

Collins, M. (1991). América Latina:
¿una nueva camada de cachorros?
Contaduría Universidad de Antioquia,
19-20, 159-172.

América Latina: ¿una nueva camada de cachorros?

Michaela Collins

Departamento de Economía, Swiss Bank Corporation

*Tomado de Economic and Financial prospects
Swiss Bank Corporation*

El progreso en el campo de las exportaciones es una de las claves para la recuperación económica de los países gravemente endeudados. Esto se aplica a las economías de América Latina, lo mismo que a los "tigres asiáticos". Uno puede sentirse optimista si una camada de "tigres latinoamericanos" (llámeselos jaguares) haya podido surgir de los escombros de los tormentosos años ochenta.

Durante los últimos años, una reforma estructural de la economía ha figurado en la agenda de un creciente número de países latinoamericanos. ¿Hasta qué punto se ha materializado en la realidad esta reforma? ¿Se percibe algún éxito de ésta en el sector externo? Y en definitiva, ¿cuáles son las posibilidades de lograr un mayor crecimiento de las exportaciones? Este artículo resume las constataciones hechas sobre cuatro países latinoamericanos que han iniciado una reforma estructural de sus economías en diferentes momentos: Chile, el precursor, desde los años setenta, con repetidos ajustes a lo largo de los años ochenta; Colombia, con reformas graduales desde mediados de los años ochenta y que continúa; México, con sus bien conocidos esfuerzos de reforma desde 1988, y Venezuela, que empezó en 1989.

En su artículo publicado en "Prospects" 2/90, G. Junge y M. Schieler sostienen que los quince "países Baker" gravemente endeudados tardaron en reaccionar adecuadamente como grupo frente a la crisis de financiamiento externo a inicios de los años ochenta.

Dicho de manera sencilla, disminuyeron drásticamente las importaciones sin incrementar las exportaciones, contrastando en esto muy marcadamente con los países del Sudeste asiático llamados ahora "tigres" por el éxito en su empeño de incrementar sus exportaciones*. De los quince "países Baker", diez están en América Latina. A pesar de grandes diferencias en sus recursos económicos y en su historia, parece lícito decir que el mayor impedimento para una respuesta adecuada por parte de estos diez estriba en el modelo profundamente arraigado de crecimiento económico de los años sesenta y setenta, dirigido por el Estado, financiado desde el exterior pero dirigido hacia el mercado interno.

Esto impidió el crecimiento de dos maneras: primero, detuvo prácticamente la expansión en potentes mercados exteriores. En segundo lugar, dificultó la capacidad de obtener divisas necesarias tanto para financiar importaciones esenciales como para atender al pago de los intereses de créditos externos que habían ayudado a cubrir anteriormente necesidades de importación. Así pues, la crisis del endeudamiento no fue sino un síntoma de una crisis estructural subyacente. Por consiguiente, una reforma estructural que abra las economías en cuestión al mercado internacional, liberalice los

* Véase G. JUNGE y M. SCHIELER: "The real choices facing the debtor countries" en "Prospects" 2/90.

precios, las tasas de interés y de cambio y elimine las fuentes de inflación es la clave para la recuperación económica de América Latina. Y el sector clave donde tiene que manifestarse el progreso es el de las exportaciones.

Ajuste estructural: diseñar un modelo de crecimiento económico con el sector exportador como "pepector locomotora".

Las acciones necesarias para el logro de una reforma estructural de la economía en países aquejados por la deuda ha sido resumida en nueve áreas principales.*

Como se indica en el cuadro 1, el progreso de reforma en los cuatro países considerados está bien encauzado en muchos sectores. Así, las condiciones internas para el desarrollo de la empresa privada en general, y en especial para la producción destinada a la exportación, debería estar mejorando. No obstante, unos cuantos detalles merecen ser discutidos:

Cuadro 1

América Latina: Diversificación regional y de productos de las exportaciones de los países estudiados en 1989

(↑ ↓ = tendencias desde 1985. cifras = % del total de las exportaciones)

	EE. UU.	CEE y Japón	Productos
Chile	↓ 20	↑ 48*	Cobre ↑ 50
Colombia	↑ 39	↓ 32	Café ↓ 24 Petróleo ↑ 24**
México	→ 62	→ 24	Petróleo ↓ 32
Venezuela	↑ 52	↓ 16	Petróleo ↓ 76 Aluminio ↑ 5**

Fuente: Datos del FMI y del IIF, cálculos propios

* Exportaciones de otros países asiáticos también en expansión

** Exportaciones de otros productos también en expansión.

— La reducción general de la intervención estatal en la economía puede afectar también al sector de exportación. Por ejemplo, los incentivos tributa-

* Véase John WILLIAMSON: "The progress of policy reform in Latin America", Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, No. 28, 1/90.

rios en favor de las exportaciones están siendo eliminados actualmente en Colombia y en Venezuela. Por otra parte, la liberalización de las importaciones reduce el costo de los insumos importados y a menudo va acompañada de sistemas de reembolso de derechos de aduana que permiten recuperar estos derechos pagados por insumos importados y que van a ser utilizados en la producción de bienes destinados a la exportación.

— El optar por una política de tipo de cambio fijo hará más difícil la competencia para los exportadores, pero esto no debe ser fuente de demasiada inquietud. La posibilidad de pronosticar la evolución del tipo de cambio y la estabilidad del mismo mejora por sí misma las condiciones en que se desenvuelven las exportaciones y, si otros factores (tales como el nivel salarial y la proximidad del mercado estadounidense en el caso de México) contribuyen a dar a los exportadores una ventaja competitiva, un periodo de lenta revaluación real y efectiva puede servir para potenciar a largo plazo la competitividad de un país.

— Mientras la privatización y la inversión extranjera directa beneficiarían principalmente al sector exportador tradicional, en donde la presencia del Estado se concentra principalmente, es aquél precisamente donde la entrada del capital extranjero sigue siendo básicamente restringida. No obstante, el cambio se está efectuando progresivamente.

México, por ejemplo, ha restringido la definición de "industria petrolera", de modo que el procesamiento y las actividades conexas pueden ahora ser separados y sean accesibles a los inversionistas extranjeros. En resumen, han mejorado las condiciones internas para la expansión de las exportaciones.

Aún más, si los últimos años de los ochenta fueron años de fuerte expansión para los países industrializados y para el comercio mundial, ¿Cuáles son las pruebas —si las hay— de que los exportadores en los cuatro países considerados aprovecharon la oportunidad?

RENDIMIENTO EN LAS EXPORTACIONES: PROGRESO EN LA DIVERSIFICACION

Los logros en el sector exportador son evaluados aquí de dos maneras: primero preguntamos si los países en cuestión han diversificado sus exportaciones, reduciendo así su dependencia de las materias primas. En segundo lugar, intentamos determinar hasta qué punto estos países están en condiciones de afrontar la competencia en el mercado internacional, e incluso de

* La República Federal de Alemania es un ejemplo clásico de cómo la calidad del producto y la productividad proporcionan ventajas relativas a pesar de una continua revalorización real.

penetrar en dichos mercados, conquistando una cuota de los mismos. El cuadro 1 muestra que los cuatro países dependen todavía en considerable proporción de las exportaciones de la materia prima tradicional más importante; no obstante, la imagen que ofrece está cambiando progresivamente:

En cuanto a *Chile*, su dependencia del cobre mostró una tendencia a aumentar durante el periodo de 1985-89, principalmente a causa de la fuerte subida de los precios del cobre (de 62,1 cts/lb en 1986 a 120,7 en 1989). El volumen de exportaciones aumentó en promedio 4,7% al año, mientras que las exportaciones de mercancías distintas del cobre aumentaron más rápidamente, a razón de un 12,9% anual durante ese mismo periodo. Además, la relativa ventaja comparativa de Chile respecto a la extracción de cobre parecería justificar la elevada cuota en el total de las exportaciones, especialmente debido a que este recurso es ahora explotado eficientemente mediante métodos modernos, y porque las fluctuaciones del precio en el ámbito mundial son absorbidas internamente por el Fondo Nacional de Estabilización del Cobre. Finalmente, como se ve en el cuadro, la dependencia del cobre resulta mitigada por cuanto las exportaciones de Chile están regionalmente bastante diversificadas.

En cuanto a *Colombia* el desarrollo del petróleo como importante producto de exportación desde mediados de los años ochenta ha contribuido a reducir su excesiva dependencia del café, aun cuando el petróleo se sitúa también en el sector de las materias primas. Sin embargo, las exportaciones de otros productos se han incrementado e incluso más rápidamente que las del petróleo y café, con un aumento real de un 12,5% en el lapso de 1985-89 (el café y el petróleo experimentaron juntos un incremento menor, de 9,8%). Por consiguiente, la paleta de productos de exportación está variando progresivamente en favor de los productos no tradicionales. Una tendencia menos deseable parece ser la constante intensificación de la orientación de Colombia hacia los mercados estadounidenses, que hasta los inicios de los años ochenta había representado una cuota del 25% aproximadamente. Los recientes progresos en el mercado japonés indican un cambio, pero son aún de una magnitud insignificante.

Las exportaciones de crudo de *México* perdieron importancia en el periodo de 1985-89, debido a la reducción de los volúmenes exportados en un 3,4% anual, y también a la baja de los precios de este producto en el mercado mundial desde mediados de 1980. La industria petrolera perteneciente al Estado de México ha tenido que soportar las consecuencias de la restricción de divisas desde que estalló allí la crisis del endeudamiento, y sólo ahora está intensificando sus esfuerzos para incrementar su capacidad de producción en armonía con el consumo interno.

Por otra parte, exportaciones no petroleras, en gran parte de productos manufacturados, han experimentado un incremento real del 8,2%, aumentando así su contribución en el total de las exportaciones.

Esto no incluye el aumento de producción dirigida al mercado internacional de las industrias "in-bond" de México* cuyos ingresos netos de divisas aumentaron hasta rebasar en un 13,5% el máximo de los resultados alcanzados en las exportaciones de las mercancías corrientes en 1989. Por consiguiente, está aumentando la diversificación de las actividades que generan divisas.

No obstante, los progresos de las exportaciones mexicanas están en estrecha dependencia con el desarrollo de los Estados Unidos, su mercado regional dominante.

Las exportaciones de Venezuela siguen aún dependiendo en gran parte del sector petrolero; sin embargo, las inversiones y la comercialización de las operaciones posteriores a la extracción y la diversificación regional de mercados están planificadas con sensatez y eficiencia por la industria petrolera estatal.

Un Fondo de Estabilización del Petróleo recientemente creado tiende a neutralizar los efectos que la fluctuación de los precios en el mercado mundial pueda producir en la disponibilidad de divisas. Las exportaciones de aluminio, ideadas para explotar las ventajas que supone la existencia de haxita y de energía, están solo en sus comienzos. En conjunto, las exportaciones de petróleo y de aluminio registraron en el periodo de 1985-89 un incremento de solo 2,3% en términos reales, probablemente debido a las limitaciones impuestas por las cuotas de la OPEP.

En realidad, los ingresos correspondientes al petróleo como parte del total de las exportaciones ha menguado únicamente a causa del deterioro de los precios del petróleo en el mercado mundial.

Las cifras correspondientes a otras exportaciones muestran un elevado crecimiento promedio de 17,6% en dicho periodo, pero las tasas de crecimiento son sumamente inestables, debido probablemente a la incoherencia de los datos publicados. Por consiguiente, no se puede determinar hasta la fecha ninguna tendencia clara hacia la diversificación en el sector externo. Al mismo tiempo, el total de exportaciones de Venezuela parece concentrarse cada vez más en los Estados Unidos.

Resumiendo, la diversificación de las exportaciones está más avanzada en Chile, ocupando Colombia el segundo puesto. México el tercero y Venezuela el

* Industrias "in-bond": industrias localizadas en zonas francas que producen exclusivamente para la exportación. Los insumos importados que utilizan ingresan al país libres de impuestos.

cuarto por orden de intensidad de la diversificación. Su dependencia con respecto a determinados mercados de exportación está disminuyendo. Pero ¿cuáles son actualmente los progresos de "los cuatro" en el mercado internacional?

UNA NUEVA DINAMICA EN LO TOCANTE A LOS PRODUCTOS DE EXPORTACION NO TRADICIONALES

El cuadro 2 ofrece una comparación del aumento en términos reales de las exportaciones de cada país, con el crecimiento real ponderado de los mercados a los cuales sus exportaciones van dirigidas.*

Para recordar el contexto interno en que se desenvuelven los exportadores, se indica en la última columna la variación del tipo de cambio de cada país.

La parte A indica que la totalidad de las exportaciones ha crecido a casi la misma velocidad que sus mercados en lo tocante a Colombia, y en una proporción menor en lo tocante a los otros países. Esto sucedió a pesar de un incremento de la competitividad debido al nivel promedio del tipo de cambio, excepto en el caso de México, donde la política del tipo de cambio puede haber estorbado el aumento de las exportaciones. ¿Significa esto que las economías de exportación de los supuestos jaguares trabajan ineficientemente?

La parte B sugiere que ello es así. Una comparación idéntica muestra que las exportaciones en términos reales de los "tigres" del Sudeste asiático han aumentado más rápidamente que sus mercados, incrementando su contribución en ellos en muchos casos, a pesar de una evolución adversa de su competitividad monetaria. No obstante, como hemos visto más arriba, las exportaciones no tradicionales están apareciendo como un sector en crecimiento de los países latinoamericanos que han introducido reformas en sus economías. En realidad, volviendo a formular la comparación únicamente para las exportaciones no tradicionales, como se ha hecho en la parte C del cuadro, resulta una imagen más optimista: El aumento de las exportaciones no tradicionales no solo ha ajustado el paso al del crecimiento del mercado, sino que ha conseguido irrupciones en los mercados de magnitud comparable a la de las realizadas por los "tigres" del Sudeste asiático.

En el caso de México, esto sucedió a pesar de la marcada revalorización real del peso, situando el progreso de este país, en lo tocante a exportaciones de productos (principalmente) industriales al nivel del alcanzado por tan

* Por ejemplo, el aumento real de las exportaciones de Chile es comparado con el aumento total de las importaciones del mundo entero en los Estados Unidos, Japón, Alemania, España y otros países, en las que se incluye la parte de esos mercados en las propias exportaciones de Chile.

Cuadro 2

Progreso comparativo de las exportaciones de los países estudiados y sus mercados respectivos

Promedios 1987-1989	Crecimiento real de las exportaciones en % (1)	Crecimiento real de sus mercados en % (2)	Factor de penetración (1/2)	Revaluación real efectiva en %
A Exportaciones totales				
Chile	8,0	8,6	0,9	- 2,7
Colombia	6,7	6,6	1,0	- 3,8
México	6,1	7,0	0,9	+ 9,2
Venezuela	5,6	7,1	0,8	- 10,9
B Exportaciones totales				
Corea del Sur	10,1	6,9	1,5	+ 8,4
Taiwan	9,2	7,7	1,2	+ 8,0
Malasia	16,1	9,2	1,8	- 5,5
Tailandia	19,3	8,4	2,3	+ 0,3

Cuadro 2 (Continuación)

Progreso comparativo de las exportaciones de los países estudiados y sus mercados respectivos

C Exportación de productos no tradicionales *					
Chile	12,3	8,6	1,4	-	2,7
Colombia	9,1	6,6	1,4	-	3,8
México	9,1	7,0	1,3	+	9,2
Venezuela	24,4	7,1	3,4	-	10,9

Fuentes: Datos del FMI y del IIF, cálculos propios.

* Exportaciones; para Chile: excepto cobre; para Colombia: excepto café y petróleo; para México: excepto petróleo crudo; y para Venezuela: excepto petróleo.

hábil exportadores de productos manufacturados como lo son Corea del Sur y Taiwan.

FACTORES DETERMINANTES DEL PROGRESO FUTURO: EL ÉXITO DE LA REFORMA ECONÓMICA

Irónicamente, en los cuatro países objeto de nuestro análisis, el mismo éxito de la reforma es una condición del progreso fundamental de la misma: Si los adelantos son lentos para ser notados tanto por la población en general, que en todo caso abarca grandes segmentos de auténtica pobreza, como por la clase empresarial, que todavía se encuentra en una situación confortable con el intervencionismo estatal, las reformas pueden llegar a no ser viables políticamente.

Con los pasos dados hasta ahora, estos países no parecen estar mal equipados para alcanzar un crecimiento impulsado por la exportación.

PROGRESO DE LAS EXPORTACIONES A CORTO PLAZO

Ahora bien, es indiscutible que el contexto mundial con el que se enfrentan se está deteriorando actualmente. Está disminuyendo el ritmo de crecimiento en los mercados de los principales países industriales, reduciéndose así las oportunidades de expansión de las exportaciones no tradicionales, y al mismo tiempo los precios de los productos en el mercado mundial están alcanzando cotizaciones mínimas, reduciendo los ingresos tradicionales de exportación. Sin embargo, si esta etapa recesiva es de duración limitada y se produce en Europa y el Japón después que en los Estados Unidos, como cabría esperar ahora, y si los fondos nacionales de estabilización existentes producen los resultados positivos esperados los cuatro países deberían estar en condiciones de superar ellos mismos esta crisis cíclica de las exportaciones, sin una marcada contracción del volumen de las mismas. No obstante, debido al elevado grado de dependencia con respecto al mercado estadounidense con respecto al petróleo, México y Venezuela serán gravemente afectados, y el año que viene será crítico para el mantenimiento del proceso de reforma.

ACCESO AL MERCADO A MEDIANO PLAZO

Un aspecto más bien más serio es el relativo a la situación a mediano plazo para las exportaciones. ¿Van a permanecer abiertas las economías industriales más importantes a las importaciones de ultramar? Esta cuestión que se vio apoyada por sus propios esfuerzos tendientes a la liberalización del comercio, ha hecho que los países latinoamericanos aboguen por el libre comercio en las negociaciones de la ronda Uruguay del GATT. El lento progreso de estas negociaciones y la consolidación del avance de los países europeos, incluyendo el que fue Bloque del Este, alrededor de la Comunidad Económica Europea, han sido probablemente factores que han promovido una

vía alternativa al actual proteccionismo. América Latina está ahora buscando activamente la reanimación de la red existente de asociaciones económicas latinoamericanas, y también la asociación económica con la parte norte del continente. Los cuatro países que estamos analizando, han estado en la vanguardia de estos desarrollos en los recientes meses.

Resumiendo, el cambio en las condiciones internas observado en Chile, Colombia, México y Venezuela tiende terminantemente hacia la creación de un sistema de economía de mercado libre. En primer lugar, la evidencia del progreso conseguido en las exportaciones de productos no tradicionales indica que los sistemas económicos de estos cuatro países están respondiendo eficientemente a las nuevas oportunidades que se presentan. Y mientras el proteccionismo en el ámbito mundial podría poner en peligro el éxito de la estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones, el progreso dentro del GATT y una reorganización de la cooperación económica en el hemisferio occidental podría ofrecer la base para que los llamados cachorros de América Latina se convirtieran en un grupo de respetables jaguares.

América Latina: Medidas tomadas por los países estudiados que han iniciado reformas estructurales de sus economías



Punto 1: La disciplina fiscal adoptada por los cuatro países para acabar con los déficit presupuestarios inflacionarios y para evitar la salida en masa de los inversionistas privados de los mercados de capitales, está siendo llevada a cabo por ellos, aunque no tan convincentemente en el caso de Venezuela, país que ha dispuesto históricamente de abundantes ingresos petroleros.

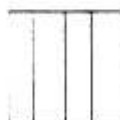


Punto 2: Las prioridades del gasto público, que deberían concentrarse en la infraestructura física y social, y no en subsidios ni en el pago de una sobredimensionaria burocracia, son, evidentemente, más difíciles de canalizar. Sin embargo semejante esfuerzo es necesario para consolidar las realizaciones en la del sector fiscal. Ello proporcionará también la base necesaria para obtener la aceptación social del programa de reformas en su totalidad.

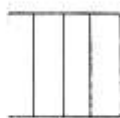


Punto 3: Una reforma tributaria, concebida para proporcionar una amplia base de simples impuestos directos e indirectos que apoyen la disciplina fiscal pero eviten penalizar el ahorro y la inversión, ha sido en gran parte realizada en Chile y Colombia. La pertinente legislación ha entrado recientemente en vigencia

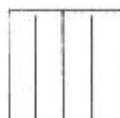
en México, pero está todavía esperando su aprobación en Venezuela.



Punto 4: La liberalización del comercio, destinada a estimular la competitividad de la industria nacional, debe ser introducida con prudencia, dando tiempo para la adaptación de la industria a la nueva situación y acompañada de devaluaciones monetarias graduales. Colombia optó por la liberalización gradual y Chile tiene una larga tradición liberal, pero México y Venezuela han liberalizado de golpe, siendo todavía fuerte la oposición interior a la misma.



Punto 5: La competitividad del tipo de cambio se basa en una política de compensación de cualquier diferencia entre la inflación nacional (más elevada) y la extranjera, mediante devaluaciones que ayudan a mantener competitivos los precios de las exportaciones en moneda extranjera; Chile y Colombia persiguen esta finalidad mediante una política de devaluación sincronizada. Ahora bien, esta estrategia requiere ser ponderada para evitar los efectos inflacionarios de cualquier devaluación en los precios nacionales de los productos importados. Por ejemplo, México está permitiendo actualmente que el peso se revalorice ligeramente en términos reales, para ayudar a contener la inflación, mientras que Venezuela ha optado por un mercado de cambio libre, con un considerable ajuste a la baja del bolívar.



Punto 6: El ingreso de la inversión directa extranjera se está abriendo paso rápidamente, a pesar de un sentimiento nacional tradicionalmente contrario a las mismas. Este ingreso significa financiamiento externo no generador de deuda, que fomenta la formación de capital y ayuda a cubrir los déficit de cuenta corriente en los cuatro países. El acceso es ahora virtualmente libre en Chile y, gracias a la reciente legislación, en Colombia. En México y Venezuela se han reducido restricciones, pero éstas siguen aplicándose en sectores claves como el petrolero y el bancario.



Puntos 7 y 8: Los procesos de privatización y la desburocratización están terminados en Chile, y están en marcha en los otros tres países, a pesar de los intereses profundamente arraigados detrás del sector público. Sin embargo, el progreso aquí habrá de ser necesariamente gradual.

Punto 9: La reforma del sector financiero se concentra en la liberalización de la tasa de interés para estimular el ahorro



(incluso la repatriación de capital), y la eliminación de las subvenciones crediticias, de manera que se desarrolle un eficiente mercado de capitales. Esto tiende también a mejorar la competencia en el sector bancario y la supervisión bancaria. Fuera de Chile, que fomenta la libre evolución de los tipos de interés, el crecimiento de los mercados financieros, la reestructuración del sector bancario y la virtual autonomía del banco central, el progreso en esta área tiene sus altibajos.