

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



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

SUMARIO

América Latina en la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo. <i>Centro de Proyecciones de la CEPAL</i>	7
La apertura al exterior de América Latina <i>Aníbal Pinto</i>	33
El fenómeno tecnológico interno <i>Ricardo Cibotti y Jorge Lucángeli</i>	61
El desarrollo económico y las teorías del valor <i>Armando Di Filippo</i>	81
Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia <i>Alexander Schejtman</i>	121
Estadísticas del sector externo para la planificación del desarrollo: ¿tarea de estadísticos y de planificadores? <i>Mario Movarec</i>	141
Sobre el artículo de Raúl Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación" Comentario de Gert Rosenthal Comentario de Isaac Cohen Comentario de Fernando Fajnzylber	163
Algunas publicaciones de la CEPAL	183

Estadísticas del sector externo para la planificación del desarrollo: ¿tarea de estadísticos y de planificadores?

Mario Movarec*

En la CEPAL, desde sus comienzos ha existido la preocupación por promover el mejoramiento de las estadísticas y con ese propósito ha propiciado en diversas oportunidades la discusión del tema entre planificadores y estadísticos. El autor plantea que, al margen de la importante acción que en el futuro pueden realizar dichos profesionales, en el caso de las estadísticas de comercio exterior existen algunos obstáculos que impiden su mejoramiento, debido a la influencia de ciertos factores directamente vinculados al sector externo, los que no inciden en otros sectores de la estadística.

Luego de identificar los factores de influencia de esas estadísticas —los sistemas administrativos aduaneros, los regímenes operativos y de comercialización, los requerimientos de la comparabilidad internacional y los procesos de integración regional— explica cómo estos factores han tenido en el transcurso del tiempo efectos favorables o perjudiciales sobre las estadísticas, condicionando su desarrollo.

En la tercera sección analiza la participación que les cupo tanto a planificadores como a estadísticos en ese proceso, y los serios obstáculos que se oponen a estos últimos, a la luz de lo acontecido en la ALALC desde 1960.

El artículo concluye con un análisis sobre el mejoramiento de las estadísticas, indicando que los factores tratados al comienzo habrían tenido mayor influencia que la que pudieron ejercer los estadísticos y planificadores.

*Funcionario de la CEPAL.

I

Antecedentes

Desde hace años se ha planteado en la CEPAL la necesidad de realizar reuniones técnicas, de carácter permanente, entre estadísticos y planificadores, con el fin de estudiar y formular propuestas tendientes a coordinar y encauzar las actividades de las oficinas de estadística para satisfacer los crecientes requerimientos de información.

Esta inquietud ha surgido tanto en la CEPAL como en los organismos nacionales de investigación y planificación toda vez que se tuvo que confrontar las necesidades de información estadística con su disponibilidad. Luego de dichas confrontaciones se formó la opinión de que la producción estadística, incluida la oportunidad con que se compilan y publican los datos, es insatisfactoria para atender las actuales demandas de información.

No obstante, debe señalarse que la opinión formada respecto al estado insatisfactorio de la estadística es muy general pues aún no se ha precisado en qué medida las estadísticas producidas no satisfacen los requerimientos de la planificación, como así tampoco en qué campos de la estadística socioeconómica las estadísticas son más o menos satisfactorias o insatisfactorias, puesto que las demandas de información de los planificadores son excesivamente vastas y abarcan prácticamente todas las fases de la función estadística. Ello convierte a los planificadores en los mayores y más importantes usuarios de la estadística y a su vez genera exigencias específicas cuya atención requiere que se establezca previamente un orden de prioridades. Pero en la práctica dichas prioridades aún no han sido fijadas en los países latinoamericanos.

Se han formulado, de todos modos, propuestas tendientes a facilitar, en los países menos desarrollados, la preparación de series estadísticas que puedan ser útiles para establecer un sistema integrado de estadísticas básicas utilizables en los programas de desarrollo económico y social.¹

¹Naciones Unidas, *Serie estadísticas para uso de los países menos desarrollados en relación con sus programas de desarrollo económico y social*. Informes estadísticos, Serie M, N.º 31. Nueva York.

Asimismo, vinculado a la Evaluación Regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo (EID), la CEPAL "ha reunido de una manera sistemática las principales estadísticas e indicadores que, en esencia, representan las bases cuantitativas de los análisis y estudios efectuados en la segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo".²

A su vez, también se han expuesto ideas tendientes a organizar la información para la Evaluación del Desarrollo.³

A la luz de estos y de otros antecedentes que eventualmente puedan surgir urge, en primer término, efectuar un reconocimiento de las estadísticas que se están produciendo con miras a calificar su utilidad para la planificación, para evitar el problema de la subutilización de los datos y luego, a base de este reconocimiento, especificar qué nuevas estadísticas, entre las que todavía no se compilan, también deben producirse.

Naturalmente que es ésta una tarea conjunta, de carácter permanente, de planificadores y estadísticos. No es exclusiva ni autónoma de unos u otros. Ello se hizo evidente en todas las oportunidades en que se reunieron para discutir sobre el tema, y existe consenso respecto a la importante tarea que ambos grupos de profesionales deben realizar conjuntamente.

Si bien esta acción solidaria que se desea promover ofrece fundadas expectativas de lograr un avance efectivo de las actividades estadísticas en su conjunto, en función de la demanda de los planificadores, las perspectivas de mejoramiento no son similares en las estadísticas de todos los sectores de la actividad económica y social. Este juicio se relaciona más

con la influencia que tienen diversos elementos en el desarrollo estadístico de algunos sectores que con el ritmo con que éstas pueden desarrollarse. Se trata, en suma, de precisar si las estadísticas podrían progresar únicamente al amparo de los programas que establezcan los estadísticos y los planificadores, o si por el contrario hay otros factores que también tienen influencia y pueden, por lo tanto, promover su desarrollo independientemente; y en algunos casos, como se verá más adelante, limitar e incluso impedir su mejoramiento.

Al señalar que el desarrollo estadístico de los diversos sectores de la actividad económica y social puede no ser uniforme, se están considerando implícitamente las características inherentes al propio sector que son por último las que en algunos de ellos determinan qué podrá o no registrar y revelar la estadística, condicionando su desarrollo. Que es lo que ocurre con las estadísticas de comercio exterior, tema central de este trabajo, y cuyo desarrollo gira en torno a la influencia que en el pasado y en el presente tuvieron dichos factores. A base de estos elementos, posteriormente se esbozan algunas ideas respecto a los futuros programas de acción que podrían emprender conjuntamente los estadísticos y los planificadores.

Debe advertirse que en la preparación de este artículo no se tuvo otro propósito que intentar ubicar a las estadísticas del sector externo en una dimensión lo más ajustada posible a su realidad. Asimismo cabe indicar que a lo largo de este artículo se citan como ejemplos algunas situaciones que han prevalecido, o prevalecen, en algunos países respecto a determinados aspectos de sus estadísticas de comercio exterior. Ello se hizo únicamente para ilustrar el razonamiento y en modo alguno debe interpretarse como que esos casos particulares sólo se registran en los países mencionados, puesto que examinar una determinada situación en todos los países significaría efectuar una evaluación que escapa al objetivo propuesto.

²*El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional. Segunda evaluación regional de la estrategia internacional de desarrollo, Tercera Parte (E/CEPAL/981/Add.3).*

³Juan Sourrouille, *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 23, Santiago de Chile, 1978.

II

Los factores que condicionan el desarrollo de las estadísticas de comercio exterior

Conviene examinar con detención los principales factores que, por estar directamente vinculados a las características del sector externo, condicionan el progreso de las estadísticas de comercio exterior:

— El primero, en orden de importancia e influencia, es el hecho de que las estadísticas de comercio exterior se obtienen como un subproducto de las administraciones de aduanas.

El término subproducto adquiere en este caso su acepción más amplia, puesto que “las estadísticas de comercio exterior, por depender de las administraciones de aduanas, quedan afectadas no sólo la clasificación de los productos, sino también el tipo y la veracidad de toda la información incluida”.⁴

— El segundo, corresponde a los regímenes operativos y de comercialización empleados para realizar las operaciones de comercio exterior. Ellos inciden también en gran medida sobre el tipo y la calidad de las estadísticas que se compilan.

— El tercero, se refiere a los requerimientos de la comparabilidad internacional de los datos. Si bien éste es un elemento de importancia en todas las estadísticas, en especial durante los últimos años, lo es en mayor medida, y desde hace mucho, en las estadísticas del sector externo.

— El cuarto, se relaciona con los movimientos de integración regional y subregional, que han promovido un avance decisivo en las estadísticas de comercio exterior de los países latinoamericanos.

Estas características del sector externo han condicionado en el transcurso del tiempo las estadísticas correspondientes de tal modo que a través de ellas podrían explicarse no sólo lo que son en la actualidad, sino además el desa-

rollo a mediano y a largo plazo que en ellas se está gestando.

I. La dependencia de las administraciones de aduanas

El primero de los factores de influencia en las estadísticas de comercio exterior que se ha señalado tuvo su origen hace más de un milenio. En la primera mitad del siglo VIII llegó a la península ibérica el conquistador moro Tarif ben Malek,⁵ quien se instaló en lo que probablemente corresponde a la ciudad romana Julia Traducta. En la invasión musulmana tomó la población nombre de Tarif ben Malek, actualmente Tarifa. Esta ciudad ubicada en la parte sur de España, cerca de Gibraltar, permitía el control del estrecho del mismo nombre. Tarif ben Malek estableció allí un puesto para recaudar tributos por el paso de los barcos de acuerdo a la cantidad y clase de los productos.⁶ Este hecho que puede parecer poco significativo para las estadísticas, lo es en grado sumo. Marca el origen de un instrumento económico que tiene gran vigencia e importancia en nuestros días: “la Tarifa”. Señala a su vez la génesis de las estadísticas de comercio exterior y simultáneamente su dependencia de los sistemas “tarifarios” o arancelarios administrados por las aduanas. Porque aun cuando no se conozcan los criterios utilizados en esos lejanos días para aplicar una tarifa a los distintos productos, no cabe duda que éstos tienen que haberse catalogado a fin de controlar lo que se recaudaba. Dicho control, si bien constituía en sí una estadística, derivaba de la aplicación de los dere-

⁴V. S. Kolesnikoff, “Commodity Classification”, en *International Trade Statistics*, R. G. D. Allen y J. Edward Ely, Nueva York, John Wiley & Sons, Inc. 1953, p. 73.

⁵No debe confundirse con el conquistador Tarik, lugarteniente del caudillo árabe Muza, quien en el año 711 inició la conquista de España. Véase *Enciclopedia Espasa-Calpe*, Madrid, 1923, Vol. 21, p. 908.

⁶V. S. Kolesnikoff, “Commodity Classification”, *op. cit.*

chos de paso de los barcos y no pretendía por supuesto compilar estadísticas para el análisis económico.

En consecuencia, los primeros registros estadísticos relacionados con el comercio exterior se efectuaron para facilitar la tarea de recolectar los derechos, subordinando el registro de los datos con ese fin.

Esta estrecha relación entre recaudación tarifaria y registro estadístico, con la consiguiente subordinación de ésta a aquélla, ha prevalecido hasta nuestros días a nivel nacional e internacional, y sirve para ilustrar los progresos y también las limitaciones y retrasos de las estadísticas correspondientes.

a) La clasificación de los productos

El primer intento de comparabilidad internacional a nivel mundial se refirió a los aranceles y no a la estadística. Doce siglos después de la aparición de la tarifa, la Conferencia Económica Mundial reunida en Ginebra bajo el patrocinio de la Sociedad de las Naciones en mayo de 1927, se ocupó de la necesidad de establecer una base común para los aranceles de aduanas.⁷ A raíz de ello un comité de técnicos emprendió la tarea de preparar un proyecto de nomenclatura común, el que se terminó en 1931 y fue objeto de una prolongada revisión hasta alcanzar su forma final en 1937.⁸ Sólo después de concluido este proyecto se realizó 'tímidamente' el trabajo de preparar, en 1938, la Lista Mínima de mercancías para las estadísticas del comercio internacional, de la Sociedad de las Naciones, basada en el proyecto de Nomenclatura Aduanera.⁹

La Lista Mínima no se elaboró como una clasificación estadística independiente y con una estructura propia, sino que era una selección de principales productos para los cuales se consideraba útil que los países publicaran sus datos de comercio exterior, lo que en la práctica

no ocurrió, porque cada país desarrolló su propia clasificación estadística. Además, en la Lista Mínima se utilizaba la misma codificación y definición establecida en el Proyecto de Nomenclatura Arancelaria. En ésta, como es tradicional en dichas nomenclaturas, rige el principio de la clasificación progresiva, que consiste en agrupar dentro del mismo capítulo todos los productos elaborados con la misma materia —desde la materia prima o producto en bruto hasta el producto terminado—, de modo que los capítulos, al contener productos muy heterogéneos respecto a su grado de elaboración, carecen de significación económica para el análisis del comercio exterior. Por ello no se utiliza la estructura de la nomenclatura arancelaria para examinar la evolución del sector externo ya que, por ejemplo, la comparación de los valores de las exportaciones o importaciones de un país basada en los capítulos del arancel no es útil.

En consecuencia no debe extrañar que, posteriormente, cuando en 1950 en el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas se realizaron los trabajos para la elaboración de la Nomenclatura Aduanera de Bruselas (NAB), la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas haya recomendado la preparación de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI Original),¹⁰ para que esta clasificación fuera adecuada al análisis del comercio internacional y satisficiera la necesidad y la creciente demanda de mayor comparabilidad estadística. Cuando en 1960 la CUCI fue modificada¹¹ y ampliada, uno de sus principales objetivos era asegurar su concordancia adecuada con la NAB, ya que la revisión suponía modificaciones en ambas clasificaciones. En el caso de la NAB, hubo que subdividir varias partidas y añadir observaciones a las Notas Explicativas de Bruselas sobre las subpartidas así creadas, medidas que el Consejo de Cooperación Aduanera aceptó tomar, haciéndose así aplicable a la CUCI la definición precisa lograda por la NAB;

⁷La uniformación o coordinación de ciertos aspectos de los sistemas aduaneros en los países latinoamericanos: *Nomenclatura Arancelaria Uniforme* (CEPAL, E/CN.12/C.1/WG.3/2), julio 1960.

⁸*Draft Customs Nomenclature*. Series II. Economic and Financial (1937 II.B.5.), Vols. 1 y 2.

⁹*Minimum List of Commodities for International Trade Statistics*, Series II. Economic and Financial (1938 II.A.14) y corrigendum, 1939.

¹⁰Naciones Unidas, *Informes Estadísticos*, Serie M N.º 10 "Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional", Nueva York, 1951.

¹¹Naciones Unidas, *Informes Estadísticos*, Serie M N.º 34 "Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional", modificada, Nueva York, 1961.

de este modo se proporcionaba a los países un sistema que ofrecía, al mismo tiempo, las ventajas de una nomenclatura arancelaria y las de una clasificación estadística internacionalmente aceptada. Se logró así una correspondencia exacta entre la CUCI Modificada y la NAB. Se consideró indispensable mantener la correlación directa entre ambas clasificaciones cuando recientemente en 1975 la CUCI fue otra vez revisada¹² para adecuarla mejor a la compilación y al análisis del sector externo dado el rápido aumento del volumen del comercio mundial desde 1960, y las transformaciones ocurridas desde entonces en su cobertura geográfica y de productos.

A partir de 1960 existe, pues, entre la NAB y la CUCI una correspondencia al nivel más desagregado de ambas clasificaciones, y esto permite que al reordenar los datos basados en la NAB se puedan presentar informaciones según la CUCI y viceversa. Este logro merece ser comentado con detención para explicar hasta qué punto el desarrollo de la clasificación estadística ha dependido de las clasificaciones arancelarias.

Durante el prolongado período que se inicia en 1937-1938 (años en que fueron creadas respectivamente la Nomenclatura Aduanera y la Lista Mínima de Mercaderías con fines estadísticos) hasta 1960, cuando se logró la equivalencia entre ambas, se disponía de dos clasificaciones relacionadas con el comercio internacional.

i) *La Nomenclatura Arancelaria*

Esta era propiciada para ser adoptada a nivel mundial como Nomenclatura Arancelaria, lo que se fue logrando paulatinamente por parte de los países, tanto individual como colectivamente, con la puesta en vigor de los tratados que crearon la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Zona Europea de Libre Comercio (EFTA). "Entre los factores que hicieron posible concluir ambos convenios en breve tiempo cabe destacar que los países tenían ya sus aranceles respectivos basados en la NAB y

los expertos que intervinieron en su redacción estaban familiarizados con ese lenguaje común. La simple lectura del Tratado de la EFTA demuestra que fue relativamente fácil a los siete países que la integraban en ese entonces, establecer la lista de mercancías manufacturadas o transformadas a que se refieren ciertas disposiciones de dicho convenio —el origen principalmente— y cuyo régimen se definió en función de los capítulos y posiciones de la NAB. También el GATT ha manifestado reiteradamente y de forma taxativa la necesidad de llegar a tener en todos los países aranceles de aduanas comparables en interés de las negociaciones arancelarias, y para facilitar el comercio internacional ha aconsejado que se adopte la NAB".¹³

En nuestra región, la CEPAL convocó, en agosto de 1960, la Primera Reunión del Grupo de Trabajo de Expertos Latinoamericanos en Asuntos Aduaneros para discutir sobre la uniformación de los sistemas aduaneros en nuestros países. Una de las principales resoluciones entonces adoptadas fue la de recomendar a los países latinoamericanos la adopción de la NAB en sus aranceles aduaneros nacionales. Esta Recomendación fue acogida de inmediato por la ALALC en una Resolución del Comité Provisional de Montevideo de agosto de 1960 que estableció admitir la Nomenclatura de Bruselas como base común para la presentación de las estadísticas y la realización de las negociaciones previstas en el tratado de Montevideo, así como para expresar e interpretar las concesiones otorgadas entre sí por las partes contratantes como resultado de tales negociaciones.

Así pues, hasta entonces más de 60 países (sin considerar a los latinoamericanos) habían adoptado la NAB en sus aranceles nacionales o estaban en vías de hacerlo, con los consiguientes beneficios que esto reportaría al comercio internacional.

ii) *La Clasificación Estadística*

La otra clasificación vigente en aquel tiempo, y cuya finalidad era estadística, la CUCI ori-

¹²Naciones Unidas, *Informes Estadísticos*, Serie M N.º 34, Rev. 2 "Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 2", Nueva York, 1975.

¹³La uniformación o coordinación de ciertos aspectos de los sistemas aduaneros en los países latinoamericanos, *op. cit.*

ginal, en cambio, no tuvo el mismo éxito que la NAB respecto a su adopción internacional. Por el contrario, si bien algunos países industrializados utilizaron la CUCI original para presentar datos de su comercio exterior según la misma, esa información sólo fue complementaria de la que regularmente publicaba cada país según su clasificación estadística nacional (CEN) y por lo tanto era incompleta o en todo caso muy atrasada.

La Oficina de Estadística de las Naciones Unidas propició el uso de la clasificación estadística por parte de todos los países, para de esta manera poder interpretar más adecuadamente qué ocurre con el comercio exterior. Su estructura, que consta de 10 secciones, se obtiene con facilidad, porque la CUCI, a diferencia de la NAB, es una clasificación que puede integrarse de menor a mayor, en la siguiente forma:

Las partidas, de 5 dígitos, pueden agruparse en grupos acumulando en el tercer dígito	+ (00000)
Los grupos, de 3 dígitos, pueden agruparse en capítulos acumulando en el segundo dígito	+ (00000)
Los capítulos, de 2 dígitos, pueden agruparse en secciones acumulando en el primer dígito	+ (00000)

y las 10 secciones de la CUCI a su vez pueden agruparse para obtener totales según productos primarios y manufacturados. Por consiguiente, la clasificación estadística trata de satisfacer necesidades propias del análisis económico, sin considerar las exigencias de naturaleza arancelaria o aduanera, mientras que en la clasificación arancelaria ocurre lógicamente lo contrario.

En la década comprendida entre 1950 y 1960 no era fácil para los países presentar datos según la CUCI original, porque no había equivalencia entre ésta y las clasificaciones estadísticas nacionales. En consecuencia, no se podía obtener la CUCI reordenando simplemente los datos según las CEN, sino que habría sido necesario compilar otra vez desde los documentos aduaneros, tarea que naturalmente muy pocos países pudieron realizar, limitándose a publicar informaciones según la CUCI para los niveles mayores de la clasificación (secciones, capítulos y grupos). No se disponía, en la mayoría de los casos, de datos según partidas y países de

procedencia y destino, lo que constituía un obstáculo para la comparabilidad internacional de las estadísticas.

Respecto a los países latinoamericanos, durante los 10 años en que tuvo vigencia la CUCI original (1950 a 1960) sólo fue utilizada por los países miembros del Mercado Común Centroamericano y Panamá para presentar los datos del comercio exterior según dicha clasificación. Ello fue posible porque, con anterioridad, en 1953, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano aprobó la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA),¹⁴ basada en la CUCI original. Pero los demás países de la región, que constituían la mayoría, carecían de datos según la CUCI original, lo que impedía la comparabilidad del comercio intra y extrarregional.

Las dos nomenclaturas, la arancelaria y la estadística, tienen razón de coexistir, pues responden a necesidades diferentes. Pero como las estadísticas del comercio exterior son recogidas por los servicios de aduanas según la nomenclatura arancelaria, cuando ésta se basaba en la NAB y no existía una correspondencia biunívoca con la CUCI original, era muy difícil disponer de datos estadísticos.

Esta fue la situación hasta 1960, cuando la información estadística que se podía obtener tenía correspondencia con la Nomenclatura Arancelaria de cada país.

La elaboración de la NAUCA, y su adopción en 1953 por parte de los países integrantes de la SIECA, fue un hecho importante que es útil comentar con la perspectiva que ahora se tiene de algunos acontecimientos ocurridos en ese entonces, y que, aun cuando eran conocidos en el círculo de quienes trabajaban en esas materias, no pudieron ser adecuadamente interpretados.

Por esos años, la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas intentaba facilitar la comparabilidad internacional de las estadísticas de comercio exterior recomendando a los países la adopción y el uso de la CUCI, ya que como se ha mencionado los datos disponibles se publicaban según las clasificaciones estadísticas nacionales y no eran comparables entre sí. Como

¹⁴Resolución 18 (AC. 17), aprobada el 16 de octubre de 1953.

éstas se correspondían con las nomenclaturas arancelarias de los respectivos países, y en muchos de ellos la base era la NAB, existían las conocidas limitaciones para utilizar esos datos con fines estadísticos y de análisis económico. Esto originó una pugna entre quienes promovían el uso de la NAB o el de la CUCI. Quienes consideraban que lo primordial era lograr la comparabilidad internacional de las estadísticas mediante el uso de una clasificación que facilitara el análisis de las corrientes comerciales, impulsaron el uso de la CUCI, instando incluso a que ésta fuera adoptada como base de los aranceles nacionales. De esta manera se aseguraría que la compilación de los datos a partir de los documentos aduaneros fueran más útiles para la estadística. Pero si bien esta estrategia dio sus frutos cuando se estableció la NAUCA basada en la CUCI original, esto sólo confirma el hecho de que la clasificación estadística depende de la Nomenclatura Arancelaria, de modo que cuando ambas coinciden se puede disponer oportunamente de las estadísticas. Cuando difieren, siempre se podrán obtener datos según la Nomenclatura Aduanera, mientras que las estadísticas no se conseguirían con la misma facilidad ni oportunidad.

Quizás haya sido esta idea la que impulsó a la CEPAL para que mediante la acción del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano se elaborase y aprobase, en 1953, la NAUCA, basada en la CUCI original.

Posteriormente, para asegurar la aplicación uniforme de la Nomenclatura, la CEPAL, con la colaboración de la Oficina de Estadística y la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, preparó un proyecto de Manual de Codificación de la NAUCA, que aprobó el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en reunión extraordinaria (San Salvador, mayo de 1955).¹⁵

La NAUCA se elaboró teniendo en cuenta exclusivamente las características y requisitos del comercio exterior y la política comercial de los países centroamericanos.

Cabe señalar que, no obstante la considerable contribución que significó la adopción de

la NAUCA en la facilitación del programa de integración económica centroamericana, fue evidente cierta limitación de la misma cuando se llegó en ese programa a la equiparación o uniformación de derechos aduaneros de los países miembros del Istmo frente a terceros países, es decir, a la etapa de la elaboración gradual de una tarifa externa común. Esta limitación se debe a que la NAUCA, siguiendo a la CUCI, clasifica a los productos principalmente según su grado de elaboración, agrupándolos en materias primas, productos semielaborados y manufacturas. Ahora bien, cuando se trata de estudiar y fijar los derechos aduaneros para un determinado producto —ya sea para un país o grupo de países—, es necesario considerar al mismo tiempo los derechos para los demás productos vinculados al mismo proceso productivo. Así, por ejemplo, en el caso de los tejidos debe tenerse en cuenta el tratamiento arancelario para la materia prima (fibras textiles), los productos intermedios (hilados) y los productos finales (confecciones textiles). En el caso de la NAUCA, como en el de la CUCI, esto requiere en la mayoría de los casos el reagrupamiento de las partidas o posiciones arancelarias dispersas en varias secciones distintas. En este sentido, la experiencia ha demostrado que los criterios básicos de la clasificación progresiva seguidos en la NAB cubren con más amplitud las situaciones prácticas que se presentan en la clasificación con fines arancelarios.

Por estas razones, la NAUCA ha sido abandonada y la SIECA acaba de preparar, en 1976, la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NABCA),¹⁶ basada en la NAB (actualmente denominada Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera-NCCA). Finalmente, la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana fue designada como NAUCA II.

Existe además otro motivo que influye para que la adopten los países que en la actualidad no tengan sus aranceles basados en la NAB, y es la correspondencia recíproca al nivel de las partidas establecida desde 1960 entre la NAB y la CUCI Modificada, la que se ha mantenido

¹⁵Naciones Unidas, *Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) y su Manual de Codificación* (E/CN.12/420), diciembre de 1955.

¹⁶SIECA, *Proyecto de Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana* basada en la Nomenclatura de Bruselas (NABCA) (SIECA/76/FIA/2/CAN-2/II).

con la CUCI Rev. 2. Como se lleva indicado, la perspectiva de obtener datos según la CUCI a partir de la NAB, y viceversa, ha eliminado la pugna que otrora existió entre ambas clasificaciones y en la actualidad hay consenso respecto a la importante finalidad específica de una y otra. Pero también se hace evidente que la clasificación estadística no nació ni se desarrolló como una clasificación independiente sino que, por el contrario, se generó en la arancelaria. Si bien ahora su uso se está generalizando es porque previamente la nomenclatura arancelaria se ha universalizado basada en la NAB, y por tanto sigue dependiendo de ésta.

b) *La valoración de las exportaciones e importaciones*

La influencia de la Nomenclatura Arancelaria sobre la clasificación estadística constituye sólo una de las manifestaciones de la dependencia de las estadísticas de comercio exterior con respecto a los sistemas administrativos de las aduanas; y éstos afectan tanto cualitativa como cuantitativamente todos los registros estadísticos. Y uno de los más importantes es la valoración de las exportaciones e importaciones.

Si bien la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas recomienda que la base de valoración de las importaciones sea el valor CIF de *transacción* y la de las exportaciones el valor FOB de *transacción*,¹⁷ hay países que estuvieron registrando los "valores aduaneros que exigen las leyes y los procedimientos de las aduanas, que están orientados más a obtener ingresos que a servir a las estadísticas y los análisis económicos. En sentido estricto, *valor* en términos aduaneros es más un concepto jurídico que un hecho económico".¹⁸

Para ilustrar dicha influencia pueden citarse las estadísticas de comercio exterior compiladas y publicadas por la Dirección General de Estadística y Censos de la Argentina para los años 1906 a 1941. Los anuarios de comercio exterior correspondientes a ese período presen-

taban para las importaciones los valores de tarifa establecidos en 1906. Los valores de tarifa eran los valores aforados a los efectos de la recaudación aduanera o fiscal, y no guardaban relación alguna con los valores de transacción ni con los precios reales de plaza de las mercaderías importadas, que no eran compiladas. Por el contrario, la aplicación de los valores de tarifa a las importaciones significaba que a cada partida arancelaria se le asignaba un precio fijo por unidad, establecido en la tarifa de avalúos de modo que los valores unitarios de cada partida no registraron variaciones a lo largo de los 35 años, salvo cuando ésta era modificada.¹⁹ En otros términos, a base de esas estadísticas no se podían determinar los valores efectivos que correspondían a los distintos productos importados y tampoco eran representativos para calcular, por ejemplo, índices de valor unitario de las importaciones.

Por entonces, también en el Uruguay, como seguramente en algunos otros países, se asignaron los valores de tarifa a las importaciones para auxiliar a las administraciones aduaneras en su función de recaudar los derechos respectivos, pues no existía a la sazón el adecuado interés por estimar el comercio exterior empleando otros métodos más útiles para la estadística. También puede citarse la valoración de las importaciones efectuadas por la Superintendencia General de Aduanas del Perú que registra el "valor CIF aduanero" el que "está conformado por el valor FOB más 20% del mismo". "Este porcentaje es estimativo de los gastos de flete, seguro y comisiones hasta poner las mercancías en los Almacenes de Aduana".²⁰ Aun cuando en la aplicación de ese método se consideran los valores FOB de transacción, el recargo del 20% sobre estos valores a todos los productos persigue el propósito de determinar el valor CIF aduanero, sobre el que se aplican los

¹⁷Naciones Unidas, *Informes estadísticos*, Serie M N.º 52. *Estadísticas de comercio internacional. Conceptos y definiciones*, p. 41, par. 19.

¹⁸*Ibidem*, p. 36, par. 3.

¹⁹La tarifa de avalúos de la Argentina, establecida en 1906, fue modificada a partir de 1920 con un aumento del 20% en la mayoría de las partidas. En 1923 fue nuevamente aumentada en 60% hasta 1941. A partir del 1.º de julio de ese año fueron sustituidos los valores de tarifa por los valores comerciales de factura. Véase Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadística y Censos. *El comercio exterior argentino en 1943 y 1942*.

²⁰Véase, Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración, Lima. *Anuario estadístico de comercio exterior 1975, 1976, 1977*.

derechos *ad valorem* establecidos en la tarifa de avalúos. Este valor aduanero presumiblemente debió haber aportado, desde que comenzó a determinarse hace muchos años, mayores ingresos arancelarios de los que le habría correspondido obtener si hubiese utilizado como base el valor CIF real, ya que la incidencia de los valores reales del transporte y los seguros probablemente eran por entonces inferiores al 20% del valor FOB.

Estos ejemplos explican cómo los procedimientos aduaneros que fundamentalmente persiguen el objetivo de obtener ingresos, por cumplir con dicho objetivo, afectan los registros estadísticos aun cuando existan definiciones y recomendaciones internacionales tendientes a servir a la estadística. Además, debe considerarse que el arancel aduanero es, ante todo, un instrumento de la política económica de un país y como tal un elemento regulador entre el sector externo y el sector productivo. Por consiguiente, las funciones vinculadas a la política económica son más importantes que las vinculadas a la estadística y a la planificación.

c) *La variedad de la información y su grado de detalle*

El documento aduanero es la fuente del registro estadístico. Por consiguiente, los datos que allí se consignen, aun cuando no se compilen, pueden constituir información estadística. Y por el contrario, los datos que no contenga será información perdida para la estadística. Determina por lo tanto la variedad de la información que se puede compilar y el grado de detalle de la misma, como por ejemplo los países copartícipes, las cantidades o unidades físicas, el peso (bruto o neto), los puertos o aduanas de embarque o desembarque, el medio de transporte y su bandera, el valor de fletes y seguros, etc.

Con respecto a la importancia e influencia del documento aduanero en la compilación de las estadísticas parece útil citar algunos párrafos del documento presentado al último Período de Sesiones de la Comisión de Estadística sobre la Revisión de Conceptos y Definiciones de las estadísticas del Comercio Internacional.²¹

“Las recientes innovaciones, en especial la utilización de métodos de elaboración electrónica de datos y los esfuerzos por simplificar la documentación comercial y agilizar los trámites aduaneros, han influido o influirán de manera no menos importante en el sistema de compilación de estadísticas comerciales. Esto se debe a que, en algunos países, los datos extraídos de los documentos de aduanas se consideran cada vez más como una base de datos que puede utilizarse, entre otros fines, para mejorar el funcionamiento de las aduanas. Por ejemplo, la información obtenida de los documentos aduaneros puede utilizarse para supervisar la corriente de mercancías, para llevar las cuentas financieras relativas a los agentes e intermediarios y para apoyar otras funciones administrativas. Es posible que, oportunamente, estos documentos lleguen a considerarse la fuente de un sistema generalizado de base de datos, uno de cuyos productos secundarios será lo que se ha dado en llamar estadísticas comerciales.

Las series de datos compilados sobre la base de los documentos aduaneros se utilizan con muchos fines, desde los meramente administrativos a los estadísticos. Estos fines entrañan exigencias muy diferentes respecto de los datos básicos. En un extremo, se encuentran las necesidades administrativas como las relativas a la gestión de las aduanas y a la aplicación de su legislación. En el otro, la necesidad de utilizar las estadísticas en las cuentas nacionales o de balanza de pagos. Los usos administrativos, como suelen requerir la identificación de cada transacción o empresa comercial, exigen por lo común más detalle y precisión que los usos puramente estadísticos de los datos”.

De este modo, debe servir de advertencia a estadísticos y planificadores para que en los programas estadísticos que pretendan establecer consideren detenidamente los datos que puedan captarse desde los documentos aduaneros, ya que ellos garantizan la compilación regular y permanente de la información. En cambio, si interesa algún dato no registrado, para poder conseguirlo será necesario lograr

riodo de Sesiones, *Estadísticas del Comercio Internacional: Revisión de Conceptos y Definiciones*. Informe del Secretario General, 3 de marzo de 1978 (E/C.3/506) p. 6, par. 9 y 10.

²¹Naciones Unidas, Comisión de Estadística, 20º Pe-

que los documentos aduaneros los incluyan, para de este modo asegurar su captación.

En esto consistió la actividad realizada por la Comisión Asesora de Estadística de la ALALC (CAE), al demandar que en el Documento Aduanero Normalizado establecido por esa Asociación para su adopción por parte de los países miembros se tengan presentes los requerimientos de tipo estadístico considerados de importancia esencial para la ALALC.²²

En todo caso debe tenerse presente que los aranceles nacionales influyeron en el registro de las cantidades y en el contenido de las informaciones. Así, en todos los países cuyo arancel contemplaba la aplicación de derechos específicos, se estipulaba un gravamen a cada producto de acuerdo a una determinada unidad. Tantos pesos moneda nacional de gravamen por kilo, por unidad, por litro, etc.; y en esas unidades específicas se efectuaron los registros estadísticos de los productos respectivos aun cuando no sea la unidad física más conveniente desde el punto de vista estadístico o económico. Por eso en muchas publicaciones los bananos se registran por cachos o cabezas, y el café por sacos en vez de hacerlo por su peso en kilos; los automóviles y las maquinarias en kilos o en unidades, etc.

2. Los regímenes operativos y de comercialización

Se ha visto cómo, a pesar de la vigencia de diversas recomendaciones internacionales, para que sean adoptadas por los países en la compilación de sus estadísticas, en ciertas circunstancias ellas no se aplican porque las disposiciones administrativas de las aduanas se oponen a ello. Al margen de esa influencia, importante por cierto, existen además otras derivadas de los sistemas de comercialización que es útil examinar porque a su vez también las afectan.

Sí se admitiera la hipótesis de que las normas ya establecidas para comercializar los productos no determinan la calidad de las estadísticas (haciendo abstracción asimismo de la

influencia de los sistemas administrativos aduaneros), podría esperarse que las recomendaciones estadísticas internacionales fuesen acogidas con mayor o menor celeridad por los países para registrar las operaciones de comercio exterior, asegurando a la larga su comparabilidad internacional. Luego, admitido el mismo supuesto, se podría suponer también que mediante la aplicación de los conceptos y las definiciones básicas a las estadísticas de comercio exterior se favorecería la captación de estadísticas útiles para la planificación. Para garantizarlo, bastaría que los planificadores participasen en la formulación de las recomendaciones internacionales. Sin embargo, en la práctica no ocurre así. Por una parte, los planificadores no tienen participación alguna en la formulación de esas recomendaciones y, por la otra, aun cuando éstas fueran útiles para la planificación (y nada hace suponer que actualmente no lo sean), los regímenes operativos del comercio exterior impiden, en algunos casos, la aplicación de ciertos conceptos y definiciones básicas, sean éstos útiles o no para la estadística o para la planificación. Como las recomendaciones internacionales no siempre reflejan los sistemas de comercialización establecidos, podría llegar a concluirse utópicamente que, en algunos casos, la única forma en que podrían aplicarse sería modificando las reglas que rigen el mercado. Lo cierto es que las normas que operan el mercado internacional y los mecanismos que los países utilizan para comerciar, difícilmente podrían modificarse para adaptarse o adoptar una recomendación. A partir de este hecho debe admitirse que no es factible efectuar un registro estadístico que refleje características diferentes de las que corresponden a la operación de comercio exterior que le dio origen. En la práctica, esta situación afecta los registros estadísticos de diversos países de una manera mucho más seria de la que comúnmente se le atribuye, abarcando aspectos que inciden en la valuación (especialmente en las exportaciones de productos primarios como el petróleo, los minerales y el banano), en la determinación de los países copartícipes, en el registro de la importación de artículos semimanufacturados para terminarlos y luego devolver el producto final al país de origen (procedimiento denominado maquila), etc.

²²Informe Final de la Cuarta Reunión de la Comisión Asesora de Estadística (ALALC/CAE/IV/Informe), 17 de junio de 1966.

Para profundizar este aspecto, utilicemos algunos ejemplos: partiendo de la recomendación de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas tendiente a registrar el valor FOB de transacción en las exportaciones, que además de lógica parece la más simple y fácil de aplicar, se puede citar como contra-ejemplo la valuación que asigna Bolivia a las exportaciones de sus minerales. "El problema surge por el hecho de que en Bolivia no existen fundiciones para los distintos minerales, entre los cuales tiene una especial gravitación el estaño. La valuación de los minerales, por lo tanto, depende de dos variables. Una corresponde al contenido metálico del mineral que se exporta y la otra variable al precio o cotización internacional del metal. El valor estadístico que se publica en los Anuarios se obtiene de las pólizas de exportación y está basado en el análisis de contenido metálico efectuado por el exportador boliviano y por la cotización del metal en el mercado de consumo (Estados Unidos o el Reino Unido) vigente en el momento de la exportación. Sin embargo, al aplicarse la cotización del mercado de consumo a las exportaciones, se está efectuando una valuación CIF, ya que los precios que paga el importador es por el producto puesto en su país. Consecuentemente, la valuación de las exportaciones de minerales es CIF. No obstante, debe señalarse que el valor que se registra en la estadística y que se obtiene en la forma descrita, no es el valor CIF efectivo o de transacción, ya que el valor real de liquidación por las exportaciones de minerales sólo se puede conocer posteriormente cuando el importador en Estados Unidos o el Reino Unido envía la *cuenta de ventas* en la que se consiguen el contenido metálico de los minerales después que éstos han sido fundidos y la cotización internacional vigente en ese momento. Así el valor efectivo de transacción difiere del valor estadístico, porque se registran diferencias en las dos variables que conforman el valor de la exportación. Difieren los análisis del contenido metálico efectuado por el exportador e importador y difieren las cotizaciones en el momento de la exportación e importación. Dado que el valor de transacción corresponde al análisis como a la cotización del importador, el valor estadístico debería reemplazarse por el valor efectivo de transacción registrado en la cuenta

de ventas, de la que se podrían además obtener las deducciones del costo del transporte y seguro de los minerales para poder determinar los datos de exportación sobre base FOB. Pero en la práctica ni la Dirección General de Estadística y Censos ni el Banco Central disponen de las cuentas de ventas".²³ De manera que la valoración de esas exportaciones se realiza sobre base CIF, y los valores no son efectivos o reales. Esta situación afecta a otros países que exportan minerales cuya comercialización es similar a la explicada, originando modificaciones posteriores de los valores registrados en las publicaciones oficiales de los países por concepto de revaluación. Asimismo, incide también en productos agropecuarios como el banano, cuyos valores estadísticos publicados por los países exportadores están sujetos a revaluaciones para ajustarlos a los valores de transacción.

Sobresale por su importancia la valoración de las exportaciones del petróleo venezolano que, hasta 1975 inclusive, se basaba en el régimen de concesión otorgado a las compañías petroleras para su explotación. Los valores de exportación del petróleo y derivados que registraba la Dirección General de Estadística y Censos de Venezuela (DGEC) se basaba en un precio de referencia por barril exportado que tenía un propósito fiscal destinado a obtener una participación en los ingresos generados por la industria petrolera; pero esos valores diferían de los valores efectivos, que llegaron en 1974 a una diferencia de casi un 40%.²⁴

Los problemas que plantean estos métodos de valorización, que por lo demás sólo reflejan en este caso la forma cómo se comercializa el petróleo, son muy grandes cuando se trata de efectuar un análisis basado en las estadísticas oficiales.

Por una parte, para obtener los datos detallados de los productos derivados del petróleo

²³CEPAL, División de Estadística, Mario Movarec, *Informe de la misión de asesoramiento en la Dirección General de Estadística y Censos de Bolivia sobre Comercio Exterior*, agosto de 1967.

²⁴El precio fiscal del petróleo crudo y derivados en ese año fue de 14.35 dólares por barril, mientras que el precio de realización fue de 10.53. El valor de las exportaciones de petróleo crudo y derivados a precios fiscales fue de 14 669 millones de dólares y a precios de realización 10 762 millones de dólares.

(fuel y diesel oil, kerosene, bencina, lubricantes, etc.) en cantidades y valores, según países de destino, debe recurrirse necesariamente a las estadísticas del comercio exterior publicadas por la DGECE, aun cuando de antemano se sepa que incluyen los valores a precios fiscales, puesto que esa información detallada no podrá obtenerse de otra fuente. A su vez, el Banco Central de Venezuela en la Balanza de Pagos registra el valor de las exportaciones a precios de realización, pero únicamente para el petróleo crudo y derivados como un total, sin discriminación de los productos, por cantidad, como así tampoco, por supuesto, por países de destino. En consecuencia, el manejo y uso de esta información por parte de quienes no estén interiorizados con los métodos de valoración utilizados, pueden confundirlos.

Un producto de tanta importancia actual como el petróleo, ha creado en Venezuela dificultades tan serias en la compilación de sus estadísticas, que llevó a la DGECE a publicar, para los años 1973 a 1977 los anuarios respectivos,²⁵ excluyendo de las exportaciones el petróleo y sus derivados y el mineral de hierro, este último producto por tener también un sistema de comercialización que hace difícil su valoración efectiva. Así pues, por problemas de valoración, ocasionados por el sistema de comercialización, en las mencionadas publicaciones no se incluyen datos de productos que representan el 95% del valor total de las exportaciones de dicho país.

Basten, pues, estos ejemplos para explicar por qué las recomendaciones internacionales, por simples que sean, no siempre pueden aplicarse aun cuando exista consenso en los países respecto a su utilidad y conveniencia.

3. *Los requerimientos de la comparabilidad internacional*

Se ha señalado que las estadísticas de comercio exterior, más que las de cualquier otro sector, requieren un desarrollo uniforme a nivel internacional. Ello obedece al hecho de que una transacción comercial efectuada por un país tiene como contrapartida otra, lo que origina la

necesidad de disponer de información respecto al intercambio bilateral y global de ambos países. Esta necesidad puede explicarse con un ejemplo muy simple. Supóngase la exportación de lana desde el Uruguay a los Estados Unidos en un año determinado; aparentemente para obtener esa información bastaría disponer de la publicación oficial de cualquiera de los dos países, sea un anuario de comercio exterior del Uruguay, sección exportaciones, o un anuario de comercio exterior de Estados Unidos, sección importaciones. Sin embargo, aunque los datos relativos al intercambio bilateral podrían obtenerse de cualquiera de ambas fuentes (omitiendo en este caso las diferencias que implícitamente contienen ambos registros), y suponiendo que se utiliza el anuario del Uruguay, seguramente se requerirá mayor información para analizar mejor esa transacción bilateral. Por ejemplo, conocer desde qué países, además del Uruguay, importa Estados Unidos el mismo producto, y esto hará necesario por tanto disponer, además de la fuente uruguaya, de otra de Estados Unidos. Siguiendo con el ejemplo, es muy posible que al consultar el anuario de este último país, se observe que su proveedor más importante es Australia, lo que nuevamente provocará la necesidad de consultar otra publicación de comercio exterior, de Australia en este caso, para conocer a qué países exporta, de qué magnitud es la exportación de ese producto, cuál su valor unitario, etc. De este modo, para obtener toda esa información no basta únicamente con disponer de las publicaciones respectivas, sino que es preciso que las informaciones que ellas contengan sean comparables entre sí. Comparables en su presentación, en la clasificación de los productos y en las definiciones básicas y los sistemas de registro vigentes en los países.

Es precisamente con el propósito de facilitar el uso de las estadísticas de comercio exterior a nivel mundial sobre bases comparables que la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas publica regularmente, desde 1963, datos del comercio exterior por países, según la CUCI Modificada.²⁶

Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, Caracas.

²⁶Naciones Unidas, "Statistical Papers, Series D", *Commodity Trade Statistics*.

²⁵Véase *Estadísticas del Comercio Exterior de Venezuela*, resumen anual 1972-1973, 1974-1975, 1976 y 1977,

Los problemas que ocasiona la falta de comparabilidad en las estadísticas ya fueron planteadas en la Convención Internacional de la Sociedad de las Naciones sobre las Estadísticas Económicas realizada en Ginebra en 1928.²⁷

A nivel internacional "algunos de los análisis más fructíferos de las estadísticas comerciales se basan en una matriz de corrientes mundiales de mercancías. Ahora bien, para construir tal matriz se necesitan criterios internacionales uniformes, tanto para el marco conceptual de las estadísticas como para su clasificación por bienes. Esta necesidad de uniformidad se extiende a los menores detalles cuando los datos se utilizan para negociaciones internacionales sobre aranceles aduaneros, como en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. En los últimos años no sólo ha aumentado el interés por las comparaciones bilaterales de las estadísticas del comercio internacional publicadas por países copartícipes, sino que se han multiplicado también las posibilidades de publicar comparaciones estadísticas detalladas sobre una base bilateral o incluso multilateral. Por ejemplo, desde 1974 la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas ha publicado matrices de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), modificada, en el volumen II del *Yearbook of International Trade Statistics*. Estas matrices ponen en evidencia que, para cada par de países copartícipes y para cada una de las categorías de la CUCI, las estadísticas, que deberían ser idénticas (desde el punto de vista conceptual) difieren, en ocasiones por márgenes inaceptablemente amplios. Algunos países han llevado a cabo estudios en los que sus estadísticas comerciales se comparan sistemáticamente con las estadísticas correspondientes de algunos de sus más importantes copartícipes comerciales. Por ejemplo, Malasia ha comparado las estadísticas de su comercio con la República Federal de Alemania y el Japón con las estadísticas publicadas por estos dos países. Los Países Bajos han preparado planes para la comparación de sus estadísticas del comercio

con la República Federal de Alemania con los datos de este país."²⁸

"Sin embargo, el primer gran avance en este campo fue un estudio completo y concienzudo de las discrepancias en las estadísticas comerciales que realizó un equipo mixto del Canadá y de los Estados Unidos."²⁹

En términos generales débese a esta frecuente necesidad de recurrir a las fuentes nacionales el interés y la preocupación existente desde hace muchos años por facilitar la comparabilidad de las estadísticas, gracias naturalmente a la acción de los organismos internacionales que se han preocupado, porque este desarrollo se realice tanto a nivel regional como a nivel mundial.

4. *La influencia de los procesos de integración regional*

No cabe duda que los tratados de integración económica han promovido en los países que lo integran un mejoramiento importante de las estadísticas en general. Los campos de la estadística que dicho adelanto pueda haber favorecido han dependido del alcance y la amplitud de los correspondientes movimientos integracionistas. Así, la Comunidad Económica Europea ha generado en sus países un perfeccionamiento importante en las estadísticas de todos los sectores de la actividad económica y social, favorecidas por las atribuciones conferidas a la CEE para obtener y suministrar la información estadística requerida por ese proceso de integración económica.

En nuestra región ninguna de las agrupaciones económicas establecidas tiene el alcance y la amplitud de la CEE. Consecuentemente, el mejoramiento en las estadísticas que los tratados de integración hayan impulsado en nuestros países no admite comparación con el alcanzado por los países europeos, en especial si se intenta confrontar los distintos sectores de la estadística económica y social. De todos modos, si bien los resultados obtenidos en uno y otro continente difieren, tienen como nota co-

²⁷Naciones Unidas, Comisión de Estadística, 20.º Período de Sesiones, *Estadísticas del Comercio Internacional: Revisión de Conceptos y Definiciones*, op. cit.

²⁸*Ibidem*, p. 4, par. 3.

²⁹*The Reconciliation of United States - Canada Statistics, 1970*. (Ottawa, United States - Canada Trade Statistics Committee, 1973).

mún un instrumento vital para promover el perfeccionamiento de las estadísticas, y es la autorización de que disponen esos organismos para imponer y desarrollar en los países programas estadísticos orientados a satisfacer las demandas de información para la integración.

Esa autorización les ha sido asignada por la necesidad misma de evaluar la marcha del proceso de integración, lo que obviamente plantea mayores requerimientos de datos estadísticos que los tradicionalmente disponibles. Las estadísticas así obtenidas se ajustan a algunas características con el fin de adecuarlas a dicho fin:

a) Hay una aplicación más estricta por parte de los países miembros de los conceptos y definiciones básicas uniformes para atender las mayores exigencias de comparabilidad subregional.

b) La variedad de la información es mayor y más pormenorizada para cada sector de la estadística.

c) Como consecuencia de lo anterior se alienta el uso y adopción de documentos básicos uniformes para registrar la información; la aplicación de clasificaciones estadísticas y económicas uniformes; el empleo de codificaciones uniformes y la estandarización de los métodos de verificación y control de la información en cada país.

Por esas circunstancias en los países integrantes se produce un avance de las estadísticas en todas las etapas del proceso de compilación, posibilitando que se puedan materializar fecundas iniciativas de los estadísticos gracias a la acción ejecutiva que ejercen las secretarías técnicas de los organismos de integración.

Sin duda, las estadísticas que más se beneficiaron con esa influencia en nuestra región fueron las de comercio exterior. La SIECA, la ALALC, el Grupo Andino y el CARICOM, siguiendo el orden en que fueron establecidos, contribuyeron a perfeccionar esas estadísticas en mayor o menor medida, según los objetivos que persiguen los respectivos tratados. Es así como la SIECA "ha ido concentrando un importante Banco de Datos que constituye un acopio de la más rica información estadística de los cinco países del Mercado Común Centroamericano y de Panamá. Este Banco se ha puesto a disposición de los usuarios por medio de publicaciones periódicas: Anuario Estadístico

Centroamericano de Comercio Exterior, Series Estadísticas Seleccionadas, Integración en Cifras, y otras como el Compendio Estadístico Centroamericano",³⁰ que incluye datos comparables de los seis países sobre las siguientes materias: fisiografía, situación demográfica, agricultura, industria, comercio exterior, transporte y comunicaciones, balanza de pagos y cuentas nacionales, finanzas públicas, moneda y banca, precios, salud pública, seguridad social y educación.

Respecto a la ALALC, en 1961, la CEPAL, cumpliendo funciones de asesoramiento en el campo estadístico ante esa Asociación, propuso la creación de un Centro de Tabulación de Estadísticas de Comercio Exterior basado en el suministro de informaciones que los países miembros de la ALALC proporcionarían por medio de tarjetas perforadas.³¹ Este proyecto se discutió en la primera reunión de expertos en estadísticas de comercio exterior (Montevideo, enero de 1961). En esa ocasión el Grupo de Expertos recomendó:

— Establecer un sistema de equipo mecanizado de tarjetas perforadas que utilizaría las tarjetas-tipo de carácter sumario que se comprometieron a remitir los Estados miembros de la ALALC;

— Que dichas tarjetas se obtuviesen mediante el proceso de reproducción mecánica, utilizando al efecto las tarjetas perforadas empleadas por los respectivos organismos nacionales para elaborar las estadísticas de comercio exterior;

— Adoptar codificaciones uniformes de países informantes, países copartícipes, períodos y medio de transporte.

Con relación a la clasificación de los productos, los Estados miembros proporcionarían las estadísticas de su comercio exterior conforme a la clasificación establecida por la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, de acuerdo con las aperturas con fines estadísticos señaladas por el Consejo de Cooperación Aduanera de

³⁰SIECA, *VI Compendio Estadístico Centroamericano, 1975*, Guatemala.

³¹CEPAL, *Sistema de mecanización en las estadísticas de comercio exterior*, Documento informativo N.º 28 de la ALALC presentado en la Primera Reunión de Expertos en Estadísticas de Comercio Exterior, Montevideo, enero de 1961.

Bruselas en 1960. De este modo se aseguraría su correspondencia con la CUCI Modificada.

Quedó así establecido el Servicio de Estadística y Procesamiento de Datos de la ALALC que actualmente dispone de un computador para procesar los datos grabados en cinta magnética que, desde hace algunos años, envían los países en reemplazo de las tarjetas perforadas. A base de esa información desarrolla un programa de divulgación de estadísticas que consta de:

— Repartidos trimestrales acumulados del comercio exterior según países copartícipes.

— Repartidos semestrales (adelantos de cifras) de las exportaciones e importaciones totales por subpartidas de la NAB, en kilos y dólares. Las importaciones intrazonales se discriminan por "productos negociados" y "productos no negociados".

— Publicaciones de tres series estadísticas: Serie A Exportaciones; Serie B Importaciones y Serie C Importaciones Zonales.

Asimismo en 1962 se creó la Comisión Asesora de Estadística de la ALALC (CAE)³² cuyas atribuciones son:

i) Velar por el correcto funcionamiento del Sistema Centralizado de Estadística.

ii) Intercambiar, entre los miembros y con la Secretaría, informaciones y experiencia técnica sobre los problemas de elaboración y presentación de estadísticas de interés para el funcionamiento de la ALALC; y

iii) Colaborar con el Servicio de Estadística del Comité, a los efectos de poder contar con un sistema estadístico ajustado a las necesidades de la ALALC.

La CAE está integrada por dos representantes por cada una de las partes contratantes, quienes deberán ser titulares de cargos de alta jerarquía en los organismos gubernamentales vinculados a la materia y por el Servicio de Estadística de la Secretaría Ejecutiva de la ALALC, a quien corresponde la coordinación de los trabajos de la Comisión.

La CAE se reúne anual o bianualmente, por expresa convocatoria del Comité Ejecutivo Permanente, y asisten a las reuniones los representantes de cada una de las partes contratantes acompañados por los asesores que estimen necesarios.

En síntesis, la CAE se convierte, a partir de su creación, en el órgano encargado de la orientación, coordinación y dirección de los suministros de los datos relativos al comercio exterior global y comercio intrazonal, asegurando de esta manera el correcto funcionamiento del sistema centralizado de estadística de esa Asociación.

A su vez, la Comisión del Acuerdo de Cartagena estableció en 1977³³ un sistema subregional de información estadística que comprende los sectores de estadísticas agropecuarias, comercio exterior y manufacturero. Dicho sistema persigue las siguientes finalidades:

i) Que los países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y la Junta compilen su información según un esquema y calendario uniformes, basados en la utilización de definiciones y métodos comunes;

ii) La estandarización y simplificación de documentos y otros medios de compilación utilizados, que permiten la comparabilidad y el análisis de los resultados; y

iii) Proveer a los usuarios de información estadística de carácter continuo e información especial de acuerdo con las disponibilidades, creándose así un centro subregional de acopio y difusión de la información estadística básica.

La misma Decisión 115 creó el Consejo de Estadística cuya función es asesorar a los Organos del Acuerdo en todo lo referente a la armonización de las estadísticas subregionales.

En suma, gracias a los programas establecidos por las agrupaciones económicas regionales para disponer de estadísticas adecuadas para la integración, se ha impulsado su desarrollo efectivo y se cuenta en el seno de las mismas con los órganos oficiales que permitirán en el futuro promover su mejoramiento.

³²Resolución 15 del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC.

³³Decisión 115 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

III

La participación de estadísticos y planificadores en el desarrollo de las estadísticas de comercio exterior

En la sección anterior se ha intentado explicar cómo actúan los cuatro factores a los que se asigna una influencia prioritaria en las estadísticas de comercio exterior. Se dieron también algunos ejemplos para demostrar cuán negativamente a veces inciden en la estadística, en especial los que se refieren a los sistemas administrativos aduaneros y a los regímenes operativos. Sin embargo, nada sería más ajeno a la realidad que deducir de esos ejemplos que dichos factores tienen únicamente influencias perjudiciales en la estadística; también ellos contribuyeron, en una medida importante, a su perfeccionamiento. No se pretende en esta oportunidad detallar cuánto y cómo esos factores las favorecieron, pero tampoco puede dejar de mencionarse brevemente lo esencial de esa influencia. Por una parte, el control que ejerce la aduana sobre todas las operaciones de comercio exterior impone que la compilación de esas estadísticas sea veraz y confiable, y además durante los últimos años las propias disposiciones de las aduanas han propiciado la aplicación de los conceptos básicos y las definiciones uniformes acordadas internacionalmente. Luego los sistemas administrativos, de los que dependen las estadísticas de comercio exterior, posibilitan obtener los datos con oportunidad, siempre que obviamente exista una buena organización administrativa. Si a ello se suma la acción favorable ejercida por los demás factores estudiados —las exigencias de la comparabilidad internacional y los procesos de integración regional— se lograría explicar los avances logrados en las estadísticas correspondientes. Sin embargo, debería tratar de determinarse si en los progresos ya alcanzados hubo un intento y una acción deliberada por parte de los planificadores y estadísticos por perfeccionarlas, o si las estadísticas simplemente fueron 'arrastradas' por los factores antes enunciados, ya sea favoreciéndolas o perjudicándolas a través del tiempo, como ha ocurrido en la práctica.

1. La ausencia de los planificadores

Durante todo el largo período transcurrido desde que se inició la compilación sistemática de las estadísticas de comercio exterior hasta ahora, los planificadores no tuvieron participación alguna. A esta conclusión se llega luego de examinar y comprobar que los planificadores no intervinieron en ninguno de los cuatro elementos determinantes de las estadísticas. No participaron en el establecimiento de las normas administrativas que rigen las aduanas ni en los sistemas operativos del comercio exterior. Tampoco influyeron sobre los requerimientos estadísticos de la comparabilidad internacional o de la integración regional, si bien en esto último pudieron haber tenido una activa participación. El hecho es que debido a que los requerimientos de la integración son muy específicos, todos los programas que se estuvieron desarrollando —desde la compilación hasta la publicación de los datos— se proponen principalmente evaluar los resultados que derivan de los tratados de integración. Si bien puede argumentarse que la información que es buena para la integración lo es también para la planificación, es innegable que no han existido por parte de los planificadores iniciativas tendientes a favorecer la producción de estadísticas útiles para sus propósitos. Por lo tanto, su participación ha consistido únicamente en convertirse en el mayor usuario de la información estadística. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que "el satisfacer las exigencias de carácter general impone a menudo, el tener que salvar brechas o mejorar las estadísticas en sectores determinados de temas específicos. En consecuencia, la planificación nacional de estadística exige que estas dos dimensiones del producto estadístico, el detallado y el amplio y general, se consideren simultáneamente",³⁴ pero

³⁴Véase el resumen de la ponencia sobre *Organización*

ello no ha sucedido en nuestros países. Lo que más se ha necesitado de la planificación, ha sido la planificación del desarrollo estadístico. Porque finalmente "la planificación del desarrollo es un proceso deliberado de transformación económica y social. Por consiguiente, su ritmo y dirección se determinan, controlan y regulan. La determinación, el control y la regulación de este proceso requiere la existencia de un acervo considerable de información fidedigna y objetiva, y el acceso a la misma. Esta información debe ser ante todo de carácter cuantitativo"³⁵

Lamentablemente no sólo ha faltado determinación de los planificadores para desarrollar las estadísticas, sino que cuando se ha logrado promover su mejoramiento, no se ha planificado simultáneamente lo detallado y particular con lo amplio y general. Una prueba de ello es el compromiso asumido por los países miembros de la ALALC en el seno de la Comisión Asesora de Estadística respecto al suministro de los datos del comercio intrazonal. Para compilar ese comercio se acordó, a partir de 1962, registrar las importaciones intrazonales según la Nomenclatura Arancelaria para la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (NABALALC). Esta nomenclatura fue adoptada como base común para la presentación de las estadísticas y la realización de las negociaciones establecidas en el Tratado de Montevideo, así como para expresar e interpretar las concesiones otorgadas entre sí por las partes contratantes como resultado de tales negociaciones.³⁶

Pero la NABALALC, que es muy detallada y cuenta con muchas aperturas de interés para los países miembros, se aplica únicamente a las

importaciones intrazonales. El comercio extrazonal en cambio se registra según la NAB-CUCI, que es más general y no permite su comparación con la NABALALC. Mientras se trató de dar cumplimiento al Programa de Liberación del Intercambio de la ALALC, mediante las negociaciones, la NABALALC fue realmente útil. Pero cuando se trató de determinar el grado de aprovechamiento de las concesiones pactadas entre las partes contratantes, se comprobó que era muy difícil efectuar esos estudios: "La principal limitación que existe actualmente para determinar el grado de aprovechamiento de las concesiones pactadas está constituida por el hecho de no poder comparar las importaciones realizadas de los productos negociados en el programa de liberación con las importaciones de los mismos productos que efectúan los países de la ALALC desde países extrazonales. Esta comparación se estima de suma importancia, ya que permitiría examinar en qué medida los exportadores zonales están aprovechando la demanda existente en los demás países de la región y, por consiguiente, disponer de bases para calificar grados de aprovechamiento. La razón fundamental que ha imposibilitado la comparación referida está dada por el hecho de que las estadísticas de *importaciones de productos negociados* se presentan a nivel de ítem NABALALC, mientras que las de productos procedentes de extrazona se identifican a nivel de posición NAB-CUCI. Dada la importancia del problema, sería conveniente que los organismos especializados de cada uno de los países lo estudien en profundidad y ... se iniciasen las acciones tendientes a solucionar dicho problema"³⁷

Esa limitación, comprobada por la Secretaría de la ALALC hace más de un decenio, aún no pudo ser solucionada. Examinar por que causas este problema, de tanto interés para la ALALC, no se logró resolver todavía, puede servir para reforzar los argumentos esgrimidos en este artículo respecto a cómo intervienen los factores ya señalados en la estadística. Si bien

por temas y funciones preparada por Simón A. Goldberg, Director de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York, en *Informes y Procedimientos del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Organización Estadística*, Ottawa, 3-12 de octubre de 1973, p. 21, par. 23.

³⁵Véase el resumen de la ponencia sobre *La planificación del desarrollo y la organización estadística* preparada por S. S. Heyer, Director de la Oficina Central de Estadística, Nairobi, en *Informes y Procedimientos del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Organización Estadística*, op. cit., p. 45, par. 3.

³⁶Véase *Nomenclaturas arancelarias y clasificaciones estadísticas del comercio exterior*, E/CN.12/L.100, preparado por la Secretaría de la CEPAL, *Seminario Internacional sobre Estadísticas de las Relaciones Económicas Internacionales*, Berlín 10 al 28 de septiembre de 1973.

³⁷Véase *Programa de liberación del intercambio, bases para determinar el grado de aprovechamiento de las concesiones pactadas entre las partes contratantes*, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Montevideo 1972, vol. I, p. 12.

todos ellos la afectan, unos tienen más importancia que otros. De modo que aun cuando uno tienda a favorecerla otro puede decidir lo contrario. En el caso que ahora se está analizando, la creación de la NABALALC y su limitada aplicación al comercio intrazonal se debió a la positiva influencia de la ALALC puesto que se perseguía disponer de una clasificación que contemplara los productos específicos que interesaba negociar a los países miembros. Por ello la nomenclatura NABALALC, basada en la NAB, está dividida en 21 secciones, 99 capítulos, 1096 posiciones, 1167 subposiciones y cerca de 6000 ítem.³⁹ El gran número de ítem que incluye se debe, como se ha mencionado, a que los mismos fueron estudiados en función de los productos incorporados al programa de liberación, los que son muy detallados por cierto. Pero en aquel momento las nomenclaturas arancelarias de cada país diferían de la NABALALC y no consideraba la mayoría de sus aperturas. Fue necesario entonces efectuar en cada país una compilación especial e independiente del comercio intrazonal según la NABALALC a partir de los documentos aduaneros para suministrar la información estadística a la ALALC, aun cuando la NABALALC no era la Nomenclatura Arancelaria vigente en ellos. No obstante, este esfuerzo no pudo extenderse al comercio extrazonal, porque en cada país regía otra nomenclatura arancelaria que tenía correspondencia con la NAB-CUCI y basada en ésta se continuaron compilando los datos del comercio exterior global (intra y extrazonales). Compilar los datos del comercio extrazonal también según la NABALALC equivalía a compilar en cada país dos veces sus estadísticas de comercio exterior; y ninguno pudo realizar esa doble tarea por el recargo que significaba.

La falta de previsión respecto a las limitaciones que tendría la NABALALC, porque ésta era aplicable únicamente al comercio intrazonal sólo se pudo comprobar varios años después de su creación, y esto confirma la ausencia de los planificadores durante todo ese proceso. Demuestra también que no en vano el primer

factor de influencia en las estadísticas atañe a los sistemas administrativos aduaneros, de modo que la compilación de los datos se efectúa de acuerdo con la nomenclatura vigente y es muy difícil obtenerlos según otra clasificación. Más aún, toda la influencia de la ALALC no fue suficiente para conseguir esa información, simplemente porque ésta tenía una finalidad puramente estadística.

Lo anterior, además de confirmar que los planificadores no han intervenido hasta ahora en los programas estadísticos, plantea una gran interrogante acerca del éxito que podría tener su participación en el futuro, ya que no cabe duda que persistirán los obstáculos que tienen su origen en los sistemas administrativos aduaneros y en los regímenes operativos, muchos de ellos insalvables por grande que sea su decisión de participar en el desarrollo de las estadísticas.

2. El fracaso de los estadísticos

No es simple juzgar si el aporte de los estadísticos ha sido o no determinante para el progreso de las estadísticas. El éxito que pudieron haber tenido no dependió sólo de su acción, pues ya se ha señalado que, en diversas ocasiones, hay otros elementos que también deciden. Ello ocurre igualmente con las estadísticas de otros sectores, debido a que "las organizaciones actuales de sistemas estadísticos de países en vías de desarrollo son, más a menudo, el resultado de una serie de circunstancias que el resultado de la decisión deliberada de los estadísticos".³⁹

Por consiguiente sería muy beneficioso que se emprendiera la tarea de definir qué circunstancias o factores influyen en cada uno de los otros campos de la estadística económica y social, para que, luego de determinados, pueda orientarse la acción de los estadísticos sobre bases reales para evitar así caer en el peligro de acometer contra 'molinos de viento'.

Por otra parte debe tenerse en cuenta que

³⁹Para mayores antecedentes de la NABALALC respecto a su elaboración, aprobación, aplicación y perfeccionamiento de la codificación, véase *Nomenclaturas arancelarias y clasificaciones estadísticas de Comercio exterior*, E/CN.12/L.100, *op. cit.*

³⁹Véase el resumen de la ponencia sobre *Centralización o descentralización de sistemas estadísticos*, preparada por Jean Ripert, Director General del Instituto Nacional de Estudios Económicos y Estadísticos, París, en *Informes y Procedimientos del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Organización Estadística*, *op. cit.*, p. 3, par. I.

“los problemas importantes no son siempre de naturaleza técnica. A menudo, complicados problemas administrativos entorpecen la adopción de la mejor solución técnica normalmente conocida por los estadísticos de los países en desarrollo. El carácter recurrente de estos problemas indica la existencia de ciertas causas profundas en las raíces de las dificultades”.⁴⁰

De acuerdo con lo anterior, si se admite que la obra de los estadísticos está limitada por las condiciones que imponen los factores de los cuales derivan las estadísticas, así como por la existencia de complicados problemas administrativos que atentan contra su adecuada solución técnica, entonces debería admitirse que para contrarrestar esos efectos la actividad de los estadísticos tendría que ser extremadamente preponderante, en lo técnico y operativo, para poder imponerse a los otros factores. Pero lo cierto es que la acción que ellos pueden realizar en sus respectivos países carece de la fuerza necesaria para vencer esos obstáculos; debe considerarse, pues, que “el papel desempeñado por el técnico estadístico y su *status* dependen de varios factores y de la importancia que se atribuya en el país, a las labores estadísticas”.⁴¹

Tanto la importancia que se asigna a las estadísticas como el *status* de los estadísticos en la mayoría de nuestros países son inadecuados y ello hace que éstos carezcan de ascendiente. A su vez el *status* “implica de alguna forma, el reconocimiento explícito o implícito de la contribución de dicho personal y de que se le aseguren condiciones adecuadas de trabajo y remuneración, seguridad de empleo y perspectivas de carrera”.⁴²

La manifestación más concreta de la importancia que puede otorgar un país a las esta-

dísticas es una adecuada asignación de recursos (financieros, técnicos y de personal) para el buen desarrollo de esa actividad. A este respecto, “aun cuando, en algunos países, la aplicación de recursos financieros refleja deficiencias de programación de actividades, es común que los presupuestos estadísticos estén por debajo del nivel que se requiere para atender a las labores estadísticas”.⁴³

Resulta entonces, que dadas esas circunstancias, no pueda esperarse que el aporte de los estadísticos sea determinante en el progreso de las estadísticas. De todos modos, su contribución ha sido valiosa y han influido apreciablemente cuando se ha tratado de programas cuyo adelanto requirió la comparabilidad internacional o el de las agrupaciones económicas regionales.

La experiencia que puede recogerse de la actividad que han desempeñado los estadísticos al amparo de la integración sirve para proyectar su participación en los futuros programas estadísticos que se deseen promover, en especial cuando dichos programas tengan una estrecha vinculación con los sistemas administrados por las aduanas. La más importante de esas experiencias tuvo por escenario la ALALC, en 1966, cuando la Comisión Asesora de Estadística celebró su Cuarta Reunión. En aquella oportunidad la ALALC convocó también una reunión de la Comisión Asesora de Política Comercial (CAPC), integrada por expertos aduaneros, la que se realizó simultáneamente con la CAE. Ambas reuniones habían sido programadas para discutir la aprobación del documento aduanero normalizado. Era éste un proyecto de gran trascendencia puesto que se perseguía la “normalización y unificación de los documentos aduaneros y extraduaneros utilizados en las operaciones de importación y exportación con la determinación de tener presente las necesidades de tipo estadístico. La CAE, valorando en su justa medida la importancia de esa recomendación, incluyó un apartado especial destinado a estudiar todas esas necesidades en la Agenda de su Cuarta Reunión”.⁴⁴

⁴³*Ibidem*, p. 33, par. 16.

⁴⁴Véase *Informe Final de la Cuarta Reunión de la Comisión Asesora de Estadística*, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁰Véase el resumen de la ponencia sobre *Organización por temas y funciones*, preparada por Simón A. Goldberg, Director de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York, *Informes y Procedimientos del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Organización Estadística*, *op. cit.*, p. 26, par. 40.

⁴¹Véase el resumen de la ponencia sobre *Reclutamiento, capacitación y “status” del personal estadístico*, preparada por Tulo Montenegro, Secretario General del Instituto Interamericano de Estadística, Washington, D.C., en *Informes y procedimientos del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Organización Estadística*, *op. cit.*, p. 32, par. 12.

⁴²*Ibidem*, p. 29, par. 1.

Es muy posible que hasta ese momento, antes nunca se haya presentado una ocasión más valiosa para el mejoramiento de las estadísticas de comercio exterior. Estaban dadas todas las condiciones para que así ocurriera. Se reunirían simultáneamente, y en representación oficial de sus respectivos países los expertos nacionales en estadística y en técnica aduanera para discutir sobre la adopción, en los once países miembros de la ALALC, de un documento aduanero uniforme en el que se incluirían las informaciones de tipo estadístico que los expertos de la CAE decidiesen.

El hecho de que esa función hubiera sido confiada a la CAE significaba otorgar a los estadísticos una oportunidad que no siempre tienen para hacer prevalecer sus puntos de vista en beneficio de la estadística.

Además las estadísticas, en alguna medida, pasaban a constituirse en el fin principal del proceso administrativo de las aduanas.

Así fue como se incorporaron al documento aduanero normalizado, entre otras, las siguientes informaciones con fines estadísticos.⁴⁵

- Medio de transporte
- Bandera del medio de transporte y nacionalidad
- Lugar de embarque de las mercaderías
- País de origen de las mercaderías
- País de procedencia de las mercaderías
- Desglose del valor CIF en:
 - Valor FOB
 - Flete
 - Primas de seguro
 - Valor CIF
 - Peso bruto (KB)
 - Peso neto (KN)
 - Otras unidades físicas distintas a KB y KN

Si bien esas y otras informaciones útiles para la estadística se incluyeron en el documento aduanero normalizado, las aspiraciones de los representantes de la CAE fueron mucho más lejos, pues hubo consenso en considerar

que el principal objetivo que debía perseguirse en todo proceso administrativo era el de facilitar la compilación oportuna y veraz de las estadísticas. Se materializó así una gestión que bien podría ser considerada como el primer, y posiblemente único, intento en nuestra región por 'emancipar' las estadísticas de comercio exterior del dominio aduanero al que estuvieron sometidas desde hace más de mil años cuando se estableció la "tarifa": la CAE propuso a los expertos aduaneros modificar el diseño de la póliza uniforme que éstos habían ideado y reemplazarla por otra que los estadísticos presentaron "teniendo en cuenta que la eficiencia, rapidez y productividad en las distintas fases comprendidas en la recolección de los datos estadísticos está supeditada a un formulario, cuyo diseño sea adecuado al complejo proceso de compilación ... para lo cual se anexa un anteproyecto de póliza que contempla las necesidades de tipo estadístico".⁴⁶ La póliza diseñada por la CAE para reemplazar a la creada por los expertos aduaneros, consideraba espacios adecuados para la codificación de todas las informaciones estadísticas a fin de facilitar su compilación, reduciendo los espacios destinados para el uso de la aduana. La reacción de los expertos aduaneros fue inmediata y rechazaron terminantemente la propuesta de modificar el diseño de su documento, porque consideraron que los estadísticos carecían de atribuciones para reformar un documento de destinación aduanera.

"La inmensa dificultad de introducir modificaciones en el modelo de la documentación básica o efectuar cambios concretos en la elaboración de los datos hace que los estadísticos renuncien a tratar de alterar los datos en las fuentes."⁴⁷

Quienes actualmente tengan interés en la estadística y piensen de buena fe, como entonces los representantes ante la CAE, que favorecer la compilación de las estadísticas debe ser un objetivo primordial, deben tener en cuenta

⁴⁵La nómina completa de los datos e informaciones de carácter indispensable que deben figurar en el documento aduanero uniforme se incluye en el *Informe Final de la Primera Reunión del Grupo de Expertos de Política Comercial (ALALC/CAE/CAPC/GE/T/Informe, 22 de junio de 1966)*.

⁴⁶Véase *Informe Final de la Cuarta Reunión de la Comisión Asesora de Estadística, op. cit.*, pp. 22-30.

⁴⁷Véase Naciones Unidas, Comisión de Estadística, 20.º Período de Sesiones. *Estadísticas del Comercio Internacional. Revisión de Conceptos y Definiciones, op. cit.*, p. 7, par. 13.

que por diversas circunstancias no siempre se dan las condiciones para que ello ocurra, especialmente cuando ellas dependen y son un subproducto de sistemas administrativos como el de las aduanas. El fracaso de los estadísticos en aquella oportunidad así lo corrobora.

Respecto a su acción en el futuro no es aventurado afirmar que más que tarea de estadísticos y de planificadores el mejoramiento de dichas estadísticas depende de varios factores y circunstancias, algunos, como los ya analizados, cuya fuerza e influencia podría ser más determinante que la de esos profesionales.

3. ¿Han mejorado las estadísticas?

Antes de responder esta pregunta se debe establecer previamente que aquí no se persigue examinar íntegramente los progresos alcanzados por nuestros países en sus estadísticas de comercio exterior, sino que apenas se intentan definir los aspectos más importantes que permitirían concluir si, en general, se obtuvo o no un mejoramiento. Considerando que la utilidad de las estadísticas depende de que sean lo más actualizadas y confiables posible, su progreso puede referirse a:

- Su oportunidad
- Su veracidad
- Su cobertura
- Su variedad y detalle

Estos factores a su vez dependen del hecho de que el registro estadístico pueda o no tener origen en un procedimiento administrativo, lo cual influye en que las estadísticas de cualquier actividad se distingan por ser más o menos oportunas, confiables, completas o variadas. Debe considerarse también que el registro administrativo de un dato no es de interés exclusivo de la administración estatal, municipal o fiscal, pues puede interesar a un particular, que es lo que sucede cuando, por ejemplo, se inscribe el nacimiento de un hijo para obtener el certificado de nacimiento con el propósito de cobrar la asignación familiar.

Si los registros estadísticos están vinculados al control tributario, aduanero, de divisas o de otra índole, contribuyen a su propia veracidad por el efecto fiscalizador que tienen, mientras que si no lo están y los datos se obtienen

mediante censos o encuestas su veracidad o confiabilidad podría ser menor.

Si bien la oportunidad es una condición que requieren todas las estadísticas, lo es en mayor medida en las de origen administrativo, porque éstas se refieren a breves períodos de tiempo, de interés coyuntural. En cambio un censo se levanta cada cierto número de años, porque en muchos casos las variables que miden no tienen modificaciones apreciables a corto plazo, y los datos para los años intercensales pueden determinarse muy aproximadamente con la aplicación de métodos estadísticos.

Con respecto a las estadísticas del sector externo, la situación actual de los aspectos principales ya enunciados, es la siguiente:

La *oportunidad* es una condición de primera importancia que deben satisfacer esas estadísticas por su mismo carácter coyuntural. Así, cualquier examen que tienda a determinar su mejoramiento debe considerar en primer lugar ese aspecto. Y sobre esto, puede afirmarse que en los países latinoamericanos, con pocas excepciones, es muy insatisfactoria la oportunidad con que actualmente se obtienen las informaciones. Por lo tanto, en su aspecto más importante se ha progresado menos, ya que los anuarios de comercio exterior más actualizados están disponibles 18 a 24 meses después del período que abarca la información; y el atraso es aún más considerable en la mayoría de los países.

Acerca de la *veracidad*, las estadísticas del sector externo están sujetas a la fiscalización de varios procedimientos administrativos rigurosos:

- i) el control de los registros o permisos de exportación e importación ejercido por los bancos centrales u otros organismos correspondientes;
- ii) el control de divisas y la preparación de la balanza de pagos efectuado por los mismos organismos;
- iii) el control de las aduanas.

Esta fiscalización ha contribuido a obtener datos del sector externo cada vez más confiables, salvo en aquellos casos donde, como se ha explicado, los procedimientos de las aduanas y los regímenes operativos lo impiden. Pero en general debe reconocerse que dichas estadísticas son veraces.

La *cobertura* distingue a las estadísticas de comercio exterior de otras estadísticas. Ellas consideran todo el universo estadístico durante cualquier período al incluir todos los productos y todos los países copartícipes con los que se realiza el intercambio. Se diferencian de otras estadísticas porque "no plantean prácticamente ningún problema de selección de muestras, de oportunidades para la preparación de cuestionarios ni de respuestas, y, por consiguiente, quizás sean de interés limitado para los estadísticos profesionales".⁴⁸ Son por lo tanto lo suficientemente completas como para ser utilizadas para cualquier fin.

Finalmente, sobre la *variedad*, y dado el carácter amplio y detallado de los datos sobre los que se basan las estadísticas de comercio exterior, permite que éstas sean muy pormenorizadas.

En síntesis, su progreso puede considerarse satisfactorio en materia de confiabilidad, co-

bertura y mayor detalle, pero no así con respecto a su oportunidad.

Si bien las causas del atraso en la compilación y en la presentación de los anuarios o las publicaciones correspondientes podrían variar de país a país, es posible que ello se deba fundamentalmente a una insuficiente asignación de recursos y una inadecuada organización administrativa, lo que predomina por sobre los aspectos técnicos de la estadística, de modo que por muy buenos que éstos sean, sus resultados pueden ser notoriamente insatisfactorios.

Se puede concluir que el mejoramiento alcanzado en las estadísticas del sector externo se debió en gran medida a la influencia de los factores examinados al comienzo, sin atribuirlos a una acción deliberada de planificadores y estadísticos; y dicho avance tampoco fue logrado en un contexto general de desarrollo estadístico. El resultado se debe simplemente a que se trató de satisfacer requerimientos especiales no contemplados en ningún sistema estadístico, por amplios y coherentes que éstos sean. Por tratarse de informaciones muy específicas, ellas superan la capacidad de lo que puede contener cualquier sistema estadístico.

⁴⁸Véase, *Estadísticas del Comercio Internacional: Revisión de Conceptos y Definiciones*, op. cit., p. 7, par. 13.