo que esta -por primera vez en muchos años- disminuyó en términos per cápita.

En suma, el ajuste que ha experimentado el comercio internacional en los últimos cuatro años, ha permitido a la región sortear los problemas más acuciantes del sector externo, para lo cual ha sido necesario generar saldos comerciales muy elevados. Esto no puede prolongarse indefinidamente y de allí que es necesario explorar nuevos caminos. Por desgracia, el punto de partida es difícil. Es lo que se verá en la sección siguiente.

3. Principales modificaciones respecto de la situación anterior

El tipo y estructura del comercio exterior de la región en la década anterior a la crisis de los 80 tenderá a modificarse en la próxima década como consecuencia de los cambios que la propia crisis ha traído consigo. Intentemos una mención de lo más importante.

El peso de la deuda. La situación descrita en la Primera parte donde el estilo de crecimiento producía periódicamente crisis en el sector externo, ahora será diferente pues dado el peso del servicio de la deuda la situación de "crisis" será permanente.

O sea, la política comercial estará determinada por una necesidad de proveer recursos externos y será por tanto difícil iniciar experiencias de apertura indiscriminada -como aconsejan los libros de texto respecto de las bondades del libre comercio- como resultado que no habrá divisas suficientes para la puesta en ejecución de dichas políticas. Ya se vió como esta restricción no existió en la década anterior gracias a la liquidez internacional y de ahí la posibilidad de liberalizar el comercio.

Liquidez internacional reducida. Múltiples razones -que no necesitan mencionarse aquí- harán que la liquidez internacional sea muy reducida y solo disponible para "renegociar" la deuda actual, de suerte que no será vía nuevo endeudamiento que se podrá levantar la restricción descrita en el párrafo anterior.

Lento crecimiento de países industrializados. Las causas de este fenómeno se verán en la sección tercera, pero aquí se trata de consignar que no será la locomotora de los países industriales la que dinamice el comercio de América Latina. Estos países, junto con un crecimiento magro -o tal vez por ese motivo- verán incrementarse las tendencias proteccionistas de los últimos años de suerte que esos mercados serán más difíciles para las exportaciones de América Latina.

Estabilidad en la estructura del comercio. Los cambios que se describieron en la sección primera en la estructura del comercio no debieran variar

sustancialmente. El impacto que en dicha estructura produjo el aumento de precios del petróleo hacia 1980 ya se había asimilado y pareciera que dicha estructura permanecerá sin grandes alteraciones.

La mayor participación de las manufacturas dentro de las exportaciones de la región sigue y seguirá siendo un fenómeno reducido de un grupo pequeño de países y en particular Brasil. Debe notarse que la mayor participación de las manufacturas en la década 70-80 (como se recordará de 11 a 17%) habría sido mucho mayor a no mediar la expansión del rubro combustibles dentro de los productos primarios y que es sólo resultado del aumento de precios. Por ello, para la próxima década podría suponerse un crecimiento moderado de la participación de las manufacturas.

Revalorización de viejos conceptos. La fuerza con que la crisis golpeó a las economías de la región y la incapacidad que mostró el neoliberalismo para enfrentarlas está haciendo surgir una manera diferente de analizar la política económica con dosis crecientes de pragmatismo. No se trata, que el péndulo vaya en 180° hacia la otra dirección, pero temas como integración regional, planificación a largo plazo, políticas mixtas de apertura, y control del comercio exterior, etc. volverán a ser consideradas con seriedad y no dejadas de lado como elementos obsoletos. Se producirá una revalorización de temas y proposiciones que en la década anterior fueron anatemizadas por el neoliberalismo y esto, se traducirá en políticas comerciales con énfasis en la integración regional, rol creciente del sector público en el comercio exterior, establecimiento de mecanismos de compensación comercial, etc. Se buscarán y privilegiarán arreglos comerciales bilaterales o multilaterales que permitan hacer frente a la restricción externa y la escasa disponibilidad de divisas.

Todo lo anterior tendrá lugar en un escenario internacional diferente y hacia el cual vale la pena dirigir la mirada.

Tercera parte. PERSPECTIVAS Y OPCIONES

1. Proyecciones de la economía mundial y regional

Cuando se vive en medio de una gran crisis, es difícil percibir los cambios de más largo plazo que se habían venido acumulando y que explican la crisis de una manera más profunda y efectiva que los elementos coyunturales que pudieran haberla desencadenado y que son los que reciben la atención preferente.

Hoy la crisis se vincula a muchas cosas: a los dos shocks del petróleo; a un manejo poco riguroso de la liquidez internacional que permitió un endeudamiento más allá de lo que una "sana" práctica bancaria aconsejaba; a una política fiscal descuidada que, generando elevados déficits del sector público presiona y eleva las tasas de interés; una guerra de mercados exteriores donde al "dumping" de precios se responde con aranceles o barreras no tarifarias que conducen a un fuerte proteccionismo, etc.

Lo que tiende a olvidarse es que la crisis se desencadena en un momento que oculta situaciones de más largo plazo y que parecerían nítidas en el horizonte. Así, el rápido crecimiento de las economías industriales post-segunda guerra tendía a disminuir. El más rápido y sostenido crecimiento económico que durante 25 años superó el 5% anual llegaba a su fin.

Variadas son las razones para ello: una caída de la productividad, un agotamiento de las economías de escala que implicaba una acelerada expansión del comercio internacional y un cierto agotamiento de la eficacia de la política económica cuando las economías de cada país -precisamente por haberse internacionalizado -se hacen más impermeables al instrumental "keynesiano).^{1/} Véase el Cuadro 8.

^{1/} Para una explicación más detallada y con la bibliografía esencial de las razones de la pérdida de dinamismo de las economías desarrolladas véase R. Lagos "Herencia neoliberal y estrategia económica" en Temas Socialistas VECTOR, Santiago, 1983.

Cuadro 8

Tasa de crecimiento real del Producto Nacional Bruto
(Promedio anuales)

	<u>1960-1969</u>	<u>1970-1979</u>	<u>1980-1985</u>
Siete países industriales	5.7	3.6	2.2
Estados Unidos	4.2	3.1	2.1
Japón	11.6	5.4	4.3
Alemania Federal	5.6	3.1	1.2
Francia	5.8	4.1	1.2
Reino Unido	3.1	2.4	1.1
Italia	5.3	3.3	1.4
Canadá	5.2	4.3	1.9

Fuente: Morgan Guaranty Trust, World Financial Markets, diciembre 1985,
Cuadro 2, pág. 2

Para no apartarnos demasiado del tema que nos interesa, constatemos el hecho que las economías crecen aceleradamente y que una de las causas de dicho crecimiento está en la gran expansión del comercio mundial, expansión que se concentra entre los propios países industriales y en el área de las manufacturas. Para muchos había entonces una influencia recíproca: el aumento del producto aceleraba el comercio internacional y este -vía economías de escala que traía consigo- reforzaba el crecimiento del producto. Era un verdadero círculo virtuoso. Al parecer este círculo tendía a agotarse durante la década del 70 por variadas causas. De esta manera, el alza de precios del petróleo, ocultó este fenómeno que venía de más atrás y de ahí que no sería suficiente que la economía mundial se "adapte" o supere este shock petrolero (como al parecer ya se ha logrado) u otro factor coyuntural sino que se resuelva un ajuste estructural más profundo como es la tendencia secular hacia la caída del ritmo de crecimiento de las economías desarrolladas.

Pero, junto con dicha caída ha disminuido también el ritmo de crecimiento del comercio internacional. En 1984 el volumen del comercio mundial creció un 9%. En 1985, bordeará sólo el 3% según el GATT, organismo que originalmente había predicho una expansión del 5%. Pero lo grave sería que se ha producido una fuerte caída en el grado de respuesta del comercio mundial al aumento del ingreso desde 1973. En efecto, cada unidad de crecimiento económico ahora genera menos crecimiento en el comercio que lo que generaba hace 25 años. Hoy, un 1% de aumento del ingreso mundial produce un 1,1% de aumento en el comercio global, lo que se compara desfavorablemente con el 1.6% que generaba en el período pre 1973.^{1/} Cualesquiera que fueran las causas originales de este fenómeno hoy ello es resultado de las crecientes tendencias al proteccionismo y al comercio dirigido.

^{1/} Según declaraciones de Richard Blackhurst del GATT a la Revista Bussiness Week, diciembre 23, 1985, pág. 11.

Este hecho significa que no basta con analizar el crecimiento probable de los países industrializados para de allí inferir las perspectivas del comercio regional, sino que es menester percibir los cambios que hoy se están produciendo que hace que lo que acaeció en el pasado no tiene porque repetirse en el futuro. Esto nos parece importante porque en la mayoría de los estudios -y como veremos son muchos- a partir del crecimiento de los países centrales se deducen efectos sobre las exportaciones futuras de América Latina en base a las elasticidades históricas en circunstancias que la crisis presente está entre otras cosas modificando dichas elasticidades.

Del mismo modo, que la elasticidad producto-petróleo fue modificada después de 1973, la manera en que los países industriales están "defendiéndose" de la crisis va a alterar las elasticidades precrisis del comercio internacional.

Tenemos entonces: 1) un crecimiento menor de la economía industrializada; 2) una respuesta menor del comercio mundial al crecimiento del producto y 3) una disminución de la elasticidad de las exportaciones de América Latina a los países industrializados como resultado de un proteccionismo creciente. Pero, esto último se verá en la sección siguiente.

Son variados los análisis que se han hecho acerca de los probables escenarios para el resto de la década, todos los cuales son pesimistas respecto de un eventual crecimiento del producto. El Cuadro 9 reproduce un estudio interno realizado por CEPAL^{1/} donde se realizan estudios del FMI para 1987-90 por el Banco Mundial para 1985-90 y por la UNCTAD para 1985-95, por el

^{1/} CEPAL, Memorandum interno sobre "Escenarios Alternativos de la Economía Mundial" (13-10-1985) Referencia: TEC 323/1 (140-17)

CEPII para 1986-90 y por Stephen Marris para 1985-90, las proyecciones para 1985-90, las proyecciones del DIESA para 1985-87 y de la OECD para 1985-86 y los supuestos del BID^{1/}.

Sin entrar al detalle del mismo, es notable el pesimismo que se indica respecto del crecimiento económico de los países industriales que no llega en ningún estudio a superar el 3.5% anual entre 1985-90 y donde algunas hipótesis lo colocan en 2%. Nótese que salvo en un estudio todos creen que el crecimiento de Estados Unidos será inferior al promedio de los países industriales.

A partir de ese bajo crecimiento derivan un crecimiento del comercio mundial del 5% anual de los estudios del FMI y de Naciones Unidas. Es evidente que si la elasticidad es la señalada por el GATT esta cifra es demasiado alta y no pareciera ser realista. En cuanto a los países en desarrollo el FMI estima un crecimiento del 6.4% (estimación alta) y una de 2.3 (estimación baja), siendo más pesimista para América Latina en este último escenario, lo cual está acorde con el supuesto que las importaciones no aumentarían para estos países. (Acuérdese lo dicho anteriormente) en el sentido de que el ajuste realizado vía caída en las importaciones no puede mantenerse, a menos que se produzcan nuevas caídas en el producto per capita, lo que ocurriría de "crecer" América Latina a un 1% anual en 1985-1990. Pero, a su vez, para que la región crezca el 6% anual (escenarios alto del FMI) las importaciones debieran hacerlo al 9.4%, lo que es difícil de conciliar con la restricción externa.

En todo caso, y más que hacer un estudio acabado de carácter prospectivo lo que interesa es resaltar que el futuro de los países industriales no se ve promisorio y que esto afecta a la economía de la región, la cual, suponiendo que resuelva de un modo adecuado la restricción interna, debiera volcar sus

1/ Los trabajos analizados son : FMI, World Economic Outlook, abril 1985; Banco Mundial, World Development Report 1985, Oxford University Press, 1985; UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 1985 y, Segunda parte: La Deuda, El Desarrollo y la Economía Mundial, julio 1985; CEPII, Configurations prospectives de l'economie mondiale, Paris, mayo 1985 S. Marris, Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk, Working Draft, julio 1985; United Nations, World Economic Survey 1985, DIESA, Nueva York 1985; OECD, OECD Economic Outlook, N° 37, 1985 BID, Progreso Económico y Social de América Latina. Informe 1985, Washington D.C. 1985.

Cuadro 9
ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL PARA EVALUAR LAS PERSPECTIVAS DE AMÉRICA LATINA (1986-1990)
 (tasas anuales acumulativas; promedios de cada período)

Variables	Escenarios bajos			Escenarios altos			Escenarios bajos		
	UN (DIEZA) 1981-87	FMI 1987-90	FMI %/ 1987-90	PII 1985-90	CEPII 1987-90	FMI E/ 1987-90	PII 1985-90	CEPII 1985-90	FMI E/ 1985-90
I. De los países industriales:									
1. Crecimiento del FMI	3.2	3.1	3.5	3.5	3.4	2.0	2.7	2.0	2.0
Estados Unidos	3.4	2.9	...	...	2.2	...	...	1.1 c/	1.1 c/
Europa	2.4	...	...	...	3.3	...	...	1.9	1.9
Japón	4.1	...	...	...	4.6	...	...	2.4	2.4
2. Nivel de precios	3.2	3.2	3.7	2.5	5.5	3.6:3.1	5.0	3.0	3.0
Estados Unidos	4.4	4.5	...	3.5	...	3.6:4.5	5.0	...	...
3. Tasa de interés (por ciento anual)	11.1 ^{u/}	8.1 ^{e/}	...	6.1 ^{f/}	...	...	11.8 ^{f/}	...	...
Nominal	...	3.9	3.5	2.5	3.0	5.0	6.5 ^{h/}	...	6.7 ^{h/}
Real	...	...	...	...	...	...	...	...	...
4. Tasa de cambio efectiva del dólar (en el período)	...	-18.5	-19.5	-20.0 ^{g/}	-16.3 ^{g/}	-18.5 ^{g/}	-	-4.0 ^{g/}	-4.0 ^{g/}
Del comercio mundial:									
5. Volumen	5.0	5.3	...	...	...	...	...	...	...
6. Valor unitario	...	7.5	...	...	...	...	...	...	...
7. Precios de las manufacturas	...	7.5	...	...	...	...	...	...	...
8. Precios de las materias primas	...	7.5	...	...	...	...	...	...	...
9. Precios del petróleo	...	7.5	...	...	2.2	...	...	...	-3.7

(Continúa)

Cuadro 9 (Continuación)

ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL PARA EVALUAR LAS PERSPECTIVAS DE AMERICA LATINA (1986-1990)
(tasas anuales acumulativas; promedios de cada período)

Variables	Escenarios básicos		Escenarios altos			Escenarios bajos		
	UN (DIECA)	FMI	FMI $\frac{a}{b}$	PM	CEPII	FMI $\frac{b}{a}$	PM	CEPII
	1985-87	1987-90	1987-90	1985-90	1985-90	1987-90	1985-90	1985-90
III. De los 13B $\frac{1}{2}$								
10. Exportaciones totales de las cuales:	7.3 $\frac{a}{b}$	5.6	6.0	6.7	...	3.3	3.5	...
Hemisferio Occidental $\frac{1}{2}$...	4.2	5.7	...	...	1.7	...	...
Principales deudores $\frac{1}{2}$...	3.3	4.6	...	...	0.7	...	...
Principales exportadores de manufacturas $\frac{a}{b}$...	6.5	7.9	8.9	...	3.6	4.7	...
Exportadores netos de petróleo $\frac{b}{a}$...	4.1	5.3	4.1	...	1.5	2.1	...
Manufacturas	10.4	...	...	5.4	...
Productos primarios	3.1	...	...	1.7	...
11. Términos de intercambio	...	-9/	0.49/	...	...	-2.89/	...	...
12. Importaciones, de las cuales:	...	6.8	8.7	8.8	...	1.0	2.4	...
Hemisferio Occidental	...	6.6	9.4	...	...	-0.5	...	...
Principales deudores $\frac{1}{2}$...	5.1	7.5	...	...	-2.1	...	...
Principales exportadores de manufacturas $\frac{a}{b}$...	7.7	9.8	12.1	...	1.9	3.7	...
Exportadores netos de petróleo $\frac{b}{a}$...	4.8	6.0	6.4	...	-1.1	1.9	...
13. Crecimiento del PBI, del cual:	3.7	4.8	6.4	5.5	...	2.3	4.1	...
Hemisferio Occidental	3.7	4.5	6.5	...	...	1.0	...	...
Principales deudores $\frac{1}{2}$...	5.0	6.8	...	2.6E/	1.7	...	1.4E/
Principales exportadores de manufacturas $\frac{a}{b}$...	4.6	6.6	6.4	...	0.9	3.8	...
Exportadores netos de petróleo $\frac{b}{a}$...	4.7	6.1	4.7	...	2.5	3.6	...

(Concluye)

Cuadro 9 (Continuación)

ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL PARA EVALUAR LAS POLÍTICAS DE AMÉRICA LATINA (1986-1990)
(Casos anuales actualizados; períodos de esta período)

Variables	Escenario A		Escenario B (1)			Escenario C (2)		
	FMI (DISCA) 1986-87	FMI 1987-90	FMI ^{2/} 1987-90	EM 1986-90	CEPII 1986-90	FMI ^{1/} 1987-90	EM 1986-90	CEPII 1986-90
Subtotal América

- a/ "Mejores políticas" en los países industriales.
b/ "Peores políticas" en los países industriales.
c/ Incluye una recesión en torno a 1987.
d/ Para "prima" de Estados Unidos.
e/ LÍBOR a 3 meses. Se proyecta un descenso que llega hasta el 8 por ciento en 1990.
f/ Tasa de préstamos (presumiblemente, en Estados Unidos, a "prime borrower").
g/ Las relaciones entre los tipos de cambio se vuelven "más razonables" (IM, 1985; p.129), lo que puede tomarse como indicación de una depreciación sustancial del dólar, quizá.
h/ Tasas medias de Euromoneda en dólares a 6 meses.
i/ El análisis del CEPII concluye en que, en este escenario, habrá "una presión al alza sobre las tasas de interés" (CEPII, 1985; p. 75).
j/ Entre 1986 y 1988; sin cambios en 1989-90.
k/ En 1987; sin cambios en 1988-90.
l/ Para el FMI, corresponde a "IED end dados", que excluye a exportadores de petróleo del Medio Oriente.
m/ Valor, en dólares.
n/ Argentina, Brasil, Indonesia, Corea, Filipinas, México y Venezuela.
o/ Exportadores netos de petróleo (Argentina, Brasil, Corea, Grecia, Hong Kong, Irán, Portugal, Singapur, Sudáfrica y Yugoslavia).
p/ FMI: Arabia, Bolivia, Congo, Ecuador, Egipto, Gabón, Guinea, México, Paraguay, Perú, Arabia Saudita, Trinidad y Tobago y Túnez. FMI: Argelia, Angola, Camerún, Irán, Irak, Nigeria y Venezuela.
q/ Supuesto para todos y cada uno de los grupos de países. Corresponde a los términos de intercambio de las categorías primarias (excluido el petróleo) con respecto a las manufacturas.
r/ América Latina.
s/ Entre 1986 y 1987; sin cambios en 1988-90.

esfuerzos para crecer "hacia adentro" en tanto el contexto internacional no le será favorable.

2. Perspectivas de la demanda regional y mundial de exportaciones

Los esfuerzos que se hicieron en la década anterior para promover exportaciones no deben ser abandonados no obstante que las perspectivas internacionales no parezcan promisorias.

Se ha visto que será necesario -para crecer- expandir el bajo nivel de importaciones actuales y dado que la restricción de financiamiento externo prevalecerá a lo menos durante los próximos 10 años, el único camino que se avizora es el del crecimiento de las exportaciones. Estas según los distintos escenarios del Cuadro 9 crecerán desde un 1% anual (escenario "bajo" del FMI) hasta un 6.5% (escenario "alto" del mismo estudio). El rango es demasiado grande como para poder planificar nada sólido por los próximos cinco años. Recuérdese que cada 1% de crecimiento de las exportaciones es hoy casi 1.000 millones de dólares para América Latina.^{1/}

Respecto de las exportaciones de productos primarios -excluido petróleo- las proyecciones son favorables, en tanto se estima pueden crecer a un promedio de 13% anual en dólares de cada año. Sin embargo, en el corto plazo (1985 y 86) el crecimiento será mucho menor. La idea implícita en estas proyecciones es que dado que las exportaciones de productos básicos declinaron en 0.6% entre 1980-84 -conjuntamente con la recesión mundial- debiera producirse un mejoramiento en los precios y en el quatum exportado aun cuando el crecimiento de los países industriales sea modesto. Esto porque históricamente las "exportaciones de productos básicos tienden a reaccionar más fuertemente a los cambios en las condiciones en la economía mundial"^{2/}

^{1/} Lo cual puede contrastarse con el hecho que cada punto de aumento de la tasa de interés, en las condiciones actuales de la estructura de la deuda externa representa una salida de 2.000 millones de dólares.

^{2/} BID, Commodity export prospects of Latin America, mayo 1985, Washington D.C. (mimeo).

como lo prueba la aguda crisis de la primera mitad del 80 a que se hizo referencia. Ergo, un modesto "despegue" produciría una fuerte recuperación en estos productos. En resumen lo que se postula es que cómo todavía (comienzos del 85) no se recupera la caída en el valor de los principales productos básicos, el crecimiento del 13% anual de las exportaciones de productos básicos es, en buena medida recuperación, más que aumento neto. Sin embargo, en el referido estudio BID, se menciona al proteccionismo como la principal amenaza a dicho crecimiento, hecho respecto del cual no hay unanimidad. En efecto, un estudio del FMI sostiene que sólo algunos productos agrícolas y otros de manufacturas son afectados. Así, se sostiene, que si los países industriales eliminaran todas sus barreras y aranceles agrícolas, Argentina podría aumentar sus exportaciones agrícolas en 12%, en tanto México y Brasil lo harían sólo en 3%. De igual manera si se removieran las barreras en textiles, vestuario, cuero y calzado, fierro y acero, las exportaciones manufactureras aumentarían sólo 4% en Argentina y 13% en México. Dice el estudio que con estas barreras removidas, Argentina aumentaría sus exportaciones sólo en un 7% del total, lo que es sólo un cuarto de lo que Argentina ha dejado de exportar, si hubiera logrado mantener su participación en el comercio mundial desde el shock petrolero.^{1/} El argumento no parece muy efectivo en tanto ningún país no petrolero puede mantener su participación en el comercio mundial luego del alza de los combustibles, pero en todo caso ilustra bien el hecho que el proteccionismo por si solo, no explica la insuficiente participación de América Latina en las exportaciones mundiales.

En todo caso todos los estudios no se haran grandes ilusiones respecto de las exportaciones. Así, el BID prevé que estas lo harán a un promedio del 3.3%

^{1/} Estudio citado por Morgan Guaranty Trust, World Financial Markets, mayo 1985, pág. 4.

entre 1985-90, aceptando que los deteriorados términos del intercambio prácticamente no mejoraran. (Cuadro 10.3). Sin embargo, para poder crecer las importaciones deben aumentar a un 9.5% lo cual implica un "ajuste" vía mejoramiento de las restricciones externas, lo que se vincula a una renegociación de la deuda (Cuadro 10.1).

Vale la pena hacer notar que dentro del ejercicio de simulación del BID, dicho aumento de importaciones está ligado a la necesidad de mejorar el stock de bienes de capital, el cual cayó fuertemente durante el ajuste del período 83-84 (Cuadro 10.2).

Lo anterior obligará a la región a explorar el aumento de sus exportaciones hacia el comercio interregional y hacia otros países en desarrollo. Como se vio en el Cuadro 1 la participación de los países en desarrollo aumentó del 21 al 34 en el total de exportaciones de América Latina. Esto obliga a explorar de un modo más sistemático mecanismos de integración regional, del comercio Sur-Sur y otras formas de incrementar el comercio hacia otras áreas que no sean las de los países industrializados (PI) como consecuencia de los hechos aquí analizados y que -como ya se dijo- pueden resumirse en tres: bajo crecimiento esperado para los países industrializados; disminución en dichos países de la elasticidad producto/importaciones de América Latina y mantención de las tendencias proteccionistas en los países industrializados como resultado de la crisis actual.

3. Recapitulación y opciones

Tal vez sea útil intentar una recapitulación de las tesis principales para extraer las líneas gruesas de lo que puede esperarse a futuro.

La gran expansión del comercio internacional post 1945 enfrentaba crecientes dificultades, así como el crecimiento económico de los países industrializados. Aquí hay una relación de causa-efecto, en tanto para muchos en dicha expansión comercial residía un poderoso factor de crecimiento económico.

Eran dos fenómenos que se reforzaban recíprocamente.

La crisis de los 70, con sus diferentes causas estructurales, oscureció este fenómeno, que se enraíza en la estructura misma del capitalismo actual. Algunos hasta sugerido que estaríamos llegando al punto más bajo de un ciclo largo de Kondratieff (que duran 40 ó 50 años y por ende los 30 serían el punto bajo del ciclo que arrancó en los 30).

Si lo anterior es exacto, una superación de los factores coyunturales de la crisis no es suficiente para volver a la "época dorada de los 60" con rápido crecimiento simultáneo del producto y del comercio mundial y aparentemente esto es así.

Por lo tanto América Latina tiene que planificar su comercio futuro en medio de un mundo con un crecimiento mediocre que nada tiene que ver con el pasado y a la vez con un mundo donde el comercio será cada vez más dirigido y resultado de negociaciones políticas, en tanto el proteccionismo será sólo uno de los síntomas del esfuerzo del esfuerzo de los países industrializados por proteger sus fuentes de trabajo. Es probable que se desarrollen fuerzas hacia una mayor autarquía de los países. La cual se considerará una respuesta a la crisis. El grupo de los cinco (Estados Unidos, Inglaterra, Japón, Alemania y Francia) es un buen ejemplo del dirigismo que tenderá a prevalecer en las relaciones económicas internacionales del futuro y dentro de ellas del comercio mundial.^{1/}

Este dirigismo tiene lugar en los momentos en que el monetarismo se bate en retirada en América Latina (y según otros en el mundo, como un artículo del Economist lo sostenía) siendo más fácil pensar en soluciones que se alejen de la mano invisible y de los postulados de un libre comercio absoluto.

^{1/} El éxito del Grupo de los 5 luego de su primer encuentro en septiembre de 1985 para hacer que en 4 meses el dólar caiga casi 10% es evidente. Queda por verse, como dice The Economist (enero 18, 1986) si es sólo un tiempo aparente, o si ha afectado la sustancia misma. Pero para ello, los países debieran aceptar entregar parte de su soberanía económica a las decisiones colectivas, lo que políticamente no es fácil de hacer.

Cuadro 10

Proyecciones del BID

Cuadro 10.1 Siete países: capacidad de importación, promedios anuales, 1976-1990
(Porcentajes del PNB)

	1976-78	1982	1983-84	1985-90
Ahorro externo	2.6	4.4	-1.5	0.6
Ingresos de exportación	15.1	16.8	20.0	19.7
Pagos netos de factores y transferencias	0.6	4.8	5.4	3.9
Capacidad de importación	17.1	16.4	13.1	16.6

Fuente: datos oficiales y estimaciones del BID.

Cuadro 10.2 Siete países: estructura de las importaciones, marco hipotético de referencia, promedios anuales, 1976-1990
(Porcentajes)

Categoría	1976-78	1979-82	1983-84	1985-90
Consumo	11.7	13.0	10.8	11.7
Intermedios	38.0	39.5	43.2	44.7
Combustibles	12.8	16.8	20.2	13.9
Capital	33.1	27.5	22.9	26.1
Otros	4.4	3.2	2.9	3.6
Total de importaciones	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: datos oficiales y estimaciones del BID.

Cuadro 10.3 Siete países: crecimiento real del producto interno bruto y sus componentes, marco hipotético de referencia, promedios anuales, 1976-1990
(Porcentajes)

	1976-80	1981-84	1985-90
Consumo	6.5	0.2	3.5
Inversión	5.9	-5.6	7.4
Exportaciones	7.9	6.3	3.3
Importaciones	12.7	-7.1	9.5
PIB total	5.7	0.1	3.7

Fuente: BID, Progreso Económico y ... op. cit.
Cuadro IV.

Nota: Los siete países son: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela

Nadie postula hoy un camino como el que hizo en los 30 y 40 la región para enfrentar la otra depresión, pero de igual manera nadie podría postular que las fuerzas económicas dejadas actuar libremente podrán resolver el dilema de un ajuste económico indispensable con un nivel de crecimiento aceptable.

Para hacerlo es necesario una política comercial flexible, que fomente exportaciones, y restrinja importaciones en un límite compatible con el crecimiento, en tanto se comprueba que la reducción de estas entre 1982 y 1985 no puede mantenerse.

De lo anterior se deduce que habrá un comercio internacional más regulado y dirigido que el de la última década, tanto en los países industrializados como en países en desarrollo, lo cual hará que el sector público especialmente en estos últimos juegue un rol más importante. El Estado podrá actuar en nombre de y para el sector privado pero sólo él (el Estado) podrá hablar con voz fuerte en el ámbito de un comercio internacional más sujeto a decisiones políticas y -obvio es decirlo- en ese ámbito América Latina debiera intentar hablar por una sola voz. Pero entrar en este terreno es transitar por un camino acerca del cual mucho se ha escrito ... y poco se ha hecho.

En ese comercio regulado le será más difícil a América Latina (aún hablando por una sola voz) poder aumentar su participación. Aparecerá entonces como más adecuado a hacer esfuerzos para profundizar la tendencia hacia un crecimiento mayor del comercio entre los países en desarrollo y a la vez favorecer fórmulas de integración regional, todo lo cual refuerza la importancia del Estado en el campo del comercio exterior.

Pero, cualesquiera que sea la forma de inserción de la región y por favorables que sean las condiciones de ella, la restricción de recursos externos será determinante para que se dé una nueva fase de sustitución de importaciones, pues no pueden mantenerse los deprimidos niveles actuales de importaciones

si se desea crecer. Tiene que suponerse que están frescas las enseñanzas del pasado como para no llegar a situaciones de ineficiencia, pero la realidad hará alejarse de las posiciones extremas de completa apertura para alcanzar dicha eficiencia aquí, la experiencia pasada demuestra que ambos extremos son perniciosos y de ahí que el pragmatismo indicará el camino adecuado.

En el mismo sentido, las exportaciones deben seguir siendo apoyadas por el sector público. Pero no debieran hacerse comparaciones irreales con los NIC'S, ni tampoco desconocer las barreras que ponen los países industriales.

En cierto modo, estamos en la antesala de un nuevo ordenamiento del comercio, donde las negociaciones políticas jugarán un rol determinante. En caso contrario, ante las dificultades para insertarse cada país o región buscará una "eficiente" autarquía, eficiente en el corto plazo, pero dañina y perjudicial para todos en el largo plazo.

Hasta aquí se ha hablado de América Latina como un todo, no obstante que sabemos que ello no es así. Cada país hará su propio camino, en tanto se está lejos de un concierto mayor, pero las líneas gruesas que aquí se han intentado escribir estarán presentes en todos ellos al momento de tomar definiciones.

Lo dicho es demasiado general. Por ello, y para acercar lo dicho hacia áreas del comercio internacional donde se pueden tomar medidas concretas que aparecen con mayor viabilidad, se incorporan en la sección siguiente una revisión de las sugerencias que se han hecho en áreas específicas del comercio internacional.

Puede ser útil repasar muchas de esas sugerencias, toda vez que los tiempos de crisis muchas veces son propicios para poner en práctica ejercicios que en medio de la abundancia nadie desea ensayar. Pero esos ejercicios, por si solos, no darán cuenta del problema de fondo: como se inserta América Latina en el comercio internacional de un modo más justo, de suerte que los frutos del mismo se repartan más equitativamente que en el pasado.

Cuarta parte. OPCIONES DE POLITICA COMERCIAL EN AREAS ESPECIFICAS

1. Comercio e integración regional

Como se indicó en la introducción , aquí se hace sólo un repaso a un conjunto de sugerencias que circulan en la literatura desde hace varios años.

Son áreas específicas y su inclusión obedece al propósito de constatar que es posible avanzar en una serie de campos, la mayoría de los cuales serán de mucha importancia en la conformación de las características del comercio internacional de América Latina en el futuro veamos estas áreas separadamente:

a) Integración económica y desarrollo

El tema de la integración regional, fue el tema de la década del 60: ALALC, Mercado Común Centroamericano, Pacto Andino, Caricom, son todos instrumentos creados en dicha década, Hoy, al margen de los resultados obtenidos, ello volverá a estar en el tapete, como consecuencia de la crisis del sector externo. Por esta razón , la integración económica regional es una opción política que tiene importantes potencialidades de desarrollo económico. En cuanto al comercio exterior la intensificación

de los intercambios regionales presenta la oportunidad de aumentar sustancialmente las exportaciones de manufacturas, a diferencia del intercambio con los países industrializados.^{1/} Desde el punto de vista productivo, la integración permite a los diversos países realizar una división regional del trabajo de mayor profundidad; de ese modo se superan los problemas de escala en los diferentes mercados nacionales. El costo social de producción suele ser inferior al de importación desde países industrializados, aunque los precios de mercado resultantes sean superiores a los imperantes en el resto del mundo.^{2/} La internacionalización del proceso productivo puede así realizarse en beneficio recíproco de los países que la integran.

Lo anterior no significa que la integración esté desprovista de problemas como ha probado la experiencia. Son previsibles diversos efectos de dislocación productiva, resultantes de la dificultad económica o social de la reasignación de recursos. Las desigualdades preexistentes pueden ser profundizadas y los países de menor desarrollo relativo ver su situación permanecer estática o incluso empeorar; la simultaneidad en el acuerdo político requerido para sostener el proceso es difícil de lograr y mantener, y los diversos programas acordados suelen ser de difícil y complejo cumplimiento y supervisión.

^{1/} Ricardo Ffrench Davis, Economía Internacional, Fondo de Cultura Económica 1979 pág. 423.

^{2/} Sobre el tema véase Las relaciones económicas internacionales y la cooperación regional en América Latina, E/Cepal/G 1303, marzo 1984, especialmente págs. 143-162.

El proceso de integración que tenga lugar en los próximos años estará signado por los siguientes elementos:

1. La consolidación de las esferas de influencia en el comercio internacional, que hace de América Latina una región sin correlato natural en el mundo desarrollado.
2. América Latina aparece con un nivel de desarrollo intermedio y en consecuencia podría avanzar hacia etapas de integración mayores que las que tuvo cuando se inició el proceso 25 años atrás.
3. Todas las experiencias de integración que se conocen parten de un rol bastante activo del Estado, y ya se vio que este rol el Estado deberá ejecutarlo en esta y otras áreas.
4. La integración debe plantearse para una sustitución de importaciones a escala regional y para exportar fuera de la región.

La situación actual de integración regional y subregional, así como de la cooperación latinoamericana en general es bastante debil^{1/} de suerte que los esfuerzos deben partir casi desde cero. La diferencia con la década del sesenta es que los errores y el voluntarismo que siguió dicho proceso debieran servir para el que habrá de iniciarse ahora.

b. Obstáculos al comercio intra latinoamericano^{2/}

El comportamiento del comercio intrarregional en el decenio de los años 70 mostró márgenes de evolución bastante aceptables. Las exportaciones intra-zonales de los países de la ALADI crecieron de 10,4 en 1969 a 14,5 en 1979 y su estructura se modificó, ya que fueron adquiriendo importancia creciente en las exportaciones de manufactura que representaron cerca del 50% del total (intra-zonal). Sin embargo en el

^{1/} Al respecto véase Augusto Bermúdez América Latina: panorama actual de la integración y cooperación E/CEPAL/L.299, mayo 1984.

^{2/} Basado en Moises Lejavitser, "Obstáculos al comercio intralatinoamericano y esfuerzos tendientes a su reactivación" Boletín de Estudios Monetarios CEMCH, 1985.

decenio de los 80 se inició una pérdida de participación de las exportaciones intra-regionales en los totales exportados que pasó del 13,1% del 81 a 9,2% del 83. Este fenómeno traduce un debilitamiento del comercio intra-regional producto de la necesidad de aumentar las exportaciones al resto del mundo para compensar sus saldos negativos a la cuenta de servicios y en la de capital.

El comportamiento de las importaciones intra-regionales en los últimos años también mostró una tendencia decreciente aunque más atenuada que la correspondiente a los totales importados. Así, las importaciones de la región representaron 13,3% del total importado el 79 y 15,6% en 1983. La contracción general de las importaciones de la región afectó el comercio intra-regional en una medida proporcionalmente menor que la reducción global alcanzando en 1983 el porcentaje más alto de la evolución de las importaciones entre los países de la ALADI. Este comportamiento parece explicarse por la composición de la canasta de productos importados provenientes de la región que incluye un 60% de productos primarios, alimentos, materias primas, minerales y combustibles de baja elasticidad e indispensable para mantener en funcionamiento la economía, mientras que la canasta de importaciones proveniente del resto del mundo conviene más de un 60% de manufacturas, bienes de consumo duraderos y de capital de las que pueden prescindirse más fácilmente en una época de crisis como la actual.

El comercio intra-latinoamericano desde la creación de los mecanismos de integración económica hasta nuestros días tuvo que evolucionar en un contexto de obstáculos y limitaciones de diversa índole arancelarios, cambiarios, de pagos, etc. Algunos obstáculos acompañaron al proceso de integración regional desde sus inicios; otros surgieron como consecuencia de la crisis internacional y regional de los últimos años.

Entre los distintos mecanismos comerciales y financieros que se han propuesto para salir del estancamiento o incluso en que se encuentra el proceso de integración latinoamericana en el ámbito de la ALADI se destacan los siguientes:

1. Preferencia arancelaria regional.^{1/} El artículo V del tratado de la ALADI establece que los países miembros otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional (PAR) que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países. La TAR es, pues un mecanismo no explícito y es el único mecanismo multilateral que se establece con carácter imperativo. La PAR, definida como rebaja tarifaria porcentual que se otorgaría a los países y que se aplica con referencia al nivel del arancel que rija para terceros países presenta tres características fundamentales: generalidad, gradualidad y estabilidad, la generalidad se refiere al ámbito de países y productos. Por lo que toca la gradualidad es necesario que la desgravación arancelaria sea gradual para que las economías puedan adaptarse progresivamente a las nuevas condiciones, en particular cuando los países que se integran son bastante heterogéneas en cuanto a dimensión económica, industrialización, sistemas arancelarios, etc. En cuanto a la estabilidad debe entenderse en el sentido que los márgenes de preferencia no pueden ser revocados o alterados de manera unilateral por los países miembros una vez concedidos con lo cual se garantiza a los agentes económicos parámetros claros que orienten sus decisiones.

Para ser efectivo el margen de preferencia regional, es muy importante establecer una tarifa común para los productos de fuera de la región y aplicar el margen a dicha tarifa. Por otra parte al amparo de esta tarifa común deberían dejarse sin efecto las distintas exenciones de derechos de importación que aplica a los distintos países de la región, ya sean importaciones del sector público o de determinadas industrias privadas

^{1/} Sobre el tema véase también ALADI, La preferencia arancelaria regional como instrumento de creación de comercio, ALADI/SEC/Estudio 32, agosto 1985.

promocionadas. Con estos criterios de exención, más del 50% de las importaciones de fuera de la región entran a la misma libre de derechos de importación.

Se han efectuado distintos estudios econométricos sobre este margen de preferencia y se ha llegado a la conclusión de que, para la mayoría de los productos, un margen de 10%, o sea una rebaja de esa proporción en relación con los aranceles de fuera de la región, ya es marginalmente suficiente para promover efectivamente el comercio entre los países miembros; un margen de preferencia menor sería meramente simbólico.

La posibilidad de abrir recíprocamente las economías latinoamericanas así mismo un nivel de 20% en la PAR permitiría una participación del comercio intra regional en el comercio total de 28%, el doble de la participación actual. Por otra parte el mecanismo multilateral de la PAR es inicial y no puede complementarse y ampliarse luego por medio de acuerdo de acción parcial.

De lo expuesto se desprende que implementar y administrar la PAR será tarea bien difícil. Sin embargo es el instrumento disponible más idóneo para lograr un mercado ampliado a escala regional en el mediano plazo.

2. Eliminación de las restricciones no arancelarias al comercio recíproco. Una decisión en la que se establezca la implantación de restricciones no arancelarias para las importaciones del resto del mundo y su eventual eliminación para las importaciones intra latinoamericanas podría ser un factor importante para profundizar el proceso de integración regional, mediante una nueva etapa de sustitución de importaciones en el ámbito regional, ya que en los ámbitos de cada país la sustitución de importaciones parece estar agotada.

El proceso de eliminación progresivo de las barreras no arancelarias podría iniciarse para los productos en el ámbito del comercio existente

entre los años 1980 y 1982.^{1/} Los países se comprometerían a eliminar a atenuar las restricciones al comercio originario de los demás países de ALADI para estas nóminas de productos estas medidas significarían en la práctica una "preferencia no arancelaria" por la producción regional respecto a la producción mundial y constituye lo que podría ser el costo "negociación para el país involucrado".

El beneficio que cada país obtendría del compromiso de eliminación o atenuación de restricciones sería la apertura del mercado a los demás países para sus productos comerciados en el período 1980-1982 que están siendo restringidos. En este sentido, cabría aclarar que los países que hoy día siguen una política de apertura a las importaciones que no aplican restricciones, serían acreedores a este beneficio, inclusive sin contrapartida.

Sin embargo para aquellos países que mantienen un esquema de restricciones y control de importaciones particularmente importante y que usan este mecanismo en cierta medida como alternativa a una devaluación cambiaria, el costo implícito en la apertura de la importación regional puede considerarse elevado. Aparece entonces como una alternativa viable la eliminación de la restricción no arancelaria limitada a través de un cupo de importación procedente de la región, al menos para los productos de mayor sensibilidad. Dicho cupo debe considerarse como un mecanismo permanente, sino como una medida transitoria impuesta por las circunstancias actuales. En todo caso debe agregarse que su uso sería de facultad del país que otorga la concesión y puede obviarse en cualquier momento que este país lo decidiera. Desde otro punto de vista su implementación parece relativamente fácil hoy día dentro del esquema de control de importaciones existentes en la mayoría de los países de la región.

1/ Basado en Jorge Torres Estudio sobre las restricciones no arancelarias en los países de la ALADI, Cepal LC/R.367, septiembre 1984.

3. Utilización del poder de compra estatal. El poder de compra estatal de los países de la ALADI ascendió a 132.000 millones de dólares en 1980 y representó 18% del producto interno bruto. Las compras estatales en el comercio constituyen aproximadamente 40% de las importaciones totales de los países de la ALADI. Si se reencauzara hacia la región el 8% del poder de compra estatal actual el comercio intra regional se duplicaría.

Se trata de un gran potencial de desviación de comercio a favor de la región que merece ser estudiado cuidadosamente. Se conjugan elementos que en las actuales circunstancias deberían ser estimulados: la posibilidad de encauzar hacia la región magnitudes masivas de comercio, en particular de bienes de capital que constituye la principal demanda del gobierno, y de recurrir con ese objeto al financiamiento de los grandes bancos oficiales de desarrollo.

4. Nuevas modalidades del comercio regional. La ALADI ofrece un marco jurídico flexible para constituir espacio de preferencia económica mediante diversos mecanismos. Entre otros instrumentos, destacan los acuerdos de alcance parcial como mecanismo idóneo para desviar corrientes de comercio hacia la región y el comercio compensado que ha adquirido un nuevo impulso en los últimos tiempos.

Los acuerdos de alcance parcial según el tratado de Montevideo de 1980 pueden ser fundamentalmente de cuatro tipos: comerciales, de complementación económica, agropecuarios y de promoción del comercio.

5. Mecanismos de integración financiera respecto de los cuales ya se habló en otro punto, pero puede señalarse la necesidad de perfeccionar los mecanismos existentes ampliando los periodos de compensación y el plazo y el volumen de los créditos bilaterales recíprocos. También el aprovechamiento pleno de los mecanismos de pago y el establecimiento de la obligatoriedad de las operaciones como una manera de incrementar su eficiencia debido a su mayor cobertura respecto del comercio total de la región.

c. Políticas de inversión extranjera

Desde el punto de vista de la teoría económica existen buenas razones para tener una política común de inversiones extranjeras cuando simultáneamente se desarrolla un esquema de integración. En ausencia de condiciones competitivas la liberalización del comercio no producirá mayor producción y menores precios y por lo tanto mayores niveles reales de ingreso en los países que se asocien. Por ello existe un amplio espacio para la adopción de políticas de IED que contribuyen al aumento del producto.

2. Productos básicos

La crisis económica se ha manifestado en forma muy especial en el sector de los productos básicos con una caída espectacular de sus precios a niveles que en algunos años son inferiores a los más básicos de la década de los años 30 en términos reales.^{1/} El descenso de los precios se distingue de caídas anteriores en que ha sido afectado el sector de los minerales y metales como las materias primas agrícolas y casi toda la variedad de productos alimenticios y de vida.

Si se considera que los productos básicos aún representan más del 80% del valor total de las exportaciones latinoamericanas, y si se excluye el petróleo, alrededor de 40%, esta caída de precios ha tenido un impacto importante en la economía de la región.

Al analizar las posibles medidas para una acción internacional es fundamental tener muy en cuenta que bajo el título de productos básicos se agrupan una serie de productos de origen y características muy distintas, con problemas propios que adquieren tratamientos y soluciones particulares.

Es fundamental revalorizar el concepto de producto básico a nivel regional e internacional. En ese sentido es importante que a la negociación de convenio se les dé el concepto de acceso a suministros o seguridad de abastecimientos el mismo peso que de acceso a mercados. Por otra parte es conveniente que

1/ Basado en Cepal, Aspectos de una política latinoamericana en el sector de los productos básicos, E/Cepal/R.335/Rev.2, abril 1983.

los países productores lleven a la mesa de negociaciones alternativas viables, que sean distintas a la de los tradicionales convenios entre productores y consumidores sobre todo cuando la estabilización de precios se consigue por la única vía de la limitación de la oferta por parte de los países productores. Ese sería el caso, por ejemplo, de las asociaciones de productores donde no existe la tutela de los países consumidores para garantizar el cumplimiento de las cuotas de exportación entre productores y consumidores es deseable, pero hay que tener en cuenta que es solamente un mecanismo el que no es, necesariamente ni el único ni el mejor en todas las circunstancias.

Los países latinoamericanos deberían procurar integrar la política de productos básicos dentro del marco de su política exterior, tanto la correspondiente a cada uno de ellos como la que ha de plantearse y defenderse a nivel regional. Esto es fundamental para tener continuidad y coherencia en las políticas elaboradas, así como para negociar con países industrializados, coordinada y conjuntamente.

La experiencia ha demostrado que buscar soluciones a muchos de los problemas dentro del marco exclusivo de un convenio sobre productos básicos, son esfuerzos condenados probablemente al fracaso. Por lo tanto, existe una necesidad evidente de salir del marco específico de los productos básicos y abordar las negociaciones con los países consumidores en un ámbito mucho más amplio. En este sentido deberían plantearse e integrarse en estas negociaciones consideraciones tales como la importancia que tienen los países en desarrollo para los países industrializados como demanda efectiva en los mercados de manufacturas, tecnologías, bienes de capital, inversiones, etc. América Latina tiene un gran poder de compra conjunto que podría adquirir mucho peso en una mesa de negociaciones para mantener esa capacidad adquisitiva regional. Los países de la región deben estar en condiciones de exportar sus productos básicos sin restricción. Si los países industrializados quieren participar en esa demanda efectiva deben aportar soluciones a los problemas de los productos básicos.

Frente al proteccionismo cada vez más acentuado y a la aplicación cada vez más generalizada de medidas comerciales restrictivas, cabe preguntarse si el uso de medidas de represalia comercial (medida de compensación) por parte de los países en desarrollo no sería además de justificable el único elemento que podría evitarse en el exceso de hostilidades comerciales e induzca a la búsqueda de soluciones que reflejen los intereses de todas las partes. La mera amenaza de una aplicación conjunta de medidas que afecten significativamente los intereses comerciales de países o grupos de países industrializados daría otra dimensión al proceso de negociación.

Las acciones anteriormente mencionadas podrían complementarse con otras a nivel regional. América Latina es, salvo algunas excepciones, autosuficiente en la gran mayoría de productos básicos. Sin embargo, se registra poca actividad comercial intrarregional a pesar de la existencia de zonas y regiones excedentarias y otras deficitarias. Hay pues posibilidades de reorientar las corrientes comerciales dándole prioridad al abastecimiento regional. Sólo la quinta parte del valor de las importaciones totales de productos primarios de América Latina provinieron de la región en 1980, excluyendo petróleo.

En este sentido aparece necesario resolver ciertos problemas vigentes que gravitan sobre el intercambio intra latinoamericano. Un programa de acción en este sentido respaldaría la seguridad colectiva regional, dinamizaría la producción y el comercio de muchos rubros, disminuiría la dependencia de la región de los países industrializados en el campo de los productos básicos y, por ende, aumentaría el poder de negociación regional en el plano internacional.

Existen dos campos específicos donde un esfuerzo colectivo regional sería muy conveniente. El primero en la implementación de acciones conjuntas

que aseguren una mayor transformación de los productos primarios de la región. El segundo radica en esfuerzos que aseguren una mayor participación de los países latinoamericanos en los sistemas de comercialización, transporte y distribución de sus productos básicos. Si bien es cierto que estos dos aspectos han sido discutidos en el marco de la UNCTAD con miras a una posible cooperación internacional entre productores y consumidores, se estima que son temas que dependen esencialmente, de iniciativas y programas que deben adoptarse por los propios países en desarrollo. En algunos países de la región se cuenta ya con precedentes de políticas y medidas tendientes a lograr un mayor procesamiento local de sus materias primas, los cuales podrían ser muy útiles en la identificación de acciones conjuntas de la región en este campo.

Con referencia a la comercialización, distribución y transporte de los productos básicos es bien conocido el poco control y participación que tienen los países productores. El precio que recibe el país por la exportación de sus productos básicos es, en la mayoría de los casos, un reducido porcentaje del precio final al que se vende ese producto en el mercado de los países industrializados. La falta de transparencia que caracteriza al mercado de los productos primarios fortalece las presiones manipulativas por parte de las grandes empresas transnacionales que dominan el comercio de estos rubros. Estas presiones que alcanzan su punto culminante en el mercado a futuro. La falta de una coordinación e información regional, hace que los propios países productores compitan entre ellos deprimiendo aún más el mercado. Mediante acciones conjuntas la región debe y puede lograr una mayor participación en los sistemas de comercialización, distribución y transporte de sus productos básicos e ir cambiando, progresivamente a su favor, las reglas del juego que rigen estos mercados y que actualmente le son adversas.

Si bien muchas de las soluciones de los problemas que enfrenta la región en el campo de los productos básicos debe buscarse en un nuevo contexto

de negociaciones entre el Norte y el Sur, hay una serie de otros problemas que sólo podrán resolverse en el contexto sur sur. La cooperación horizontal regional se vería reforzada si estuviera apoyada por mecanismos financieros regionales que aporten recursos a los países de las regiones en períodos críticos. Valdría la pena estudiar a fondo el tipo de medidas que deberían apoyarse, tales como el sosten de precios de los productos básicos en situaciones críticas a través de reservas regionales; programas de diversificación para aquellos productos de la región que sufren excedentes crónicos. etc.

b. Productos agrícolas^{1/}

La situación en que se encuentran los exportadores de productos básicos es bastante distinta a la de los primeros años del decenio de 1970. El deterioro de la relación real de intercambio de estos productores ha constituido uno de los factores que ha provocado la grave situación de endeudamiento en que se encuentran muchos países en desarrollo. A su vez esta situación crea en los países afectados la necesidad urgente de aumentar sus exportaciones y reducir sus importaciones para poder hacer frente al servicio y reembolso de la deuda. Ello se ha traducido en nuevas presiones de la oferta sobre productos básicos y en una reducción drástica a la capacidad de importación de productos manufacturados lo que ha limitado las posibilidades de expansión de la producción industrial de los países desarrollados.

Sin embargo la protección agrícola ha estado aumentando durante el mismo lapso y ahora se encuentra a niveles muy superiores a los de la protección brindada a los productos manufacturados. El análisis del comercio indica que este aumento de proteccionismo ha

^{1/} Basado en Alexander Yeats "El proteccionismo agrícola contemporáneo un análisis de sus efectos económicos internacionales y de las opciones de reforma institucional," Integración Latinoamericana, mayo 1982.

tenido por resultado importantes pérdidas de divisas para los países exportadores de productos agrícolas, el deterioro de términos de intercambio correspondieron a sus productos y el aumento en la inestabilidad de la producción, de los precios y del comercio. El hecho de que estas consecuencias adversas recaigan con mayor fuerza sobre los sectores menos privilegiados de la sociedad de los países en desarrollo hace más pronunciada la necesidad de medidas correctivas internacionales.

La realización de negociaciones comerciales multilaterales como medio de remediar dicha situación ha enfrentado repetidos fracasos.

Sin embargo, las opciones de política agrícola son más numerosas que lo que con frecuencia se reconoce. Al examinar dichas opciones es útil distinguir entre las que se refieren fundamentalmente a mejorar las condiciones de acceso a los mercados, las reformas institucionales internacionales: las propuestas de nuevos vínculos internacionales y las encaminadas a utilizar más plenamente la tierra y la mano de obra agrícola.

c. Minerales^{1/}

Por razones de orden administrativo, financiero industrial y otros, el comercio regional de bienes minerales metálicos es muy reducido, si se le compara con el realizado con el resto del mundo. Para que se altere el panorama, deben tomarse medidas, que al nivel de países y región permitan a corto y mediano plazo el establecimiento y fortalecimiento de un verdadero comercio latinoamericano de insumos y productos metalúrgico. En este sentido pueden plantearse las siguientes medidas:

^{1/} Basado en Miguel Bohomoletz, Posibilidades de aumentar el comercio de bienes minerales metálicos y de metales, Cepal LC/R.390, noviembre de 1984.

Relevamiento del estado actual de la oferta regional de insumos básicos y de productos primarios y secundarios de los principales metales.

1. Relevamiento del estado actual de la demanda regional de insumos básicos y de productos primarios y secundarios de los principales metales. En lo posible la demanda debe considerar los principales sectores consumidores por metal.
2. Relevamiento de los proyectos gubernamentales que en los próximos años provocarán aumentos en la demanda de determinados metales.
3. Relevamiento de los impedimentos que estén dirigidos hacia la exportación total o parcial de insumos y/o productos metalúrgicos hacia terceros países y regiones.

En base a los puntos anteriores podrían definirse las prioridades industriales y financieras a niveles de insumos, productos y sectores consumidores en el sentido de que se establezca el comercio latinoamericano de bienes minerales metálicos y de metales. En este sentido deben entenderse como de prioridades los siguientes puntos.

1. Maximización de las actuales instalaciones de producción de modo de minimizar los recursos que deberían aplicarse en otros proyectos de base, como por ejemplo, transportes, puertos de desarrollo tecnológico, formación y especialización de mano de obra, etc.
2. Complementación industrial en la fabricación de determinados insumos y productos metalúrgicos evitando la instalación de unidades ociosas.
3. Promoción e implantación de emprendimientos conjuntos plurinacionales en el campo minero metalúrgico y de industrias derivadas así como de centros y canales de comercialización.

d. Comercialización multinacional de productos mineros^{1/}

América Latina es una región netamente exportadora de productos mineros, ya que el consumo interno es relativamente reducido siendo importante sólo en el caso del plomo. La región se inserta en el mercado internacional con una oferta de reducido grado de elaboración, lo cual afecta el rendimiento comercial de las exportaciones. América Latina, por ejemplo, le corresponde sólo el 13% de la producción fundida y refinada, el 10% en el caso del plomo y el 11% en el caso del estaño, en el zinc y bauxita la contribución regional alcanza a 5 y 2% respectivamente. Estos indicadores difieren sustancialmente en el caso de los minerales concentrados ya que a la región corresponde en este caso el 26% de la producción mundial de bauxita, el 21% del estaño y el 18% del cobre, en el zinc y plomo la participación de la producción mundial de minerales y concentrados es de 15 y 14% respectivamente.

La mayor parte de la oferta exportable de América Latina se dirige a los países desarrollados de economías de mercado. Hacia fines de la década de los 70 el 80% de las exportaciones tenían ese destino mientras que sólo el 1% se dirigía a los países en desarrollo.

El comercio mundial de minerales refleja en gran medida las asimetrías productivas existentes dentro de la economía internacional. Las economías desarrolladas absorben por ello el 67% de las exportaciones mundiales a la vez que destinan el 69% de sus disponibilidades a los actuales mercados.

Los países mineros de la región han constituido y desarrollado una infraestructura internacional de comercialización dado que a nivel de cada país el costo de dicha infraestructura es elevado, resulta importante propiciar

^{1/} Basado en Fernando Sánchez Perfil y posibilidades de una empresa multinacional de comercialización minera: el caso de América Latina UNCTAD/ECDC/139, mayo 1983.

esquemas orientados a integrarla. Dicha integración es factible ya que en el comercio de minerales la infraestructura es bastante similar, si se trata de comercializar cobre, estaño, plomo zinc. Un esfuerzo en este sentido podría mejorar significativamente el poder de negociación de la región. Las formulas de cooperación tienen que avanzar por negociaciones sucesivas debido a que una porción apreciable de la oferta exportable se compromete generalmente a largo plazo.

En primer lugar debería institucionalizarse una instancia de cooperación que agruparía a los productores públicos y privados, comerciantes nacionales y la banca de fomento de la minería.

En una segunda etapa podría avanzarse hacia la formación de una empresa multinacional de comercialización minera de la región. Sus objetivos serían los de constituir un canal de acceso al mercado mundial que permita operar en gran escala y con una gama diversificada de productos, a fin de fortalecer el poder de negociación de los productores mineros y captar los excedentes derivados del comercio internacional. Esta empresa se formaría con la participación de dos o más inversionistas de países en desarrollo. En ese sentido se considera importante una participación de carácter interregional a fin de concentrar un volumen de operaciones de gran significación económica. Asimismo se estima pertinente que su matriz se localice en una plaza relevante del mercado mundial de minerales, preferentemente Londres y que se constituya con arreglo a las disposiciones vigentes sobre sociedades mercantiles.

Dicha empresa no sería ni exclusiva ni excluyente, orientándose a concentrar poder de negociación a fin de evitar la atomización de la oferta exportable y la competencia innecesaria entre los países involucrados. Esta empresa

podría ser concebida alternativamente como un instrumento de participación limitada en el mercado, como un ente esencialmente intermediario o como un ente para maximizar el ingreso de divisas. Sería importante sin embargo, garantizar que ella opere con una oferta exportable flexible, no necesariamente limitada a las asignaciones que le pueden realizar sus habituales socios, ellos serían las empresas públicas que operan en el sector minero de los diferentes países de la región, así como inversionistas privados, vinculados directamente o no al sector minero.

La empresa realizaría básicamente dos tipos de acción comercial: compraventa directa u operaciones "en firme" y operaciones "back to back". En el primer caso ello obtendría como rendimiento la diferencia entre el precio de compra y otro de venta; en el segundo caso podría tener un contrato de agencia con productores mineros quienes le asignarían la totalidad o parte de su producción o podrían proponer la sustitución de las demandas que tuvieran en cartera los productores cuando encuentre oportunidades de compra en mejores términos comerciales.

En los momentos iniciales parece importante que la empresa realice operaciones de tipo "back to back" e incluso no debería tener la exclusividad en contratos de agencia. Ello porque la compra venta directa demandaría un capital de operación significativo y un riesgo considerable si no se está en condiciones de realizar operaciones de "hedging". Por otra parte las operaciones de tipo "back to back" permitirían ganar experiencia en la comercialización y comprobar la eficacia de sus gestiones de venta ya que el productor podría comparar los términos de venta que ofrecería la empresa con los que tienen cartera.

La empresa debería contar con suficiente autonomía financiera como para poder suscribir progresivamente contratos de entregas regulares. Debería

organizarse también con un doble criterio de especialización, el primero de refiere al grado de procesamiento de los productos objeto de comercialización. No es lo mismo, comercializar minerales y concentrados que productos refinados. Consecuentemente, resulta conveniente contar con dos divisiones una en minerales y concentrados y otra de refinados.

La gestión financiera de la empresa debería compatibilizar y regular los flujos de ingresos y egresos tendiendo a minimizar los costos financieros, la gestión financiera es crucial en cualquiera empresa de comercialización internacional ya que se necesita una liquidez constante para obtener los volúmenes de producción que exigen las oportunidades comerciales.

Es importante señalar que esta empresa debería ser considerada como una "trading company" cualquiera, midiéndose su eficiencia en términos de los resultados de su ejercicio económico, en este sentido las relaciones con los productores pueden ser variables, desde la compraventa directa hasta la acción de agencia propiamente dicho, en todo caso es importante dotarla de un adecuado capital de trabajo ya que la inversión en activo fijo no tendría una magnitud considerable.

e. Integración vertical de la minería

La integración vertical de la minería permitiría la comercialización de un producto con mayor valor agregado. De ese modo se generarían mayores empleos y un mayor porcentaje de resultados contables que al disponer del producto bruto o concentrado.^{1/}

Los requisitos para la integración vertical minera no son fáciles de reunir. Se requiere por una parte suficientes reservas de mineral que se desea beneficiar hasta el nivel de lingote o refinado el que pueda producirse económicamente durante un lapso suficientemente amplio como para asegurar la rentabilidad de la inversión.

Por otra parte es muy recomendable, aunque no indispensable, el contar con un mercado interno cautivo suficientemente amplio que sostenga económicamente la operación cuando el mercado internacional sufra estancamiento. Esto está evidentemente relacionado con la población del país en cuestión y con el perfil del mercado de que se trate. Desde otro punto de vista y asumiendo que una empresa minera llene los requisitos para contestar una integración vertical, el problema de su financiamiento aparece de inmediato. La economía de escala requiere grandes volúmenes de tratamiento y producción, lo que requiere una gran inversión. Para garantizar su amortización se necesita una buena mina con reservas probadas amplias. En este sentido hay dos opciones para la integración vertical; una es la asociación con quien financia y corre riesgos y preferiblemente cuente con el "know how," y la otra es financiamiento local y no en moneda extranjera, por la incertidumbre que hay respecto a la tasa de interés. Esto último se puede lograr haciendo pública la oferta de acciones o documentos en moneda local. Por último es evidente que en la medida en que las diversas normas mineras y fiscales en general estimulen al inversionista minero a convertir concentrados

^{1/} Basado en Guillermo Salas Opciones de integración vertical de la minería de América Latina, Cepal LC/R.386, noviembre de 1984

metálicos en general, o minerales no metálicos en bienes de consumo se logrará una integración vertical de mayor número de empresas mineras.

Una opción muy interesante que puede considerarse es la de la integración multilateral. Ocurre en muchas provincias metalogénicas que existen varios depósitos minerales cercanos unos de otros y de similar mineralogía, es decir producen similares productos, por ejemplo, yacimientos polimetálicos de oro, plata, plomo zinc y cobre. Las minas que se desarrollan en estos distritos suelen pertenecer a varios pequeños y medianos mineros, si un grupo logra aunar esfuerzos y recursos, además de poder lograr financiar y construir una planta concentradora, por ejemplo de flotación, también podrían conjuntamente asociarse para fundir su mineral concentrado. Esto podría lograrse como cooperativa o como asociación, aportando sus activo y pasivos colectivamente y buscando financiamiento de la manera ya reseñada.

Si lo anterior se efectúa, se ahorrarán fletes y maquilas de grandes fundiciones. Por otra parte puede plantearse la participación de los países de América Latina en la propiedad y gestión de plantas elaboradoras ubicadas en centros de consumo, los que procesen los minerales hasta etapas más complejas. Los centros de consumos más atractivos en este sentido serían aquellos donde exista poca integración vertical y donde además exista un alto potencial de consumo como ocurre en algunos países en desarrollo con alta población y de rápido crecimiento.^{1/}

Si además, se quiere captar los beneficios potenciales del procesamiento local, se hace necesario superar o atenuar aquellos elementos que han contribuido a la formas actuales de localización, entre estos figuran el

^{1/} Basado en José Luis Mardones sobre Las opciones de integración vertical de la minería en América Latina, Cepal LC/R.384, noviembre 1984.

escalamiento tarifario, los diferenciales de flete en la medida que discriminen más allá de las realidades técnico económicas, la percepción del riesgo inversionista cuando se trata de inducir esta conducta en compañías transnacionales y, en algunos casos el tamaño del mercado.

Mediante la coordinación de los países productores exportadores sería tal vez posible forzar un desplazamiento gradual de la capacidad de refinación y elaboración hacia sus territorios, si se estimara conveniente impulsar el procesamiento local.

Esta alternativa consiste en llevar a cabo un plan gradual y debidamente anunciado en que los países productores disminuirían el abastecimiento de la materia prima, y aumentarían la oferta de refinado y de semiproductos. Para ello en los casos en que las empresas productoras no son estatales, se establecerían reservas obligatorias de la materia prima para la industria refinadora y elaboradora nacional que se estaría instalando.

El objetivo de esta acción colectiva sería el de tender hacia una reubicación geográfica de las etapas de procesamiento, por las vías de desincentivar las inversiones en nuevas plantas en los países desarrollados, y de incentivarlas en los países en desarrollo. Se evitaría roces mayores si al ritmo de esta reubicación geográfica se armoniza con el crecimiento del consumo y la paulatina obsolescencia de las plantas existentes en los países desarrollados.

3. Compras Estatales

En América Latina el sector público sería responsable del 40% de las importaciones (1980). Es así como reorientando convenientemente 8% del poder de compra estatal, el comercio se duplicaría. Pero los esquemas de integración aún no han logrado incorporar efectivamente al estado mismo como agente preponderante de las economías regionales en fórmulas que favorezcan la complementación y cooperación regionales. Por el contrario, el hecho es que las compras de los estados nacionales se desvían preferentemente hacia fuera de la región, lo que quizás sea uno de los elementos más efectivos en contra de la seriedad con que debe emprenderse la integración latinoamericana en la práctica.^{1/}

Existen tres segmentos en el mercado de las compras estatales: los préstamos atados, las compras en competencia local y las compras en competencia internacional^{2/}. Se advierte una clara tendencia a proteger los mercados nacionales y orientar el poder de compra a las empresas locales de construcción consultoría y equipo. Se han logrado acuerdos en la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (FIIC), la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Consultores y la Comisión de Bienes de Capital para promover iniciativas regionales ante los esquemas de integración.

La magnitud de las compras estatales en los países de la ALADI fué de 132.000 millones de dólares en 1980; la participación del Estado de la inversión llegó a 40%, y la demanda de algunos bienes específicos y en la importación también 40%. La magnitud de los contratos de construcción otorgados por América Latina en 1981 a las 250 mayores contratistas internacionales fué de 17.000 millones de dólares y el ritmo de crecimiento de estos fué de 25% en 1981.

1/Editorial de Integración latinoamericana, marzo 1983.

2/ Basado en Guillermo Ondarts "El poder de compra estatal como instrumento de integración económica" Integración latinoamericana, marzo 1983. Del mismo autor y Carlos Correa Compras estatales e integración económica INTAL, 1983.

La mayor parte de los países de la ALADI aplican actualmente en las compras del Estado algún tipo de política preferencia en favor de los productos o servicios nacionales. Existe una gran heterogeneidad de los instrumentos utilizados por los países para lograr ese objetivo.

La idea del "compre latinoamericano" es atractiva, y sin embargo, no parece de fácil implementación. No es evidente para los diversos gobiernos la necesidad de pasar del "compre nacional" al "compre latinoamericano" y de hecho se observa que las empresas regionales tienden a competir en condiciones de desigualdad con la de otros países de la región en relación a las empresas de los países desarrollados. En este sentido una serie de fallas del comercio intra regional afectan también la viabilidad del compre latinoamericano.

Se ha propuesto un programa de acción, en el marco de cooperación PNUD/CEPAL/ALADI.^{1/} Sus líneas principales son las siguientes: su objetivo central sería la constitución de un foro de concertación que permita la opción de diferentes medidas, permitiendo avances graduales en la desviación de corrientes comerciales. Para alcanzar esta meta, se considera fundamental insertarla en un amplio proceso de cooperación regional, fundado en intereses aglutinantes entre determinadas empresas y que posibilite detectar interlocutores o contrapartes adecuadas.

El programa comprendería un marco normativo o base mínima que paulatinamente debería ir evolucionando hasta transformarse en un "compre latinoamericano" en el mediano o largo plazo.

Los elementos operativos que integren dicho marco deberían abarcar las siguientes materias: a) incentivos y preferencias; b) sistemas de información; c) organización de la demanda y la oferta; d) condiciones financieras; y e) evaluaciones preriódicas.

^{1/} Basado en Canalización regional de la demanda importada por el sector por el público, ALADI/SEC/Estudio 29.

El concepto de preferencias debe inscribirse en un contexto diferente en el caso de las compras del Estado. Sus componentes pueden comprender la administración de restricciones no arancelarias en favor de la oferta regional; facilidades en materia de financiamiento y pagos; arreglos sobre fletes, seguros y servicios bancarios que neutralicen las tendencias norte-sur de la estructura comercial imperante; la difusión de oportunidades comerciales; y una toma de conciencia impulsada por los gobiernos.

Es de toda conveniencia adecuar los aparatos de promoción y fomento de las exportaciones de los países miembros en las direcciones ya indicadas y la asociación mencionada debería poner en marcha un intenso proceso de capacitación en la materia. Debería establecerse un sistema de información comercial permanente entre oferentes y demandantes; en este sentido se recomienda una evaluación previa sobre la nómina de empresas que participarían en el programa regional; el valor de sus importaciones y exportaciones; el origen y destino de los productos; regímenes legales; modalidades internas de toma de decisión; contrato de tecnología; y proveedores habituales en cuanto a la organización de la demanda y la oferta cada país debería seleccionar un valor mínimo del total de sus compras estatales como potencial nacional a incluirse en el programa regional. Dicho porcentaje se acrecentaría anualmente hasta alcanzar un volumen altamente representativo del total de las importaciones del sector público de cada país y se instrumentaría mediante acuerdos concretos entre países y contratos de compra-venta a nivel de empresas públicas y/o privadas.

4. Empresas transnacionales

d. Diagnóstico

Las empresas transnacionales tienen un alto potencial de internacionalización de su proceso productivo, lo que haría esperar de ellas un gran volumen de comercio exterior. Sin embargo la enorme mayoría de sus ventas en nuestros países se realiza en los diversos mercados nacionales. Esta paradoja encuentra su explicación en que la inversión extranjera directa en otros países se acentúa al amparo de diversos tipos de proteccionismo. La excepción importante correspondió a los sectores extractivos cuyo dominio ha ido siendo traspasado a inversionistas locales.

El comercio exterior de las empresas transnacionales es deficitario concentrado y en buena medida se realiza al interior de una misma firma. Por otra parte los bienes cuya finalidad es la reventa tienen una alta participación en el total. El dinamismo de las exportaciones efectuadas por las transnacionales ha sido inferior al de las exportaciones regionales en su conjunto ellas no han mostrado una mayor capacidad de penetración de los mercados de los países industrializados que las firmas nacionales. La especialización internacional de las diversas filiales no siempre ha reforzado el proceso de desarrollo nacional.

Las cifras agregadas, sin embargo, ocultan importantes diferencias en algunos países las empresas transnacionales han realizado un aporte positivo a la balanza comercial, han abierto nuevos mercados de exportación o desarrollado nuevas líneas de productos exportables y su participación en los procesos de integración regional ha sido bastante activa. La principal explicación de tales diferencias se encuentra en las políticas públicas. Los objetivos de las transnacionales y los de los estados sectores no son siempre coincidentes y corresponde a una política pública imaginativa el explorar la intersección de ambos esto es particularmente importante en la situación actual de crisis del sector financiero interno regional.

1/ Basado en Eugenio Lahera, "Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina" Revista de Cepal N° 25, 1985.

El interés principal de las empresas transnacionales en América Latina está en el mercado interno y no en la exportación. Esta representa sólo diez por ciento de las ventas industriales y treinta y uno por ciento de las ventas no industriales de las filiales de propiedad mayoritaria de esas empresas de Estados Unidos en 1977 y su tendencia es a disminuir. La verdad es que sólo un número relativamente pequeño de empresas transnacionales efectúa exportaciones significativas y no se puede por lo tanto argumentar que su presencia se traduce en un mayor volúmen de exportaciones. Desde otro punto de vista, si lo que se busca es un aporte las exportaciones nacionales, debería practicarse una política selectiva y activa con respecto a las firmas que están en condiciones de efectuar ese aporte.

A fines del decenio de 1970 las empresas transnacionales representaban una cuarta parte del comercio exterior de América Latina 22% de sus exportaciones y 27% de sus importaciones. En el plano industrial su participación en las exportaciones era mayor, con 41%. Esas proporciones, sin ser mayoritarias son importantes, sobre todo si se consideran algunas características del comercio internacional como las transacciones dentro la empresa y su balanza comercial negativa. Desde otro punto de vista, la participación de las filiales de propiedad mayoritaria de las empresas transnacionales de Estados Unidos en las exportaciones regionales experimentó un marcado descenso con relación a la década anterior, en particular en los sectores no industriales aunque también bajó en el sector manufacturero. Puede así afirmarse que no han estado en la vanguardia en el aumento de las exportaciones regionales sino que por el contrario se han quedado rezagadas.

Las exportaciones de las empresas transnacionales se concentran numérica y geográficamente, ya que pocas empresas responden del alto porcentaje del comercio total, lo que facilita el análisis, diseño y evaluación de políticas nacionales y regionales para ellas. Con la información disponible es posible diseñar políticas que sean a un mismo tiempo selectivas y eficientes. Por el contrario la fijación de marcos generales puede provocar distorsiones innecesarias en otros sectores de la economía regional.

La contribución directa de las empresas transnacionales a la balanza comercial de América Latina en el decenio de 1970 fue negativa, ya que ayudó a generar o agravar el déficit comercial regional. Este hecho es de la mayor importancia y debería incitar a una consideración más general de las políticas de comercio exterior de los países de la región. No basta con fomentar las exportaciones frecuentemente con subsidios de alto costo para el país, sino que es necesario además considerar la situación de las importaciones. En el caso de las empresas transnacionales puede comprobarse que tiene un alto coeficiente de importaciones, lo que no es de sorprender por la calidad de las formas que operan por sobre las fronteras económicas nacionales. No parece casual que la evolución de la balanza comercial de esas empresas en Brasil que pasó de negativa a positiva haya estado asociada con una política de requisitos de eficiencias exportadoras y de restricciones de importación.

Alrededor de la mitad del comercio internacional de las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de Estados Unidos se registran en el interior de una misma empresa; un 60% de las exportaciones y 45% de las importaciones se realizan con la matriz o con filiales en terceros países. Los movimientos comerciales difieren marcadamente de las transacciones comerciales corrientes tanto su dinamismo como la política de precios seguida obedecen más bien a la lógica transnacional de la empresa internacional de que se trate, a su especialización internacional y al aprovechamiento simultáneo de las posibilidades tanto comerciales

como cambiarias que presentan los diversos países en los que operan la fijación de precios que se alejen de los vigentes internacionalmente puede ser utilizada como vehículo de transferencia de ganancias o para evitar diversas restricciones cambiarias que puedan presentarse en los países receptores. Por otra parte, con frecuencia es difícil determinar el precio de mercado adecuado, lo que dificulta el control de éstas operaciones.

Parte considerable de las importaciones desde sus matrices realizadas por las filiales -43%- corresponde a bienes terminados respecto de los cuales ellas actúan como simples revendedoras.

El comercio de tecnología dentro de la empresa corresponde a transferencia de bienes que la empresa en su conjunto ya amortizó y

De allí que estos pagos hallan sido prohibidos en algunos países pese a lo cual el volumen total de estas transacciones sigue siendo alto. Se trata además de transferencias unilaterales ya que las filiales casi no reciben pago desde el exterior por el mismo concepto lamentablemente no existen datos sobre los costos de transferencia de la tecnología incorporada a los bienes de capital.

Las empresas transnacionales han demostrado mayor agilidad que las firmas nacionales para aprovechar las condiciones especiales ofrecidas por las agrupaciones regionales y subregionales para el fomento de las exportaciones. Ello no es de extrañar en el caso de estas organizaciones supranacionales ya que estas por definición están en mejores condiciones, iniciales al menos, para operar en forma transnacional.

b. Políticas

La manera en que afectará la crisis al comercio exterior de las filiales está por verse. Lo que está claro, es que, igual que en el pasado una variable clave del desarrollo de este intercambio serán las políticas gubernamentales de los países receptores, tanto en el plano nacional como regional, las características distintivas de las empresas transnacionales hacen imposible una política general que sea neutral con respecto a ella.

La política hacia las ETs debería partir de un dato básico las ETs existen y determinar aspectos importantes de la economía internacional y hasta el interior de las economías nacionales. Entre estas firmas y las economías nacionales existen áreas de intereses contrapuestos y de intereses compartidos. Una política nacional de IED debería optimizar el aporte de las ETs al desarrollo nacional a partir de esta realidad.^{1/}

La inserción internacional de las ETs debe ser orientada conforme a las necesidades de la economía internacional latinoamericana. Esto se refiere especialmente al sector del comercio externo, en el cual estas firmas se encuentran en teoría mejor dotadas que sus congéneres nacionales en general. Las ETs deben realizar un aporte positivo a los procesos de sustitución de importaciones, deben desarrollar una agresiva campaña de exportaciones; cuidando en ambos casos de no aumentar el déficit comercial del país huésped.

Las exportaciones hacia los países desarrollados deberían ser objeto de una estrategia selectiva, la que considere su promoción y estímulo adecuado así como las condiciones de la demanda; que simplifique al máximo las operaciones administrativas y realice un seguimiento de cerca de las transacciones respectivas.

Los gobiernos no tienen por que esperar que las ETs cuyo aporte es necesario

^{1/} Estas proposiciones de política están basadas en Eugenio Lahera Quince años de la Decisión 24. Evaluación alternativa de política de inversión extranjera directa, CIEPLAN, Notas Técnicas, marzo 1986.

y requerido se presenten por sí solas en el momento adecuado. Los países deben buscar la IED que precisan.

Por último un requisito indispensable para negociar con las ETs es el tener la capacidad técnica de hacerlo. Las negociaciones requieren un cuerpo estable y eficiente de negociadores que trabajen en un organismo con memoria institucional y capacidad de seguimiento y control sobre la IED a este respecto conviene enfatizar la necesidad de evitar los trámites burocráticos que desalientan la inversión: se trata de hacer un seguimiento económico eficiente y no una maraña legalista que busque justificarse así mismas. Las políticas deben ser rutinariamente evaluadas y modificadas conforme a las nuevas realidades.

Conviene enfatizar el carácter posible, además de necesario de la negociación con las ETs. Habitualmente un puñado de firmas representa una muy alta proporción de flujo de capital, de los activos, ventas, empleo, exportaciones, importaciones totales de las ETs en cada país.

5. Proteccionismo de los países desarrollados

Los países desarrollados han tendido a afrontar los problemas económicos en un contexto comercial en lugar de atacarlos en su raíz. Ello ha dado lugar a la adopción de múltiples medidas, sintomática, de la tendencia hacia diversas formas del comercio dirigido implican una discriminación contra los países más débiles, en particular los países en desarrollo, ejercida mediante la aplicación de nuevos conceptos ajenos al sistema como la selectividad y la graduación. Para reformar el sistema de comercio y asentarlo sobre bases más firmes es necesario atacar la raíz de los problemas, que son las tensiones económicas y sociales derivadas de la incapacidad del sistema existente para enfrentarse adecuada y equitativamente con los cambios en la competitividad internacional y, por lo tanto, con los problemas que plantean los nuevos países exportadores y las políticas nacionales contrapuestas.^{1/}

El proteccionismo, en particular en sus aspectos discriminatorios, es en grado considerable un reflejo de las rigideces estructurales que caracterizan a la economía mundial. La hipótesis de que el ajuste estructural se produciría en forma autónoma ha resultado incorrecta. Este ha sido impedido mediante la violación de normas y compromisos multilaterales, entre otras cosas mediante la imposición de medidas discriminatorias contra los competidores de países más débiles, en particular de los países en desarrollo, y el retiro unilateral de medidas especiales como las ceciones hechas con arreglo al SGP.

Cualquier reforma del sistema de comercio internacional deberá resistir la tendencia, evidente hasta ahora, de adoptar soluciones casuísticas, aisladas del sistema de comercio en su conjunto. En particular, las soluciones de los problemas existentes en sectores concretos deben hallarse mediante un examen detallado a nivel multilateral, que tenga en cuenta las repercusiones de las decisiones y soluciones adoptadas en los demás sectores. Actuando de este modo se debería poder encontrar soluciones a los intereses nacionales contrapuestos y conseguir un funcionamiento más equitativo del sistema,

1/ Basado en UNCTAD, Proteccionismo, relaciones comerciales y ajuste estructural, TD/274, enero 1983.

proporcionando así mismo una base para la elaboración de normas o principios más acordes con la realidad para regular las relaciones comerciales internacionales.

Las negociaciones comerciales y económicas hay que enfocarlas teniendo en cuenta la contradicción fundamental del comercio mundial que es que los países en desarrollo necesitan las exportaciones de bienes y servicios de los países desarrollados, cuya adquisición está limitada primordialmente por la capacidad de pago de los primeros, mientras que por otra parte, se considera que las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo están compuestas por productos "sensibles" y desorganizan la economía y el tejido social de los países desarrollados. Si no se realiza un ajuste estructural, la liberalización del comercio en favor de los países en desarrollo seguirá siendo pasajera.

Si no se tiene en cuenta la aparición de nuevos exportadores en el comercio mundial se corre el riesgo de que las políticas de liberalización y ajuste sean incoherentes y se contradigan a largo plazo. Las políticas de ajuste y las políticas comerciales deberían formar parte de una estrategia global de desarrollo en la que se tuviera en cuenta las necesidades y objetivos comerciales de los países en desarrollo.

El proteccionismo tiende a ser más efectivo en mantener el empleo en los países industriales en aquellas industrias que tienen baja productividad por razones estructurales, con escasa modernización y que por lo tanto compiten principalmente con los países en desarrollo. Es el caso de la industria textil. En la mayor parte de las otras industrias el efecto de empleo debido a las medidas proteccionistas está típicamente en el rango de 2 o 3 puntos porcentuales, aunque en el muy corto plazo el impacto puede llegar a ser mayor. Por otra parte el aumento de la composición orgánica

del capital como una manera de enfrentar este desafío unido al lento aumento de la demanda induce una declinación de largo plazo del empleo en los países desarrollados y respecto de la cual los cambios en la penetración por importaciones son un factor menor.^{1/}

Para enfrentar el proteccionismo de los países industrializados se han propuesto diversas estrategias. Una de ellas corresponde a una visión "conservadora realista", la que se caracteriza por reconocer, aceptando de hecho, el proteccionismo de los países industrializados en diversos sectores y la necesidad de orientar las nuevas exportaciones de América Latina hacia sectores en los que este proteccionismo todavía no existe.^{2/}

Entre las 84 categorías a cuatro dígitos de la clasificación industrial internacional el crecimiento de las exportaciones a los países desarrollados superó el 20% anual entre 1969-1970 y 1978 sólo en 30 categorías. Las más importantes de estas por valor eran los productos de cuero, zapatos, muebles, plásticos, neumáticos, otros productos de caucho, cerámicas, estructuras de metal, maquinarias, radios, televisión, y equipos de comunicación, partes de motores de vehículos, equipos científicos, relojes y equipos de deportes.

El proteccionismo ha sido empíricamente relacionado con la dimensión de empleo por sector, el nivel de la penetración de importaciones, la concentración industrial, que facilita la movilización de los grupos de presión; la relación de las exportaciones al producto (con signo negativo, demostrando que las industrias orientadas hacia las exportaciones son menos proteccionistas); valor agregado por trabajador (menos medidas proteccionistas en las industrias que son relativamente intensas en capital físico y humano)

1/ The OECD Observer, "Costs and benefits of protection" N° 134, mayo 1983.

2/ William Cline, Exports of manufactures from developing countries, The Brookings Institution, 1984.

y participación de factor trabajo no especializado en la fuerza de trabajo (más protección en los sectores no calificados).

En ciertos sectores aparece consistentemente una tendencia a mayor protección en el futuro como respuesta a la penetración de las importaciones. Estos sectores incluyen productos de cuero, muebles, porcelana y cerámica, maquinaria no clasificada de otra manera, relojes, y equipos de deporte. De acuerdo a la estrategia conservadora realista los países en desarrollo deberían evitar concentrar el crecimiento de sus exportaciones en aquellos sectores mencionados por que un aumento de su penetración en los mercados muy probablemente encontraría un aumento en la protección. En esta misma categoría se encuentran los textiles, zapatos, ropas, sets de televisión y el acero.

En este sentido se ha señalado que algunos sectores que podrían encontrarse relativamente abiertos en el futuro incluyen las comidas procesadas, bebidas, productos de madera, pulpa de goma, metales no ferrosos, motores, un amplio rango de maquinaria y equipo, instrumentos eléctricos domésticos, partes de avión y bienes relacionados con la fotografía. Esta diversificación debería hacerse sin mayor consideración de las ventajas comparativas pero si teniendo en cuenta una mayor seguridad de acceso a los mercados.

En términos de medidas políticas concretas estas consideraciones implican que en su diseño de los incentivos de exportación los planificadores en los países en desarrollo deberían evitar incluir los sectores vulnerables de proteccionismo en sus listas.

Este "curso moderado" puede relacionarse con la velocidad del aumento de las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados. En términos generales los países desarrollados deberían expandir sus exportaciones manufacturadas a tasas reales de 10 a 15% sin provocar una fuerte respuesta proteccionista; sin embargo las expansiones a tasas superiores al 30% muy probablemente provocarían problemas de absorción

y protección del mercado por lo tanto la conclusión principal de política de este enfoque es que para que la mayor parte de los países en desarrollo la expansión de las exportaciones manufacturadas debería ubicarse en un rango seguro de alrededor de 15% anual.

El proteccionismo afecta de manera discriminatoria los países en desarrollo. Durante 1983, conforme a un estudio del Banco Mundial los países desarrollados impusieron barreras no arancelarias alrededor de un quinto de los bienes que importaban de los países en desarrollo. Sólo la décima parte de las exportaciones realizadas desde otros países desarrollados tenían las mismas limitaciones.^{1/}

Se ha sugerido también que los países en desarrollo utilicen más y mejor algunas de las escasas posibilidades existentes en el GATT para discutir problemas relacionados con el proteccionismo. Tal es el caso del "mecanismo de solución de diferencias". Sin embargo, este sistema no ha sido utilizado con frecuencia por sus propias limitaciones, es lento y no activo, y además de complejo.^{2/} Siempre en relación al GATT la propuesta celebración de una nueva Ronda Comercial Multilateral -que sería la VIII- no ha encontrado una acogida favorable en los países en desarrollo, que teme que dada la actual configuración de fuerzas ella traiga más problemas que beneficios.

6. Servicios

El actual debate sobre servicios es de una apariencia simple pero de una realidad compleja.^{3/} De hecho puede argumentarse que una parte significativa

1/ Citado en The Economist 30/11/85

2/ Marcelo Halperin y Alvaro Jara, El GATT y la regulación del comercio internacional de productos básicos, INTAL, 1983.

3/ Basado en I. Atinc t B. Ames "The hidden costs of a services free-for-all", South, junio 1983.

de dicho debate no se relaciona directamente con el comercio exterior sino más bien con la inversión extranjera.

El flujo internacional de servicios tiene tres componentes principales:

- a) Exportaciones e importaciones de servicios entre residentes extranjeros en la que los servicios se efectúan por sobre una frontera internacional.
- b) Servicios realizados por extranjeros en el país de la matriz o por residentes momentáneamente en países extranjeros en los que existen realmente importaciones y exportaciones. Un ejemplo de este son los viajes y servicios de puerto.
- c) Los servicios realizados por filiales en el extranjero de compañías domésticas y por filiales domésticas de compañías extranjeras.

Los servicios de la tercera categoría inscriben como pagos a factores porque ellos representan las ganancias del capital como factor de producción. Ellos incluyen las ganancias de la inversión sea en forma de dividendos, ganancias o intereses sobre préstamos. Esta inversión a su vez se subdivide en inversión directa e inversión de portafolio. La magnitud de las transacciones internacionales de servicios correspondientes a pago de facturas que en realidad como ya se analizó corresponden a ganancias sobre inversión son tan significativas como aquellos servicios que son comercializados en sentido convencional.

Podría argumentarse que en realidad la inversión es el asunto principal subyacente en el debate sobre servicios. En este sentido es interesante que dos de las barreras más comunmente citadas respecto de las actividades internacionales de servicios son las restricciones que afectan el ingreso de compañías en otro país (el derecho de establecimiento) y las restricciones que tratan de manera diferente a las entidades extranjeras de servicios de las entidades locales (tratamiento nacional). Las dos son, de hecho, restricciones a la inversión extranjera y no están directamente relacionadas con el comercio. Desde este punto de vista parecería más apropiado enfocar directamente el problema real, la inversión extranjera, más que confundir los temas hablando de servicios en general.

Ello no significa que no existan aspectos de servicios en los cuales los países en desarrollo tengan un claro interés en que se discutan. Este es el caso por ejemplo de la participación de los países en desarrollo en el transporte marítimo y aéreo respecto del cual los países industrializados han adoptado un proteccionismo muy extensivo ^{1/}

Es frecuente escuchar afirmaciones respecto del crecimiento diferencial de el comercio exterior en servicios en relación al comercio exterior de bienes. La verdad sin embargo, es que esta diferencia que ha existido ha sido en el sentido inverso al que habitualmente se señala: de hecho entre 1970y1980 el comercio en servicios aumentó en 48,5% mientras el comercio en mercaderías lo hacía en 55,7%. Al interior de servicios el ítem que mayor dinamismo tuvo fué el de inversión que aumento en 61%. Del de otros servicios con 54%, transporte 40% y viajes con 38%. Al final de la década las utilidades de las inversiones en el extranjero representaban 35% del comercio de servicios. ^{2/}

Existe una preocupación generalizada en los países en desarrollo respecto de quien se beneficiaría en forma particular de la liberalización, dado que las firmas norteamericanas están particularmente bien ubicadas para tomar ventajas de tal liberalización. Buena parte de ésta preocupación se relaciona a las consecuencias, que respecto del empleo tendrá el crecimiento futuro de los servicios. La mayoría de los países desarrollados y de los NICs perciben que su futuro desarrollo económico dependerá del dinamismo que el sector del servicio adopte y ver si ellos pueden competir con las firmas de servicio en el área de servicios de los Estados Unidos.

^{1/} B. Griffiths y K. Phylalatis, "Time to open up the international service lanes", South, junio 1983.

^{2/} Jeffrey Schott Intenational Track in services, Carnegie Endowment for International Peace, agosto 1982.

Por otra parte la economía de los servicios internacionales todavía comprendida en forma muy pobre, afirmación sobre la que existe bastante consenso. Este factor despierta interrogantes respecto de si realmente la liberación del comercio de servicios beneficiará a todos como la teoría neoclásica argumenta o si más bien proveerá a firmas de determinados países con ventajas adicionales, las que además impedirían el desarrollo o el ingreso de nuevas firmas en estos sectores.^{1/}

En realidad el creciente interés de los países desarrollados respecto del comercio internacional de servicios no viene del aumento de su importancia relativa en el comercio mundial, sino de la importancia estratégica que dicho comercio desempeña respecto de sus propias cuentas corrientes, así como del creciente papel de actividades relacionadas con servicios en el desarrollo nacional.

La conveniencia de un conocimiento más amplio de los servicios en el desarrollo y las economías de los países de la región debería proceder cualquiera decisión con respecto a la conveniencia o no de iniciar discusiones internacionales en el área de los servicios. El trabajo analítico, teórico y estadístico, no es una tarea que interesa solamente a los países en desarrollo. No existe actualmente un consenso amplio sobre la conveniencia inmediata de proceder a negociaciones internacionales en materia de comercio de servicios. No existe tampoco una comunidad de opiniones con respecto a los principios básicos que guiarían dichas negociaciones, ni sobre el marco

^{1/} Basado en Robert Cohen, International Trade and policy issues concerning trade in services.

institucional y normativo en que estas debían inscribirse. En consecuencia, no parece probable que se adopten decisiones definitivas en la materia. No obstante, se ha señalado que es conveniente destacar algunos elementos que deberían tenerse presente en el curso de los debates.^{1/}

- 1.- La importancia económica actual y prospectiva de las actividades de servicios parece indicar que cualquier tratamiento que reciba el tema a nivel internacional, cualquiera que sea su alcance, debe orientarse a la preservación de los objetivos de desarrollo económico que persiguen los países en desarrollo.
- 2.- En relación al marco de discusión general es necesario destacar que no existe en la actualidad un foro internacional con responsabilidades en el área de los servicios en general ni con atribuciones para llevar a cabo negociaciones en esta materia. La aplicabilidad de las normas y principios del GATT al comercio de servicios no parece ser tarea fácil ni conveniente, sobre todo si se toma en cuenta que en el caso de las transacciones de servicios no siempre es posible trazar una línea divisora entre comercio de servicios e inversiones de servicio, como ya se señaló. Esta es una de las principales cuestiones que deben ser definidas claramente antes de adoptar cualquiera decisión con respecto a negociaciones internacionales en materia de servicios o en relación al foro en el cual estas pudieran tener lugar.
- 3.- La idea misma de celebrar negociaciones internacionales en materia de comercio de servicios sólo cuenta con el apoyo decidido de un número reducido de países industrializados, en especial Estados Unidos y el Reino Unido. Esta consideración es de especial importancia para los países latinoamericanos pues estos son importadores netos de servicios y su capacidad exportadora en el sector sólo podrá ser incrementada a

^{1/} Basado en SELA, Los servicios y el desarrollo de América Latina, SP/RCLA/SERV/DT, julio 1984.

mediano o largo plazo y mediante un esfuerzo deliberado en ese sentido.^{1/} La inclusión del tema de servicios en una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales puede tener como consecuencia el que se negocien concesiones en materia de servicios a cambio del mantenimiento o extensión de concesiones en materia de bienes, lo que tendría como consecuencia que los países en desarrollo se encontrarían en una situación en la cual estarían haciendo concesiones en servicios a cambio de concesiones ya logradas en materia de bienes sobre una base preferencial y de no reciprocidad.

- 4.- La unidad del conjunto de los países en desarrollo es esencial para actuar coordinadamente en los debates internacionales que tendrán lugar. En este sentido los países de América Latina pueden jugar un papel importante y promover la adopción de posiciones comunes en torno al tema de los servicios. La acción conjunta de los países en desarrollo permitiría además, contrarrestar la tendencia hacia el bilateralismo que postulan algunos países desarrollados y fortalecer su posición negociadora individual y colectivamente. El riesgo de incluir en acuerdos bilaterales, normas o principios que se apliquen al comercio de servicios debería ser evitado, pues ello debilita la posición de los países en desarrollo y conduce a la larga al otorgamiento de concesiones que sustituyen el esfuerzo multilateral y la concertación entre todos los países.

1/ En este sentido véase André Sapir y Ernst Lutz Trade in services: economic determinants and development-related issues, World Staff Working Papers N° 480, agosto 1981.

7. Comercio compensado ^{1/}

El tema del intercambio compensado ha sido objeto de múltiples análisis. Entre los beneficios que se le reconoce están el de ahorrar divisas permitir una mayor utilización de la capacidad productiva, penetrar en mercados de difícil acceso, y controlar los déficits comerciales con determinados países. Entre los defectos que se mencionan generalmente, está el perjuicio del bilateralismo comercial que incrementa los costos de las transacciones internacionales, permite la explotación monolítica por una de las partes, la falta de la transparencia de las transacciones que generalmente no se realizan a precios internacionales y la ineficiencia productiva y comercial asociada a este mecanismo.

Por otra parte se ha señalado que el comercio compensado puede tender a desplazar el comercio realizado por modalidades más tradicionales. En todo caso el tema de los costos y beneficios derivados de este mecanismo es una cuestión empírica a definirse en cada operación por los agentes involucrados. Los costos y beneficios sociales serán relevantes sólo cuando se genere un comercio significativo dentro de estos mecanismos. Una evaluación a priori parece en la actualidad un tanto subjetiva.

La modalidad de intercambio compensado es un término muy amplio que puede involucrar muchas formas de transacciones que no son realizadas solamente a través del pago de bienes con dinero. Un estudio de la CEPAL define seis modalidades diferentes de intercambio compensado, las que incluyen el trueque, las compras de contrapartida, los acuerdos de readquisición o compensación industrial, los acuerdos bilaterales gubernamentales de compensación económica, el "switch" y la triangulación o multilateralización. Las tres últimas involucran acuerdo entre gobiernos y las tres primeras son

^{1/} Basado en Jorge Torres, Algunas modalidades de comercio en el intercambio regional e intercambio compensado, LC/R.440, junio 1985.
Véase también Isidoro Hodara Countertrade - Experiencie of some Latin American countries, UNCTAD/ST/EC9/27, septiembre 1985.

básicamente acuerdos entre empresas. El estudio ya referido llega a la conclusión que la viabilidad del comercio de contrapartida dependerá fundamentalmente de las políticas comerciales y cambiarias de los países involucrados. Lo más importante en este sentido es la existencia o no de una política estricta de control de cambios y la vigencia de restricciones no arancelarias sobre la importación de los productos considerados.

Las diferentes combinaciones de políticas cambiarias y comerciales en los dos países conduce a situaciones alternativas. Así, en un mercado libre de divisas sin restricciones al comercio en ambos países, los agentes empresariales podrían firmar contratos de transacciones con contrapartida sin mayores limitaciones.

De otro lado, si alguno de los dos países ejerce una política de control de cambios, obligando al reintegro de divisas, o aplica restricciones a la importación, la transacción se dificultaría. En estos casos la solución al "impasse" sería considerar un status especial para las operaciones de intercambio compensado.

Lo anterior lleva a considerar la necesidad de una legislación que permita a los acuerdos de intercambio compensado entre las empresas de la ALADI y con el resto del mundo. En este sentido las principales consideraciones a tomarse en cuenta serían: la definición de productos materia del intercambio compensado, el inicio y término de la operación, las garantías, los regímenes aduaneros y otras restricciones, los incentivos a las exportaciones, los precios mínimos o máximos de exportación e importación y las autorizaciones previas.

El financiamiento es un problema especialmente delicado en el intercambio compensado. En el caso de las exportaciones a la ALADI, las transacciones

se canalizan vía el convenio de pagos y créditos recíprocos lo que atenúa el problema de financiamiento de corto plazo. Existe una complementariedad entre los objetivos del Convenio y del intercambio compensado, porque aquel permite un comercio equilibrado entre dos agentes sin recurrir al simple trueque de mercancías dado que son los bancos centrales los que adelantan el dinero para los pagos recíprocos en las operaciones de corto plazo. Al respecto se plantea la conveniencia de que toda transacción de un acuerdo de intercambio compensado se canalice a través del convenio, aun cuando se hayan excedido los límites máximos bilaterales que existen para la compensación. Asimismo los saldos temporales de acuerdo al intercambio compensado podrían hacer uso de un crédito entre los bancos centrales correspondientes, aun cuando el monto del crédito bilateral por un plazo mayor de cuatro meses haya sido excedido.

El objetivo del intercambio compensado debería ser incrementar exportaciones haciendo un mayor uso de la capacidad instalada. Se intenta generar nuevo comercio que no reemplaza simplemente las ventas que se efectúan por los mecanismos normales de exportación. Es importante considerar, entonces, los incentivos económicos que podrían tener los agentes de comercio al usar la modalidad de intercambio compensado para obtener beneficios especiales, reorientando exportaciones, sin aportar mayormente al comercio regional y con terceros. Esta situación es más plausible para un exportador a terceros mercados que intenta acceder a las divisas que reintegraba previamente al Banco Central. Esto podría conseguirse si la importación de contrapartida es simplemente una operación simulada, o una transacción con precios sobreestimados. Para un exportador a la zona, si el comercio se canaliza a través del convenio de pagos no existe en teoría un incentivo económico para preferir un esquema de intercambio compensado a una transacción convencional.

La situación anteriormente descrita indica que siempre será necesaria una regulación y control estatal de las operaciones de intercambio compensado. Esta intervención puede ser reforzada a través de incentivos económicos claros, y un instrumento ad hoc es el nivel de incentivos a las exportaciones. En este sentido una posibilidad es una disminución o eliminación de los incentivos a las exportaciones a terceros países bajo acuerdos de intercambio compensados solamente.

El ajuste que se propone para los incentivos a las exportaciones a terceros países es solamente una política sub óptima. Lo más apropiado sería mantener una política cambiaria realista que no sobrevalore la moneda nacional y de esa manera no genere una distorsión del mecanismo.

8. Financiamiento de las exportaciones ^{1/}

La recesión internacional y la crisis de las economías latinoamericanas han afectado el desempeño de los mecanismos de financiamiento destinados a apoyar la expansión de las exportaciones de la región los recursos oficiales destinados al financiamiento promocional de exportaciones se han visto limitados por restricciones de orden macroeconómico, derivadas de la necesidad de moderar los déficit fiscales y de los programas restrictivos de expansión monetaria acordados con instituciones financieras internacionales.

Por otra parte, las devaluaciones significativas que han afectado a las monedas de algunos países, han alterado el valor de los recursos disponibles y los fondos de financiamiento en el caso de aquellas operaciones vinculadas a la exportación que requieren de divisas. Al mismo tiempo, el cambio de paridad exigió readecuar diversos aspectos operativos del sistema de financiamiento.

En cuanto al financiamiento concedido por el sistema bancario, la crisis financiera y la falta de liquidez que experimentan varias economías latinoamericanas, ha dificultado el acceso de los exportadores a crédito bancario. Por otra parte, la recesión que afecta al sector productivo, da poca seguridad a los prestatarios, quienes exigen garantías que los exportadores no siempre están en capacidad de entregar.

La inflación galopante, por último que afecta a ciertos países, determina que las necesidades de financiamiento en moneda corriente sean cada vez mayores a la vez que las garantías disminuyen de valor.

Por lo anteriormente expuesto es indispensable intensificar los esfuerzos para encontrar nuevas modalidades de captación de recursos financieros,

^{1/} Basado en Cepal, Notas sobre diversos aspectos de la financiación de exportaciones E/Cepal/Sem.18/R.2, mayo 1984 e Informe final de la Segunda Mesa Redonda sobre el financiamiento de las exportaciones de América Latina E/Cepal/Sem. 18/R.5, septiembre 1984.

revisando instrumentos existentes e incluso actualizando vías de acción planteadas en el pasado.

Es imprescindible perfeccionar el sistema de pagos de créditos recíprocos de la ALADI. Esta preocupación debe ser transmitida a las entidades capacitadas para desarrollar iniciativas tendientes a intensificar el uso del mecanismo de pago, a fin de apoyar la expansión de las corrientes de comercio de la región. Un aspecto de interés es la posibilidad de armonizar las condiciones financieras de las exportaciones de los países de la región, especialmente en el caso de la participación en licitaciones internacionales. Desde otro punto de vista sería necesario realizar un estudio tendiente a conocer las condiciones y modalidades financieras efectivas que ofrecen los países de fuera de la región en el mercado latinoamericano.

Por otra parte sería conveniente implementar un programa de información financiera comercial que facilite la actividad aseguradora en la región.

La iniciativa podría desarrollarse en el marco de las acciones concertadas entre entidades aseguradoras. En la actual condición económica latinoamericana resulta de toda conveniencia diseñar y difundir sistemas tendientes a minimizar el riesgo comercial y político inherente a las operaciones de exportación a plazo.

Algunas medidas específicas que se ha sugerido incluyen las siguientes:

1. Formulación y ejecución de programas de cooperación técnica horizontal. Se trataría de programas en el campo de financiamiento y seguro de crédito a las exportaciones como un medio para fortalecer y desarrollar los sistemas nacionales de financiamiento a las exportaciones.
2. Intensificación de las actividades de la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALASECE). Esta Asociación fue creada a fines de 1981 e inició oficialmente sus actividades en 1982. Ha sido definida como una entidad de cooperación, información y coordinación entre los organismos latinoamericanos y del Caribe vinculados

al seguro del crédito a la exportación, destinada a fortalecer y ampliar las actividades de sus miembros y a desarrollar los mecanismos propios de su ámbito.

3. Ejecución de programas de armonización entre los mecanismos nacionales de financiamiento y seguro de crédito a la exportación.
4. Necesidad de contar con un sistema de coordinación en el campo de financiamiento y seguro de crédito a la exportación.
5. Realización de acciones conjuntas en algunos de los campos antes aludidos. Entre tales acciones figura en primer lugar por su importancia la captación de recursos financieros en los mercados internacionales de capital para los efectos de la financiación de las exportaciones. Otra acción sobre la base de iniciativas conjuntas que se podría considerar se refiere al establecimiento de acuerdos entre países de la región respecto de las condiciones financieras a plazo para apoyar el fortalecimiento del comercio regional. Esta acción concertada permitiría ajustar las condiciones financieras de los sistemas nacionales respecto de aquellas ofrecidas por terceros países, que hoy en día sólo se conocen en el mercado potencial y el resto de los países las desconocen. El acuerdo exigiría acciones de información, coordinación y ajuste de las condiciones financieras con miras a encontrar en estas materias algunas modalidades que configuren una preferencia regional en favor de las operaciones comerciales a plazo ofrecidas por los países de la región. Por otra parte, también interesaría destacar iniciativas conjuntas que se puedan desarrollar en el campo del seguro del crédito a la exportación. En esta materia todos los organismos de seguros de la región mantienen carteras de reaseguros con terceros países, básicamente correspondiente a los centros industrializados. En esta perspectiva regional, resulta interesante examinar el aumento del grado de reaseguro regional de modo que el esfuerzo de apoyo al desarrollo de las exportaciones de manufacturas y las operaciones financieras y de seguro a que da lugar beneficien a los países de la región con una máxima participación en las oportunidades de negocios que se generan. Por último interesa destacar el aspecto referente a la situación que prevalece en el caso de los países que no cuentan con una infraestructura global de apoyo a las exportaciones en

materia de financiamiento y seguro de crédito. A este respecto, resulta de toda conveniencia evaluar la posibilidad de ajustar algunos sistemas nacionales de seguro, de modo que, mediante acciones conjuntas se pudiera satisfacer la necesidad latente de los exportadores en los países en los países que disponen de sistemas parciales.

6. Adecuación de los mecanismos financieros regionales existentes de apoyo a las exportaciones para dar cabida a las nuevas funciones requeridas. Los recursos financieros disponibles son considerados claramente insuficientes para atender a los requerimientos derivados de la expansión de las exportaciones. En diversas oportunidades se ha destacado el escaso monto de los recursos financieros incluidos en el programa de financiamiento de exportaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, tanto en el mecanismo de mediano y largo plazo, como en el de corto plazo, resulta de toda conveniencia para el interés de los países de la región que montos mayores del capital ordinario del banco puedan destinarse a estos propósitos. Esto hoy en día constituye una prioridad absoluta de los países de la región.

7. Establecimiento de nuevos mecanismos regionales en el campo de la financiación y seguro del crédito. Estas nuevas modalidades deberían considerar las posibilidades efectivas de contribuir al financiamiento de las exportaciones en manufactura a las pequeñas y medianas empresas, sector importante en el desarrollo industrial latinoamericano. La exigencia relativa al hecho de asegurar que el exportador latinoamericano pueda competir en condiciones similares con los exportadores del mundo, impone requerimientos en los aspectos de financiamiento y seguro de crédito a la exportación. Trabajos de la CEPAL han adelantado ideas sobre un mecanismo integral y más adecuado a las necesidades actuales de financiamiento a las exportaciones. Este podría ser el de un sistema regional de financiación y seguro de crédito a la exportación que contemplara además funciones de garantías y de cooperación técnica en este campo.

Dicho mecanismo constaría de cuatro líneas de acción que se han identificado como aquellas correspondientes a las que los países de la región presentan mayores necesidades en esta materia. Una ventanilla cubriría las necesidades del financiamiento y refinanciamiento de operaciones comerciales de exportación de manufacturas con ventas a plazo y pago diferido; una segunda línea de acción, propia del mecanismo, es la correspondiente a la operatoria en el campo del seguro del crédito a la exportación. Este mecanismo puede actuar complementando los regímenes nacionales y organizando con ellos operaciones de reaseguros, coseguros y otros que sean requeridos para apoyar el proceso de desarrollo de las exportaciones. Otra línea de acción que se podría incluir en el sistema se refiere a las actividades de cooperación técnica requeridas en este campo, que son de distinto tipo y variedad. Ellas incluyen la capacitación, el entrenamiento y la asistencia para crear y perfeccionar mecanismos nacionales de financiamiento y seguro de crédito a la exportación. Por último, una cuarta línea de acción sería establecer un servicio regional de garantías de efectos de exportación. Este servicio constituye una facilidad que permite efectuar operaciones de descuentos y redescuentos a los mercados internacionales de capital de aquellos documentos constitutivos de las operaciones comerciales de exportación de venta a plazos. El referido servicio de garantía posibilitaría a los exportadores de ventas a plazos de los países en desarrollo el pago correspondiente a las ventas a plazo efectuada por ello.

Conviene por último señalar que estos esfuerzos en el campo del financiamiento y del seguro a las exportaciones deberían insertarse en una tendencia más global hacia la cooperación financiera Sur Sur tema que está más allá de los límites de este trabajo.^{1/}

^{1/} Al respecto véase Dragoslav Avramovic "South-South financial cooperations a window of opportunity", Third World Affairs, 1985.

9. Sistema regional de información estadística de comercio exterior^{1/}

En la actualidad no existe un buen sistema de información estadística sobre las exportaciones y las importaciones de América Latina. Las estadísticas de comercio exterior provienen de registros de aduana, lo que condiciona decisivamente la calidad y la naturaleza de la información; la calidad, porque ella depende del grado de veracidad de los registros. La naturaleza, porque dichos registros se emplean en la recaudación de los derechos aduaneros, es decir responden a las características de los aranceles y no se prestan para el análisis económico. Por otra parte, no sólo el sistema de registros de aduanas condiciona la calidad de la información. Algunas de las prácticas del comercio exterior, como son los regímenes operativos y de comercialización para efectuar transacciones de comercio exterior extrañan singularidad que repercuten en el registro apropiado y en el tipo de estadísticas que se compila.

Durante el último tiempo las estadísticas de comercio exterior de la región han experimentado en general un mejoramiento significativo, si bien existen importantes diferencias entre los países. En este sentido los organismos de integración subregional han desempeñado un papel preponderante, ya que para los estudios y las negociaciones en el ámbito de los proceso de integración se ha hecho necesario elaborar estadísticas especializadas y avanzar en su homogenización y su comparabilidad internacional. Sin embargo, todavía existen limitaciones considerables a nivel regional y subregional para avanzar en cuanto a organización de informática con miras a garantizar un acceso flexible y oportuno a las estadísticas detalladas del comercio exterior de los países de la región.

^{1/} Basado en Cepal, Acceso a las fuentes de información estadística sobre el comercio exterior de América Latina, E/Cepal/G. 1301, febrero 1984.

Se ha señalado que en el proceso de mejoramiento de la información estadística sobre comercio exterior pueden distinguirse conceptualmente cuatro fases metodológicas más que cronológicas, las que tienen creciente complejidad.

La primera fase, que ya está en marcha, consiste en la coordinación operativa de los sistemas subregionales de información y el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina (BATESEL) que mantiene la CEPAL a nivel regional. La ALADI ha emprendido un ambicioso programa para convertir su actual sistema de información en un banco de datos; la JUNAC se haya comprometida en un proceso similar, la CEPAL por su parte pretende complementar esos esfuerzos y los que realice la SIECA mediante una mayor fluidez de la transferencia de datos de los países del Caribe en estrecha coordinación con el Centro de Estadísticas del Comercio Internacional de la Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas de Ginebra.

Una segunda fase, indispensable para el desarrollo del sistema regional de información, es la armonización de las clasificaciones, criterios y formatos computacionales. Los obstáculos que enfrentan algunos países para alcanzar esta meta son considerables. En muchos casos su remoción requerirá la cooperación técnica que sea posible obtener a través de mecanismos multilaterales y bilaterales. En todo caso será preciso articular un mecanismo técnico regional de consulta haciendo uso de los que ya se han establecido a nivel de los organismos regionales de integración.

En una tercera fase, que supondría un nivel superior de desarrollo del sistema regional de información de comercio exterior, podría pensarse en la integración efectiva del banco de datos regional con los bancos de datos subregionales de manera de permitir el acceso directo de cualquier país a la base de datos que mantengan esos bancos. Cualquiera consideración que se haga sobre el

desarrollo de esta fase debe basarse en un cuidadoso análisis de la demanda actual y potencial de estadísticas detalladas por parte de los países miembros. Del mismo modo un sistema con este nivel de complejidad probablemente se justifique sólo cuando sea posible alimentarlo con estadísticas de frecuencia trimestral y aun mensual. Si llegara a ser factible un sistema regional con una configuración como la descrita sería conveniente ampliarlo con información adicional pertinente para el análisis del comercio además de la estadística, este es el caso de la información sobre gravámenes y reglamentación del comercio.

En cuarto lugar, por distante que parezca, no puede dejar de mencionarse otra fase del sistema regional integrado de información sobre comercio exterior. Ella consistiría en una red regional interconectada de bancos nacionales de datos con focos de concentración en los bancos subregionales y en los bancos regionales. Ella permitiría el acceso inmediato desde cualquier país a la base de datos de cualquier otro país o a las bases regionales o subregionales, las que a su vez podrían obtener directamente los datos de cada país para la elaboración de estadísticas agregadas o para análisis comparativos. Una red de este tipo podría incluir no sólo el sistema integrado de estadísticas de comercio exterior y el sistema de información arancelaria sino además podría constituir un soporte técnico verdaderamente apto para un sistema de información comercial que incorporara cotizaciones, ofertas y pedidos concretos. Este sistema de información podría ser permanentemente actualizado y facilitaría la ampliación del comercio intrarregional y el avance a la integración comercial.

10. Fletes marítimos

En 1981 las marinas mercantes de los países de la ALADI transportaron en volumen el 32% del comercio exterior por mar, 22% de las exportaciones y 58% de las importaciones. Su participación en el monto de los fletes fue de 33%, 21% las exportaciones y 46% de las importaciones. Cabe destacar que el monto total de los fletes marítimos ascendió en 1981 a 13.4 mil millones de dólares de los cuales 9 mil millones se pagaron a armadores extranjeros mientras las empresas navieras nacionales percibieron 4.4 mil millones de dólares. Hay pues un margen nada despreciable para elevar la participación nacional en el negocio de los fletes de comercio exterior. Por supuesto debe recordarse que la sustitución de buques de otras banderas por naves nacionales produce, retorno de divisas equivalentes sólo a una parte de las entradas por fletes, porque debe hacerse frente a los desembolsos en el extranjero por concepto de gastos de puerto, combustibles, habituellamiento, estiba y desestiba, derechos de pasos de canales etc..

Es indispensable realizar un estudio integral de los fletes de transporte por agua con indicación de la participación que corresponde a los armadores nacionales con el acarreo en buques propios y separadamente en barcos fletados y en lo posible de la incidencia del rubro en la economía de las respectivas naciones. Ello resulta difícil por la escasez de información disponible públicamente y tal vez habrá que esperar hasta que se aplique en la región el sistema uniforme de estadística de transporte marítimo que propicia la oficina de estadística de las Naciones Unidas y la CEPAL.

Como se ha señalado la información presentada por muchos países latinoamericanos al Fondo Monetario Internacional, respecto al efecto neto del

1/ Basado en Tomás Sepulveda W. Los fletes marítimos en la economía internacional el caso de los países de la ALADI, Seminario sobre Comercio Internacional de Servicios, Cepal, abril 1984.

transporte marítimo en su balanza de pagos es incompleta y poco confiable. Para poder elaborar, aplicar y evaluar políticas de transporte marítimo en la región es esencial contar con la información oportuna respecto a la cuenta total de fletes correspondientes a exportaciones e importaciones de cada país, a la distribución de esos fletes entre líneas navieras nacionales y extranjeras y a la distribución por banderas de las cantidades físicas de los productos exportados e importados, así como con datos suplementarios relativos a los pagos de empresas navieras nacionales y extranjeras por conceptos de gastos portuarios, fletamiento de barcos, combustibles, etc.^{1/}

^{1/} Cepal, América Latina y la estrategia Internacional de Desarrollo: Primera Evaluación Regional, E/CN.12/947/Add.1, enero 1973.