

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / ABRIL DE 1980

SUMARIO

El desafío energético <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Reunión sobre una nueva América Latina en la cambiante economía mundial	
Presentación <i>Abraham F. Lowenthal y David H. Pollock</i>	21
Exportación de manufacturas <i>Pedro I. Mendive</i>	23
La exportación de productos primarios no combustibles <i>Jere R. Behrman</i>	34
Una América Latina nueva en el nuevo mercado internacional de capitales <i>Albert Fishlow</i>	52
América Latina y el sistema monetario internacional observaciones y sugerencias <i>Carlos Massad</i>	63
Los países latinoamericanos y el Nuevo Orden Económico Internacional <i>Pedro Malán</i>	71
Desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe <i>Jorge A. Sábato</i>	87
Las principales cuestiones pendientes en las negociaciones sobre el Código de Conducta de la UNCTAD para la transferencia de tecnología. <i>Miguel Wionczeck</i>	101
La reforma económica internacional y la distribución del ingreso <i>William R. Cline</i>	110
Resumen interpretativo <i>Colin I. Bradford, Jr.</i>	122
Lista de participantes	134
Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior. El caso chileno: 1975-1978 <i>Roberto Zahler</i>	137
Hacia una teoría de la transformación <i>Raúl Prebisch</i>	165
Algunas Publicaciones de la CEPAL	217

Exportación de manufacturas

*Pedro I. Mendive**

Introducción

El desarrollo del sector manufacturero tiene reservado en América Latina un papel notable que se relaciona con una amplia serie de variables económicas, tendientes todas ellas a cambiar la fisonomía económica de la región en aspectos tales, por ejemplo, como la diversificación productiva, la estructura del empleo y de la producción, el crecimiento del ingreso y de la tasa del salario medio, la atenuación de las oscilaciones de los precios y de los ingresos de la exportación, etc., según podrá comprobarse en seguida. De aquí que todo aquello que tienda a desarrollar y a afianzar este sector, ya sea por la sustitución de importaciones o por la exportación de manufacturas, debe merecer especial atención en la política económica de los países latinoamericanos y, en general, de los países en desarrollo.

Este trabajo está integrado por cuatro par-

tes: i) la primera trata de mostrar la importancia que tiene la exportación de manufacturas para el mundo en desarrollo sobre aquellas variables económicas y otras afines a ellas; ii) la segunda parte considera las condiciones de oferta —disponibilidad relativa de factores, nivel y metas tecnológicas— y sus ventajas comparativas internacionales en ciertos sectores, las políticas de promoción de exportaciones e incentivos a la producción, etc.; iii) desde el punto de vista analítico, se estudiarán las condiciones de acceso a los mercados de los países industrializados (demanda), tomando en consideración el actual proteccionismo, los sistemas generales de preferencias (SGP) y las negociaciones comerciales multilaterales (Ronda Tokio) que acaban de terminar, además de la evaluación y cuantificación de sus resultados en lo referente a las ofertas que efectuaron en ellas los países desarrollados; y iv) las medidas a adoptar de conformidad con los resultados que arroje el análisis de los puntos i) a iii) anteriores.

I

Importancia de la exportación de manufacturas para la economía latinoamericana

Se suelen plantear como antagónicas, o por lo menos como poco coherentes entre sí, las políticas simultáneas y paralelas de exportación de manufacturas *versus* la producción de bienes manufacturados para sustituir importaciones, es decir, producción para consumo interno. En igual sentido también se alega que da exactamente lo mismo un dólar que ingresa por exportaciones que un dólar que se deja de gastar en el

exterior por concepto de importaciones. En rigor de verdad, según la evolución experimentada por el sector en los países en desarrollo, la mayoría de ellos comenzaron por la sustitución de importaciones para luego avanzar por el camino de la exportación de manufacturas. La diferencia en las políticas seguidas en los distintos países radica en que, mientras unos, sustituidas las importaciones de bienes más fáciles —producidos con alta densidad de mano de obra, escaso capital, tecnología no muy

*Ex Secretario Ejecutivo Auxiliar de la CEPAL.

avanzada y amplia disponibilidad de insumos baratos— pasaron en seguida a la etapa de exportación, mientras que otros países continuaron esa sustitución abordando la de bienes más complejos, es decir, con alta densidad de capital y avanzada tecnología. Muchas veces esta diferencia en las políticas de industrialización obedeció al margen comprimible que ofrecían las respectivas estructuras de las importaciones: países con amplio margen sustituible, terminado éste pasaron a la exportación, mientras que otros, con poco margen de sustitución fácil, continuaron reemplazando bienes más complejos. En el primer caso, el abandono, en términos relativos, de un mayor avance sustitutivo de importaciones, parece haber obedecido a la toma de una decisión sobre la alternativa que planteaba la disponibilidad o carencia de insumos básicos. La producción interna de éstos los hubiera encarecido, repercutiendo desfavorablemente sobre el costo de los bienes terminados, aunque su adquisición en el exterior sometiera el abastecimiento de los mismos a las alternativas del mercado internacional y a la disponibilidad de capacidad de compra del país considerado. El segundo caso parece haberse orientado acorde con una decisión de alcanzar niveles tecnológicos más adelantados y economizar poder de compra exterior, cuya disponibilidad no era realmente holgada.

Lo expresado marca una serie de diferencias entre exportaciones y sustitución de importaciones, las que podrían sintetizarse así: i) las exportaciones exigen una ventaja comparativa o competitiva (mejor asignación de recursos y más amplias escalas de producción, así como muchas veces medidas de promoción); ii) la sustitución de importaciones por producción interna de más difícil obtención requiere, por lo menos al comienzo, cierto grado variable de protección; iii) la exportación, por otra parte, también reclama mayor capacitación empresarial y de mano de obra, como así una más adecuada tecnificación de procesos e infraestructura diferente y más compleja.

Si volvemos nuevamente a las exportaciones de manufacturas podrá comprobarse que éstas tienen efectos positivos amplificados sobre el sector bajo dos formas diversas: por las relaciones interindustriales —insumo-producto— que los diseminan por el propio sector

manufacturero y sobre los restantes sectores de la economía, y por el incremento de la demanda que supone agregar a la interna la demanda exterior.

Si al comienzo la exportación se circunscribe a los bienes de alta densidad de mano de obra, economiza el empleo del capital, factor escaso en términos relativos en las economías en desarrollo, el que de este modo quedará libre para la ampliación del propio sector o para su utilización en otros sectores de la economía.

De todas maneras, a medida que aumenta el grado de complejidad de las manufacturas exportadas, aumentan los requerimientos de capital y usos tecnológicos avanzados, todo lo cual tiende a reducir cada vez más la absorción de mano de obra; es decir, se va hacia la producción de bienes de alta densidad de capital. Estamos pues ante un dilema aparente. Si la tecnificación de la producción y el consiguiente uso del capital de los sectores primarios —agrícola y minero— economiza mano de obra y otro tanto ocurre con la industria compleja, la conclusión parecería contrariar los intereses económico-sociales de los países en desarrollo. Recuérdesse que la oferta relativa de factores en estos países se caracteriza precisamente por abundancia de mano de obra y escasez de capital.

No obstante, ese juicio debe modificarse en atención a otros elementos tales como la ampliación —con nuevas ramas industriales productivas— y el crecimiento de todo el sector, incluyendo, por supuesto, el de las industrias con alta densidad de capital. A esto debe agregarse la ocupación que se provoca o se induce en otras actividades ajenas pero vinculadas al sector, así los servicios de comercialización, financiamiento, exportación, etc.; y, sobre todo, debido al incremento de los ingresos personales que genera el proceso y conduce al gran crecimiento que se debe operar en el sector terciario, no como desocupación disfrazada, sino realmente productiva. Este proceso es característico de un desarrollo sostenido y constituye la estructura ocupacional que ofrecen, no sólo hoy, los países industrializados.

En otros términos, se opera un alza general del salario (en términos reales) en el sector y en la economía en general, pudiendo incluso ese proceso inducir o promover una distribución

menos regresiva del ingreso interno y, aun en el ámbito mundial, basada en exportaciones siempre competitivas pero de un mayor contenido de *tasas de salarios crecientes* con respecto a los predominantes en los países desarrollados. Es probable que al inicio del proceso haya habido, como lo hubo en Japón, dos mercados paralelos de mano de obra. Uno con salarios deprimidos —para industrias de alta densidad de mano de obra y escasa tecnología—, y otro de salarios altos para las grandes industrias dinámicas. Pero a medida que se desenvuelve el proceso, las tasas de salarios tenderán a igualarse en niveles más altos cada vez.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que los precios de los bienes manufacturados están sujetos en la economía mundial, y sobre todo en el comercio internacional, a una tendencia de niveles, generalmente crecientes, acorde con el curso de la inflación mundial, circunstancia que no se observa a largo plazo, en el comercio de los productos primarios, caracterizado éste por amplias oscilaciones. El desarrollo que aquí se supone del sector industrial y la exportación de manufacturas de los países en desarrollo tendrán así la virtud de suavizar las oscilaciones de precios que impone el mercado mundial a los productos primarios y, por lo tanto, de los ingresos provenientes de las exportaciones totales.

Dentro de estos aspectos y consideraciones acerca de la conveniencia de exportar (y por consiguiente producir) bienes manufacturados, resta por considerar la correlación que pueda existir entre el crecimiento de esas exportaciones y el del producto bruto. En la práctica, puede afirmarse que al respecto existen dos posiciones encontradas.

Una, que niega la validez de tal correlación aduciendo que las manufacturas —expórtense o no— están incluidas entre los datos del producto bruto considerado en dicha correlación, lo que de hecho invalida sus resultados.

La otra posición, basada en observaciones empíricas sobre la evolución de las exportaciones de manufacturas en diversos países en desarrollo que acrecentaron considerablemente el sector industrial y sus exportaciones, concluye que esa correlación sí es evidente y conceptualmente válida.

Si la fórmula general del producto bruto es:

$$\text{PNB} = C + I + X - M,$$

cualquier crecimiento que se dé en X por aumento de las exportaciones de manufacturas (o de cualquier índole que sea), que no tiene por qué afectar directamente a C e I, y sólo en menor medida a M por la importación de ciertos insumos y bienes de capital, no es difícil concluir aritméticamente que el producto bruto debe por fuerza acrecentarse.¹

II

Las condiciones de oferta

Como se ha mencionado, la disponibilidad de factores en los países latinoamericanos y, en general, en todos los países en desarrollo se caracteriza por una oferta (relativa) mayor de mano de obra que de capital. Al mismo tiempo, su actual estructura productiva se manifiesta en un predominio de bienes primarios, ya sean agrícolas, ganaderos o mineros. Esto determina que, siempre en términos relativos, sean baratos el salario y muchos insumos y caro el capital. De aquí que en los sectores secundarios (manufacturas y otros) los bienes producidos a base de una utilización del factor abundante

tienen una excelente posición competitiva, tanto en la economía interna como en la internacional. Se destaca que esto es así a pesar de que la productividad *física* de la mano de obra en las economías industrializadas es mayor que en los países en desarrollo, pues esa mayor productividad *física* no alcanza a compensar la

¹El crecimiento del PNB determinará por el conocido mecanismo del multiplicador de comercio exterior (k) un aumento de las importaciones. Pero ello sólo es consecuencia del aumento que antes se produce en el PNB por el acrecentamiento de las exportaciones.

baratura del salario existente en los países en desarrollo.

También es más baja la proporción que representan las materias primas dentro del precio final de las manufacturas donde América Latina tiene clara ventaja competitiva. Dos circunstancias coinciden aquí. Por un lado, los insumos de estos productos exportados tienen un alto contenido de producción nacional y, por otro, estos insumos nacionales también tienen un alto contenido de mano de obra, cuyo costo oscila entre el 20 y el 30 por ciento del precio total de la materia prima empleada; igualmente, el bajo salario incluido en estos insumos no es neutralizado por la mayor productividad física del trabajo de los países desarrollados.

De aquí que, en una investigación realizada por el autor,² se comprueba que para iguales bienes exportados por los Estados Unidos con respecto a Argentina, Brasil y Chile, la cantidad de veces en que una unidad de salario produce valor agregado es bastante inferior en los Estados Unidos. Así, mientras en Argentina una unidad de salario produce 3.77 veces valor agregado, en los Estados Unidos sólo produce 2.18 veces. Esas cifras son, en comparación con Brasil, de 3.33 y 2.02 y el contraste en la comparación con Chile es de 3.90 y 2.00 veces.

Por otra parte, la tecnología está hoy, siempre dentro de ciertas condiciones y límites, al alcance de cualquier país, lo que otorga a los bienes fabricados con ella condiciones inmejorables para su producción y exportación.

En lo tocante a las manufacturas más complejas, producidas con tecnología más avanzada y 'sofisticada', aun cuando subsisten ciertos factores favorables, la brecha de competitividad tiende a achicarse. Muchas veces ese estrechamiento del margen competitivo se explica porque para desarrollar aquellas producciones se requiere, además de escalas considerables de producción, ciertos insumos básicos e intermedios especializados que se obtienen en América Latina y otros países en desarrollo con

costos no muy favorables. De aquí que puedan derivarse, para superar este obstáculo o escollo, dos políticas opuestas y que conducen a resultados diferentes. Una política consiste en producir estos insumos internamente, lo que conlleva un grado variable de proteccionismo y subsidios internos a la producción; esto, como es evidente, hace que ese insumo sea de costo más elevado internamente que el similar importado sin obstáculo protector (salvo que el subsidio neutralice la diferencia de costos). Si esto fuese así, el conocido juego de la fórmula de protección efectiva a los factores de la producción determinará que esa política, carente de defensas internas especiales, actúe como una imposición tributaria a la localización de la actividad que produce el bien final en la economía del país en desarrollo considerado. La defensa contra esta imposición implícita llevará a un trastocamiento de ciertas variables internas, cuya naturaleza y efectos es fácil predecir.

La otra política—para superar el escollo de la carestía del insumo examinado—radica en importarlos con aranceles muy bajos, pero gravando con elevadas tarifas arancelarias los bienes finales con ellos producidos. Esto hará que la tasa efectiva de protección para los factores internos de la producción del bien final sea mucho más alta que la nominal y actúe como un subsidio a la localización de dicha actividad en el país en desarrollo. Si esta producción interna no tuviese posibilidades de hacerse en el futuro en condiciones económicas, se crearía un enclave productivo ineficiente, que determinaría alzas de precios en los bienes finales con ellos producidos. Y, por el contrario, si a la larga esa producción se lograra en condiciones económicas, los bienes finales producidos con dichos insumos serían de un costo competitivo, tanto en la economía interna—respecto a otras actividades—como en la economía internacional.

La exportación de manufacturas, según se desprende de lo que se lleva expresado, es algo así como el último eslabón de una cadena cuyo comienzo lo constituye la producción para sustituir importaciones. Para el desarrollo del proceso completo se ha hecho imperativo en los países en desarrollo adoptar medidas como son, para mencionar sólo algunas, los incenti-

²Véase Pedro I. Mendive, "Identificación de productos y de barreras no arancelarias para las negociaciones de la Ronda Tokio". Documento presentado al Seminario sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales realizado en Guatemala en octubre de 1976, auspiciado por la SIECA y el Proyecto Interregional CEPAL/UNCTAD/PNUD.

vos a la producción de bienes finales, el tratamiento de ciertos insumos, la creación de instrumentos crediticios, de seguros y de otra naturaleza y, en fin, todo aquello que conforma una estructurada y completa política de promoción de exportaciones.

Clasificando por materia o competencia las diversas medidas que integran dichas políticas, pueden establecerse dos grupos de medidas o instrumentos definidos: los incentivos a la producción de bienes para exportación y los incentivos a la exportación misma.

Dentro del primer grupo cabe mencionar especialmente los siguientes instrumentos:

- eliminación o reducción de aranceles a la importación de insumos y de bienes de capital;
- eliminación de gravámenes al financiamiento de la producción;
- eliminación o reducción de los impuestos que gravan la energía utilizada para producir bienes para exportación;
- otorgamiento de créditos en materia de impuestos a la renta sobre la parte destinada a la producción exportadora;
- aplicación del *draw-back* a bienes de capital e insumos;
- financiamiento y rebaja del tipo de interés aplicado a la producción para exportar;
- tratamiento diferencial al transporte de bienes para exportación;
- subsidios directos a la producción de bienes para exportación.

En el segundo grupo de medidas, es decir, aquellas que tratan de incentivar la exportación, pueden mencionarse las siguientes:

- devolución o exención total o parcial de los impuestos internos que gravan los productos exportados;
- financiamiento del crédito de exportación;
- seguro de crédito a la exportación;
- devolución o reintegro del cambio extranjero, que opera como un tipo de cambio diferencial;
- programas especiales de exportación;
- subsidios directos a la exportación.

Parece innecesario analizar aquí las medidas citadas, por cuanto, además de ser conocido su mecanismo de aplicación, son conocidos sus efectos económicos sobre la economía interna y

la exportación. En cambio sí parece importante hacer algunos comentarios acerca de la resistencia de los países desarrollados a aceptar que las apliquen los países en desarrollo, no obstante aplicarlas ellos también profusamente.

Dentro de una vieja estructura proteccionista se estuvieron insertando una serie de medidas no arancelarias que obstaculizan el acceso de bienes de los países en desarrollo en los mercados de países desarrollados. Pero dos de ellas, las contempladas en los artículos VI, XII y XIX del GATT, son las que tienen relación con ese rechazo. Si bien dichas dos medidas —salvaguardias y derechos compensatorios— están reglamentadas en los artículos mencionados, convengamos que en su aplicación actual por parte de los países desarrollados además de ser mucho más amplia que antes, ni en su procedimiento ni en su justificación se ajustan a lo establecido en ellos. En el caso de las salvaguardias no se prueba el perjuicio grave que menciona el artículo XIX; y en el de los derechos compensatorios, además de no demostrarse el daño se aplican en forma arbitraria, cuando no se amenaza simplemente con aplicarlos para desalentar, por presencia y extensión, las exportaciones de bienes hacia esos mercados.

La actual realidad de la economía mundial difiere sustancialmente de la existente durante buena parte del siglo pasado y la primera década del presente, cuando las características básicas de la división internacional del trabajo estaban vigentes y las restricciones al comercio radicaban, en la práctica, sólo en las tarifas arancelarias. Esto resultaba del hecho de que la economía mundial se componía, por un lado, de unos pocos países desarrollados, necesitados de materias primas y de mercados consumidores, y que no sólo producían los más diversos bienes manufacturados, sino que, en su calidad de exportadores de capital, facilitaban al mismo tiempo la explotación de los recursos naturales que ellos necesitaban del otro grupo de países, que era con mucho el más numeroso y estaban en condiciones apenas incipientes de desarrollo. Por supuesto que mientras el pequeño conjunto de países industrializados lograba un rápido desarrollo a base de una diversificación productiva con el avance manufacturero, el otro grupo, más numeroso, lo hacía basado en la ex-

plotación de un escaso número de productos primarios. La cuenta de capital del balance de pagos de estos últimos países —alimentada por la creciente inversión externa— no sólo permitía la explotación de dichos recursos, sino también el pago de aquellos bienes necesarios que importaban de los países más desarrollados, como así de las remesas de los rendimientos de esas inversiones. Esta división internacional del trabajo descansaba en parte, bien o mal, sobre cierta ventaja comparativa que unos países tenían en la producción de determinados bienes en relación con otros países. Pero de unos años a esta parte se está produciendo un profundo cambio en el patrón de las ventajas comparativas internacionales. Antes sólo uno o dos países iban alcanzando poco a poco un mayor desarrollo basado en el avance industrial, cuya producción no sólo abastecía simultáneamente el consumo interno sino que, en forma paulatina, iba ganando mercados exteriores. Pero en una economía mundial en expansión y con numerosos países en desarrollo necesitados de esos productos, no se produjo, en la práctica, dislocamiento alguno en la economía ni en el comercio mundiales.

Pero durante los últimos años, y en forma acelerada, este proceso se ha propagado a numerosos países en desarrollo, los que súbitamente aparecen en el ámbito mundial como exportadores de una amplia gama de bienes manufacturados, ahora producidos ventajosamente por la utilización de una alta densidad de mano de obra, su factor abundante.

Este último hecho, y el falaz argumento del salario de hambre que según los países desarrollados abonan las economías en desarrollo, tratan de justificar la aplicación de medidas proteccionistas, cuando en realidad lo que están justificando son las políticas de promoción de exportaciones de manufacturas que adoptan los países en desarrollo.³

En efecto, cuando la producción competi-

³En realidad el salario y el interés que se pagan en las economías en desarrollo resultan de la productividad marginal de la mano de obra y del capital, la que está determinada (en el sentido marshalliano) por la oferta relativa de esos factores de la producción. De esta forma, en América Latina es bajo el salario y caro el capital, que es todo lo contrario de lo que acontece en el mundo desarrollado.

tiva lograda por los países en desarrollo encuentra barreras como las mencionadas y todo el sistema proteccionista del que se hablará más adelante, la única forma de superar ese obstáculo comercial que tiene el mundo desarrollado consiste en acordar subsidios y otros estímulos a la producción y exportación de tales bienes. Es ésta una posición que dista mucho de ser mendicante ya que con dichos expedientes sólo se trata de neutralizar el desleal tratamiento que aplican los países desarrollados a los productos de los países en desarrollo. Está también el principio de la industria incipiente, argumento o política que en su momento emplearon los propios países desarrollados, principalmente los Estados Unidos.

Cabe mencionar ahora otra dificultad que se agrega a las antes citadas, y que a su manera constituye un impedimento para que los bienes de ciertas industrias complejas de alta densidad de capital acrecienten su competitividad en el exterior. Se trata de la existencia de empresas transnacionales en determinados sectores manufactureros que utilizan tecnologías avanzadas, pero muchas veces ya obsoletas en los centros pues constituyen transferencias de fábricas técnicamente superadas en el país de origen.

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS
(EXCLUIDO PETROLEO Y METALES NO
FERROSOS) DE ALGUNOS PAISES
LATINOAMERICANOS

(Años 1973 y 1974, según el país)

País	Exportaciones (millones de dólares)	Exportación por habitante (dólares)
México	2 105	34
Brasil	1 916	18
Chile	110	11
Argentina	550	21
Perú	27	2
Uruguay	118	38
El Salvador	79	19
Ecuador	48	7
Colombia	180	7

Fuente: UNCTAD.

Una primera dificultad estriba en que esas industrias utilizan insumos producidos por las casas matrices, insumos que suelen importarse a un precio superior al de mercado; otra dificultad radica en que la casa matriz suele imponer una prohibición de competir, ya sea por una distribución geográfica del mercado aplicada por los centros o por otras razones imaginables.

Estos sectores se limitan así al mercado interno del país en desarrollo donde están establecidos o, a lo sumo, a la exportación a

mercados en desarrollo de países vecinos.

Además, las vinculaciones comerciales que se establecen entre importaciones y exportaciones de insumos y de bienes finales, suelen encubrir precios reales, utilidades, impuestos, etc., lo que dificulta el armónico desarrollo de una serie de actividades vinculadas al sector e impide la normal recaudación del fisco.

De todas maneras América Latina está exportando al mercado mundial cantidades considerables como lo indica el cuadro 1.

III

Las condiciones de acceso en el mundo desarrollado

Si una larga serie de bienes manufacturados por los países en desarrollo gozan de una clara ventaja competitiva en el ámbito internacional (textiles y confecciones, calzado, artículos y vestidos de cuero, alimentos elaborados, algunos productos químicos, ciertas partes, elementos y productos electrónicos), otros numerosos bienes industriales producidos por industrias ligeras, e incluso algunos fabricados por industrias más pesadas, justifican las políticas aplicadas por estos países para promover el desarrollo de la industria y de la exportación de sus productos.

Frente a una oferta así caracterizada, los bienes manufacturados carecen de ventajas equivalentes en las condiciones de acceso ofrecidas por los mercados de los países desarrollados. En efecto, estas condiciones son exiguas y, lamentablemente, las tendencias recientes permiten asegurar que se van tornando cada vez más precarias, o si se prefiere, más restringidas.

En primer lugar, los aranceles de los países desarrollados tienen una tasa media ponderada de menos del 10%, y esto debido a dos hechos principales que explican por qué resulta engañoso detenerse, al analizar el sistema arancelario, en ese simple y solo promedio. En efecto, cerca del 40% de las importaciones de esos países ingresan libres de derechos, situación que se fue gestando a través de las distintas rondas de negociaciones en el GATT. Pero

estas importaciones libres de derechos son, en su enorme mayoría, importaciones de productos cuya comercialización internacional interesa a los propios países desarrollados y poco a los países en desarrollo. Por otra parte, existen, con referencia a esa tasa, dispersiones de una extraordinaria magnitud que afectan a productos de interés exportador de los países en desarrollo.

Por su lado, la estructura de los sistemas arancelarios de los países desarrollados muestra un evidente escalonamiento arancelario a medida que, en una cierta línea productiva, se avanza en el grado o etapa de elaboración. Esto determina que los factores de la producción de los países desarrollados gocen de una tasa efectiva de protección que, en muchos casos, más que duplica o triplica la protección acordada por la tasa nominal.

En un trabajo anterior⁴ determinamos para Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón, dichas tasas efectivas en los siguientes grupos de productos: alimentos elaborados, textiles y sus confecciones, industrias ligeras e industrias de mayor complejidad, incluyendo productos de especial interés latinoamericano. El cuadro 2 permite apreciar la altura de las respectivas tasas efectivas medias ponderadas. Individualmente muchos produc-

⁴Pedro I. Mendive, "Proteccionismo y desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, N.º 6, segundo semestre de 1978.

tos, así la mantequilla en la Comunidad (1 322.7%), el aceite refinado de semilla de algodón en los Estados Unidos (465.9%), o los cigarrillos y cigarros en el Japón (405.0%) son ejemplos de las increíbles dispersiones que esas tasas efectivas de protección poseen con respecto a la tasa media ponderada.

Cuadro 2
TASA EFECTIVA DE PROTECCION
(Porcentajes)

Grupo de productos	USA	Japón	CEE
Alimentos elaborados	28	68	63
Textiles y sus manufacturas	43	45	60
Industrias ligeras	24	26	15
Industrias complejas	16	22	22

Estas elevadas tasas efectivas de protección permiten precisar algunos comentarios. El primero: actúan como un subsidio para que las actividades productoras de bienes finales se localicen en el país protector. Un segundo comentario: en los países desarrollados esas tasas encubren actividades de evidente ineficiencia productiva, tanto en comparación con similares actividades del exterior como con respecto a otras internas. De las primeras quedan protegidas por el escalonamiento tarifario, y en relación a las segundas puede afirmarse que la remuneración a los factores de la producción ocupados en la actividad protegida tiende a igualarse a la de los factores empleados en las industrias eficientes. La inflación de costo-estructura que hoy puede observarse en el mundo desarrollado, resulta, en buena parte, del juego de la tasa efectiva de protección en industrias ineficientes y de otras barreras no arancelarias que la protegen de la competencia exterior y que se analizan seguidamente.

En efecto, junto a esta estructura arancelaria existen además, y sobre todo, las barreras no arancelarias. Estas, además de diversificar últimamente su carácter, han acrecentado de manera notable el número de aplicaciones. Esto se debe al hecho ya señalado que muchos

productos de interés de los propios países desarrollados se comercian libres de derechos o con tasas reducidas. Y como éstas generalmente están consolidadas en el GATT los países desarrollados no pueden alterarlas. En circunstancias como las actuales, cuando el desempleo azota a los países desarrollados, se recurre, como falsa salida, al recrudescimiento proteccionista a través de las barreras o medidas no arancelarias. A todo este andamiaje creado actualmente en torno al proteccionismo se dio en llamarlo 'nuevo proteccionismo'. Pero en realidad, no es otra cosa que la inserción de nuevas formas y modalidades proteccionistas en una antigua estructura proteccionista. Entre estas nuevas formas pueden citarse las restricciones 'voluntarias'; los acuerdos de comercialización regular; las limitaciones impuestas mediante acuerdos multilaterales que se hacen operativos una vez que a su amparo se conciertan convenios bilaterales (multifibras); los mecanismos de precios de activación (*trigger prices*) en los Estados Unidos y los precios mínimos en la Comunidad, por ahora aplicados ambos sólo en el sector siderúrgico; los American Selling Prices (ASP) en Estados Unidos; en suma, todo lo que, en definitiva, tiende a llamarse eufemísticamente, comercio libre organizado o, con más propiedad, comercio libre condicionado. Agréguese a lo anterior lo expresado al comienzo con respecto a la arbitraria aplicación de salvaguardias y derechos compensatorios, y se tendrá una idea de la amplitud y complejidad de los instrumentos limitantes del acceso a los mercados de los países industrializados.

El cuadro 3 ofrece una visión cuantitativa de barreras identificadas, para los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón, sobre una muestra de productos que, en 1976, poseían un valor comercial de 8 196, 8 961 y 3 117 millones de dólares, respectivamente.

Frente a las precarias condiciones de acceso que las economías desarrolladas ofrecen a las exportaciones de los países en desarrollo, éstos han abrigado grandes esperanzas, primero, en la vigencia de los sistemas generales de preferencias que mantienen los países desarrollados, como excepción a los principios de no discriminación y de reciprocidad global regi-

Cuadro 3

BARRERAS NO ARANCELARIAS
IDENTIFICADAS PARA PRODUCTOS DE
INTERES EXPORTADOS DE
AMERICA LATINA, EN 1976^a

Tipo de restricción	Número de subpartidas		
	USA	Japón	CEE
Total de subpartidas analizadas	165	126	172
Total de subpartidas con barreras	76	43	156
Restricciones cuantitativas	65	33	117
Sanitarias	10	7	17
Derechos y componentes variables	—	—	18
Otras restricciones	1	3	4

Fuente: Pedro I. Mendive, *op. cit.*

^aNo incluye aquellas medidas que, aunque autorizadas por el GATT, se aplican hoy sin someterse a su reglamentación (como salvaguardias y derechos compensatorios).

dos por el artículo I del GATT, excepción que emana de un *wavier* autorizado por el artículo XXV, parágrafo 5, del Acuerdo General; y, segundo, en las negociaciones comerciales multilaterales (Ronda Tokio) que durante casi seis años se celebraron en Ginebra.

Los sistemas generales de preferencias no parecen haber significado ninguna apertura apreciable de mercados, por la incertidumbre que implican en cuanto a la permanencia de los productos incluidos, por las propias salvaguardias que hacen, los límites máximos que contienen, lo engorroso, difícil y costoso de la prueba de origen y la misma precariedad que les otorga el plazo de vigencia de esos sistemas (diez años), aun cuando exista cierta certidumbre de que serán prorrogados a sus respectivos vencimientos. De todas maneras, en la práctica ha sido relativamente escaso el aprovechamiento de estos sistemas y tampoco han constituido una salida al proteccionismo resumido en páginas anteriores, incluso por la naturaleza misma de los productos incluidos.⁵

⁵Según la UNCTAD su utilización por países ha variado entre un 15% y un 75%. En el caso específico de América Latina el grado de aprovechamiento efectivo está, en general, más cerca del límite más bajo.

Así, por ejemplo, en las mencionadas negociaciones multilaterales Estados Unidos no efectuó oferta alguna bajo el sistema general de preferencias y, en cambio, eliminó en 1979 una serie de productos que ya no llenan las condiciones de la cláusula de la necesidad competitiva, los que según estimaciones afectaron en 1978 unos 60 millones de dólares. La Comunidad Económica Europea (nueve países) efectuó 33 ofertas, pero ellas sólo disminuyen la tasa media ponderada de 18.7% antes de la oferta a 18.6% después de la oferta. Y ésta se hizo para los capítulos 01-24 de la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, pero nada ofreció sobre productos manufacturados (capítulos 25-99). El Japón, por último, efectuó 4 ofertas que a su vez reducen en muy escasa magnitud la tasa media.

Por su parte, las negociaciones comerciales multilaterales según los datos preliminares dados a conocer, arrojan muy magros resultados.⁶

En materia arancelaria, las reducciones acordadas por los Estados Unidos, la CEE y el Japón en las tasas medias ponderadas NMF para los productos industriales de -4.5, -3.0 y -3.2 unidades, respectivamente, unidas a elasticidades-precio de demanda de importaciones de -2,2; -1,3; y -1,9 y al valor de las importaciones procedentes de América Latina en 1976, hubieran posibilitado, durante ese año, un crecimiento de dichas importaciones por un total de 328 millones de dólares. Como puede advertirse, un crecimiento mínimo si se lo compara con los 6 000 millones de dólares importados gravados sobre una muestra de más de 10 000 millones.

Pero esta aparente expansión del comercio no tiene en cuenta la red de barreras no arancelarias que hoy obstaculizan el comercio internacional. En efecto, puede asegurarse que la consideración de estas barreras, sobre todo las restricciones cuantitativas, fue prácticamente marginada de las negociaciones y que sólo se negociaron cinco códigos de conducta⁷ para

⁶No obstante que ya se dieron por finalizadas las negociaciones comerciales multilaterales sus resultados definitivos aún no se hicieron públicos.

⁷El de salvaguardias continúa negociándose.

hacer más eficaz ese comercio limitado por barreras sanitarias y fitosanitarias, aforos, compras del Estado, licencias y subsidios, y derechos compensatorios. En verdad, un somero análisis de estos códigos permite concluir que únicamente legalizarán las prácticas que ya aplican los países desarrollados, dando sólo mayor claridad y transparencia a las reglas de juego aplicadas en esas prácticas.

Como información adicional, y según estimaciones efectuadas por el autor, más de tres cuartas partes del incremento del comercio que se hubiera experimentado en 1976, de haber existido en la CEE, USA y Japón un desmantelamiento de todas las barreras mencionadas, se hubiera originado en la eliminación de las barreras no arancelarias y sólo una cuarta parte en la reducción de todos los aranceles entonces vigentes. En términos absolutos, el desmantelamiento de las barreras no arancelarias hubiera favorecido, durante ese mismo año 1976, un crecimiento de las exportaciones de manufac-

turas de América Latina (capítulos 25-99) a los citados países de unos 1 400 millones de dólares, en tanto que la eliminación de los aranceles hubiera incentivado un incremento de las exportaciones latinoamericanas de sólo 400 millones de dólares. Se advierte que estas cifras incluyen determinadas manufacturas —alimentos elaborados— que aparecen en los capítulos 01-24 de la NAB.

Por consiguiente, si los sistemas generales de preferencias, las negociaciones arancelarias y las de barreras no arancelarias no conducen a una apertura de los mercados, el obstáculo principal a la exportación de manufacturas estará dado más bien, para los países en desarrollo, por la demanda (condiciones de acceso a los mercados) y no por la oferta de manufacturas.

La conclusión que de aquí puede extraerse una vez más, es la legitimidad de la utilización de subsidios a las exportaciones por parte de los países en desarrollo.

IV

Líneas de acción

Estimamos que en las páginas anteriores quedó claramente establecido dónde radica el principal obstáculo que limita la exportación de manufacturas latinoamericanas al mercado mundial. Igualmente se puso en evidencia que las dos opciones institucionales que tuvieron los países de la región —y todos los países en desarrollo— para remover ese obstáculo, no pasaron de ser vanas esperanzas. De aquí que la solución al problema deba buscarse por otros derroteros. Por ello se analizan a continuación diversos tipos de soluciones parciales, con el propósito de examinar su eficacia, cuando la tienen, o su inconveniencia o inocuidad en el caso contrario.

La primera medida que suele proponerse es sostener que los países en desarrollo deben proseguir el proceso de sustitución de importaciones, primero como medio de 'retorsión' (*retaliation*) hacia los países desarrollados y, luego, como instrumento que impida recaer en

mayores déficit de balance de pagos. Esta medida puede resultar de relativa eficacia —y durante un lapso no demasiado prolongado— en aquellos países que están comenzando su desarrollo manufacturero y todavía cuentan con un amplio margen de importaciones fácilmente sustituible. Pero en aquellos países en desarrollo más avanzados, donde no se dan esas circunstancias, el proceso puede ser contrario a sus intereses económico-sociales. Como ya se expresó, esto además de crear una estructura industrial de cierta ineficiencia, puede conducir a crear sus propios escollos a la misma exportación de manufacturas en otros sectores industriales.

Una segunda medida consistiría en acrecentar el comercio de manufacturas entre los países del mundo en desarrollo. No cabe duda que este comercio que estuvo creciendo cada vez más —por lo menos para algunos países— puede ofrecer cierto alivio al problema; pero

está condenado por ahora a circunscribirse a determinadas manufacturas, casi con exclusión de las producidas por las industrias pesadas, como las de bienes de capital, transporte, etc. Así, pues, estos últimos bienes seguirán suministrándolos los países desarrollados, creando una asimetría comercial no sólo con respecto al valor comercializado sino también con referencia a la estructura de las demandas recíprocas entre países desarrollados y en desarrollo.

Una tercera línea de acción consistiría en negociar dentro y fuera del GATT la eliminación o desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias. Este argumento tropieza con una gran dificultad que es el diferente poder de negociación que los países grandes poseen frente a los pequeños, considerados éstos individualmente. Por ello se cree que aun cuando estas negociaciones prosperen, no brindarán resultados significativos para los países en desarrollo; y esto quedó plenamente demostrado en las negociaciones que acaban de finalizar en Ginebra.

Otra línea de acción podría consistir en aprovechar las líneas productivas menos protegidas por los países desarrollados. Esta solución, además de condenar a los países en desarrollo a desenvolver su industria y su exportación dentro de una gama limitada de bienes, ofrece una gran inseguridad futura. Ya se ha visto en páginas anteriores todo el andamiaje de barreras que los países desarrollados comenzaron a levantar a las exportaciones de los países en desarrollo cuando éstos comenzaron a inundar sus mercados compitiendo dada su clara ventaja comparativa.

Resta también la oportunidad de alterar las corrientes comerciales, incentivando y acentuando el comercio con aquellos países desarrollados con los cuales aún no se estrecharon amplios lazos comerciales; aquí cabría un intento de cierto tipo de negociación que liberalizase el comercio recíproco.

Como puede observarse, todas las medidas antes mencionadas ofrecen muy pocas seguridades de que sean las más adecuadas. Se estima que la solución está en aumentar el poder de negociación de los países en desarrollo, responder al proteccionismo con limitaciones al acceso a las materias críticas que poseen los países en desarrollo, oponer el enorme merca-

do importador que da la suma de los mercados singulares; y a las limitaciones u obstáculos que imponen las barreras de los países desarrollados, aplicar, incluso, dentro de este marco colectivo, las medidas de 'retorsión'⁸ eficaces para contrarrestar los efectos de la diseminación de nuevas o viejas medidas proteccionistas, etc.⁹

Para todo ello se requiere montar un sistema operativo eficiente y rápido con el concurso, por lo menos en América Latina, de los grupos latinoamericanos de Bruselas y Ginebra, y los de Nueva York y el CECON en Washington. Al lado de estos grupos de representantes gubernamentales cabe mencionar aquellos organismos internacionales que tienen competencia en el ámbito interregional y en los distintos ámbitos regionales, que puedan brindar los elementos analíticos necesarios, como base, para la adopción de medidas, decisiones, y elementos de negociación por parte de los países en desarrollo.

En realidad puede concebirse un sistema con tres mecanismos operativos. En primer lugar, uno de información y consulta, con la exclusiva participación de los países latinoamericanos. En segundo término con un mecanismo integrado por países desarrollados y en desarrollo donde se dirimieran las controversias que podrían surgir del mecanismo de información y consulta antes mencionado, y cuyas resoluciones podrían revestir un carácter obligatorio o simplemente moral.¹⁰ Finalmente, un tercer mecanismo, constituido éste por una especie de junta de vigilancia que observaría la aplicación de lo acordado por el mecanismo de controversias.

⁸ Esta medida fue propuesta por importantes personalidades latinoamericanas que asistieron a un seminario sobre proteccionismo realizado en Buenos Aires entre el 31 de octubre y el 3 de noviembre de 1978, organizado por la CEPAL y el PNUD con el auspicio del gobierno argentino. Véase en este sentido el "Informe de la Reunión sobre Protecciónismo", CEPAL/1057.

⁹ Muchas de estas medidas son, dentro del GATT, ilegales, pues no han sido aceptadas por éste al ingresar el país al GATT o no emanan de un *wavier* (artículo XXV).

¹⁰ Tal vez lo más aceptable sería la fijación o acuerdo de 'compensaciones equivalentes' que se darían por toda trasgresión a las reglas del juego establecidas, es decir, por todo intento de hacer recrudescer el proteccionismo existente.