

# LA APERTURA COMERCIAL Y LA PROMOCION DE EXPORTACIONES

## INTRODUCCIÓN

Sobre la Política Comercial, y en particular en lo atinente a la apertura, son varias las ideas que se han venido repitiendo, y que se han convertido en una especie de sabiduría convencional que satisface a varios. En primer lugar, que la apertura es crecer hacia afuera. En segundo lugar, que la apertura lleva a la integración. En tercer lugar, que es sinónimo de crecimiento de la productividad. Y, en cuarto lugar, algo así como que la apertura es la única opción de progreso en el que puede pensarse actualmente.

A grandes rasgos, y estando, por supuesto, de acuerdo, con la transformación y modernización de la economía venezolana sobre la base de la utilización más estratégica posible de los distintos instrumentos con que cuenta la Política Comercial, a todos esos planteamientos se les puede encontrar bases difíciles de sustentar. En cuanto a la primera, por ejemplo, es claro que los países del Sudeste Asiático desarrollaron una estrategia de crecimiento hacia afuera, dejando sólo para mediados de los 80 el inicio de los procesos de apertura. En cuanto a lo del crecimiento de la productividad, es interesante observar cómo los estudios de Unctad registran el que algunos países han tenido buenos períodos en cuanto a tal crecimiento aun en períodos proteccionistas. De todas maneras, son de reconocer las complejidades que se presentan en este terreno y que atañen a casos como los de la economía, donde, efectivamente, la década de los ochenta muestra un crecimiento de la productividad del trabajo en las manufacturas menor al de las tendencias históricas; pero, al seccionar la década por la reforma comercial de 1985, se detecta cómo, en la segunda mitad, se acelera el crecimiento de la productividad en cuanto a la primera, aunque con una dinámica bastante diferenciada cuando se analiza la evolución por sectores (cinco de los nueve grandes componentes del sector manufacturero registran, por ejemplo, disminución en el crecimiento de la productividad). Cifras globales, y para los años 1990-1992, per-

miten ubicar, para el caso de la economía venezolana en su conjunto, un aumento de la productividad de la mano de obra de 5,33% (en el período 1993-1989 la tasa fue de -3,25%).

Los Tópicos de Política Comercial que a continuación presentamos conciernen a puntos altamente relevantes en la discusión internacional sobre tal política. Algunos de los que planteamos han estado, en cierto grado, ausentes en las concepciones y actuaciones de los ejecutores de Política en Venezuela, así como en general del ámbito oficial y privado. Albergamos la esperanza de que haya cambios de importancia en el nuevo período gubernamental que se inició en 1994. Es de señalar, sin embargo, que las medidas de control económico, en ejecución desde comienzos de julio del año referido, permiten precisar una clara preeminencia de distintos problemas macroeconómicos que se buscan solucionar con aquella.

## TOPICOS FUNDAMENTALES

En primer lugar, está suficientemente claro a estas alturas que, si bien era necesario acometer la apertura comercial en los países latinoamericanos, ésta se ha dado en un contexto de pérdida de autonomía en la elaboración de la Política Comercial. Ello en parte se ha debido a que la siempre referida globalización ha hecho inevitable la convergencia de políticas que soslaya las necesidades de grupos de naciones o de un país en particular. En cualquier caso, la pérdida de autonomía ha producido en muchos países latinoamericanos el que las líneas de las políticas hayan estado previamente trazadas y sean bastante homogéneas. Por supuesto que este mismo elemento se ve

---

**Está suficientemente claro a estas alturas que, si bien era necesario acometer la apertura comercial en los países latinoamericanos, ésta se ha dado en un contexto de pérdida de autonomía en la elaboración de la Política Comercial**

---

*Eduardo Ortiz Ramírez*

---

**Las Políticas Comerciales neutrales o la búsqueda de lo que en teoría se denomina "status neutral" —no crear diferencias o no estimular opciones para exportar o sustituir importaciones, por ejemplo— no han sido normas de comportamiento de países exitosos en el plano internacional**

---

condicionado o vinculado con otro conjunto de aspectos que en el plano financiero, tecnológico y cultural abarca la globalización, y los cuales le presentan grandes desafíos a la región latinoamericana.

En segundo lugar, las Políticas Comerciales neutrales o la búsqueda de lo que en teoría se denomina "status neutral" —no crear diferencias o no estimular opciones para exportar o sustituir importaciones, por ejemplo— no han sido normas de comportamiento de países exitosos en el plano internacional. En este sentido, siempre se puede delimitar un "sesgo" en el comportamiento de estos últimos países —generalmente un "sesgo" exportador—. En el caso venezolano, para el período 1989/1993 se trató —no con total éxito— de eliminar el tradicionalmente llamado sesgo antiexportador, pero no se trabajó para construir uno de exportación. La pertinencia de un "sesgo" de esta naturaleza, algunos la identifican con la necesidad de que, dadas las particularidades de las economías latinoamericanas, en ellas se establezcan políticas francamente proexportadoras.

En tercer lugar, se debe tratar de aprovechar las posibilidades de estructurar y aplicar Políticas Comerciales e Industriales selectivas o activas, respectivamente. Estas se encuentran, por lo demás, claramente presentes en los desempeños de las

---

**Se debe tratar de aprovechar las posibilidades de estructurar y aplicar Políticas Comerciales e Industriales selectivas o activas, respectivamente. Estas se encuentran, por lo demás, claramente presentes en los desempeños de las naciones avanzadas**

---

naciones avanzadas. Es curioso que las naciones latinoamericanas hayan fallado en no ser selectivas en los procesos de "crecimiento orientado hacia adentro" o sustitución de importaciones, y hoy en día tengan la misma falla en los procesos de "crecimiento orientado hacia afuera". Se ha pasado así de un "proteccionismo frívolo" (Fajnzylber) a una apertura indiscriminada sin ningún sentido trascendental de selectividad.

En cuarto lugar, no son incompatibles los modelos de "crecimiento orientado hacia dentro" y de "crecimiento orientado hacia fuera". En este sentido, la opción más conveniente se perfila como la de desarrollar una sustitución de importaciones que promueva exportaciones o una promoción de exportaciones sustitutiva de importaciones. Estos procesos, apreciados en casos de desarrollo competitivo a nivel internacional (Sudeste Asiático, por ejemplo) anulan aquellas frases concernientes a la sustitución de importaciones como algo obsoleto o totalmente agotado que han caracterizado al planteamiento neoliberal extremista. En cualquier caso, es claro que fue la sustitución de importaciones la que creó los estamentos industriales que han sido la base para poder pensar y actuar en cuanto a procesos de reestructuración industrial y a un mejor desarrollo de la competitividad internacional (se ha evidenciado, por ejemplo, que la mayor parte de las nuevas exportaciones de manufacturas por parte de la economía mexicana tiene su origen en empresas que se instalaron durante la fase de sustitución de importaciones; es el caso también de Costa Rica, donde se evidencia que el crecimiento de las exportaciones no tradicionales en los años ochenta, se basó de manera significativa en empresas establecidas en la sustitución de importaciones).

A continuación, dos elementos de importancia capital en cuanto a importaciones o exportaciones. El que ocupa el quinto lugar de los tópicos que queremos resaltar es concerniente al tipo de cambio. La relación del tipo de cambio real con

---

**No son incompatibles los modelos de "crecimiento orientado hacia dentro" y de "crecimiento orientado hacia fuera".**

**En este sentido, la opción más conveniente se perfila como la de desarrollar una sustitución de importaciones que promueva exportaciones o una promoción de exportaciones sustitutiva de importaciones**

---

el nivel arancelario de protección nos ubica en la llamada protección real en una determinada economía. De lo observado en economías que han sufrido una fuerte apertura como Chile, se desprende que la única posibilidad de contrarrestar los muy probables efectos perniciosos de ésta sobre la estructura productiva es acen tuando la devaluación, para crear, por esta vía, una especie de techo de protección. Esto no tiene por qué significar, por supuesto, desatender los vínculos entre devaluación e inflación.

En sexto lugar, está claro que hay que subsidiar las exportaciones, sea por la vía de aranceles o de los llamados "reintegros fiscales indirectos". Los gastos de mercadeo, de mejoramiento en la calidad de los productos o los que se pueden ubicar como los gastos en los tiempos de espera previos a resultados de éxito, justifican, por supuesto, tales subsidios. Paradójicamente, en varios países de América Latina, que han ejecutado reformas comerciales significativas, se ha procedido a dismantelar o disminuir los mecanismos de promoción de exportaciones, de tal manera que en ellos puede encontrarse, hoy en día, una similitud considerable en cuanto a ausencia o disminución significativa en los incentivos para el sector exportador. Es pertinente resaltar, de todas maneras, que, de los tres objetivos (incremento de exportaciones, diversificación de productos y diversificación de los mercados) que se propusieron alcanzar las políticas de fomento a las exportaciones vigentes en buena parte de los países de América Latina desde mediados de la década de los sesenta hasta la mitad de la década de los ochenta, se han obtenido resultados medianamente favorables en los dos últimos. En el caso específico de la diversificación de productos se puede resaltar, así, cómo en algu-

nos países de la región las exportaciones no tradicionales abarcan, para la actualidad, alrededor de un 50% de las exportaciones totales.

Por último, en séptimo lugar, se deben resaltar la atención y figuración que han venido teniendo ciertas formas de *dumping* en el comercio internacional. Se trata, primeramente, del llamado *dumping* ecológico, el cual nos remite a las complejas relaciones entre Política Comercial y Política Ambiental, que se encuentran en la base del dominado proteccionismo ecológico. Se entiende que un país es objeto de este tipo de *dumping*, cuando, en su territorio, se comercian mercancías o productos elaborados en otra nación que no satisface los requerimientos o gastos ambientales pertinentes al caso. El segundo tipo de *dumping* concierne a las diferencias salariales y nos conduce a las relaciones entre Política Comercial y Política Social. Se trata de la ventaja obtenida a partir de salarios más bajos para la elaboración de ciertos bienes, lo cual ha venido siendo objeto de preocupación y atención en Acuerdos como NAFTA. Uno de los problemas más complicados que abarca este tópico es tratar de abordar la problemática a partir de cláusulas sociales, que no pueden modular o normar las relaciones entre diferentes salarios y desiguales contextos económicos y niveles de productividad.

## OBSERVACIONES FINALES

En un balance global de la Política Comercial de Venezuela, queremos precisar que en dos de sus componentes tal política ha tenido un carácter pasivo. Se trata de lo concerniente a apertura y a promoción de exportaciones. Su sentido pasivo deriva de que en ambos espacios de la política, lo principalmente instrumentado habría consistido en el desmantelamiento de lo existente como mecanismos de control o de estímulos sin haberse llevado a efecto una sustitución o ampliación de ellos. Contrariamente, en el tercer componente, la integración, se ha tenido una actitud de mayor iniciativa y de ampliación del espectro de opciones

para el país. Es por ello por lo que a este componente lo ubicamos como de carácter activo.

De cualquier manera, existe un conjunto de líneas de actuación que nos parece fundamental para la mejor atención del grupo de elementos e interrelaciones que hemos abordado. Por una parte se encuentra lo relativo a las políticas sectoriales. Su pertinencia se fundamenta en el hecho de que la política macroeconómica termina convirtiéndose en un círculo vicioso. Esto es, las presiones desde el campo de la estabilización macroeconómica tienden a actuar en contra de la transformación estructural. Basta recordar que ya en el año 1990 algunos pensaban que la economía venezolana había logrado superar los problemas más agudos de aquella estabilización, y en 1994 se presenta la necesidad de estructurar un nuevo plan de estabilización.

Por otra parte lo concerniente al tipo de cambio. Con todas las dificultades que corresponden a esta materia, es menester ejecutar una política sobre el tipo de cambio. Más allá del simplismo de que "debemos y podemos reevaluar el bolívar", la discusión sobre las bandas de flotación o sobre cómo estructurar un techo de protección de tipo cambiario, tal como hemos planteado, nos parece de alta relevancia y largo plazo y la transformación estructural.

Por último, y ya más específico según cada área o sector, se puede tomar un conjunto de medios que no necesariamente signifiquen el temido "regresar al pasado". Algunos sectores, calzado por ejemplo, han solicitado se establezca un adecuado registro de importaciones, así como que les sean facilitados a empresas del sector los adecuados financiamientos que les permitan desarrollar las exportaciones. Existen, además, sectores a los que, como el agrícola, con sus distintas áreas conexas, debe brindárseles un tratamiento particular. Es llamativo, así, cómo los avicultores durante 1994 han alertado el Ejecutivo sobre la necesidad de estructurar una nueva política arancelaria para los insumos que importan para la producción de alimentos balanceados. En los casos de importaciones de maíz, soya, cebada y trigo han propuesto, así, y según los casos, medidas como eliminación o reducción de aranceles y de sobretasas.

Queremos remarcar la importancia que, en nuestra opinión, tiene la relación de la Política Comercial con el crecimiento económico a través de la transformación estructural. Para poder atender este vasto campo, abordando elementos como los señalados, es claro para nosotros que el gobierno iniciado en 1994 deberá hacer grandes esfuerzos y subsanar grandes ausencias, pues, hasta ahora, en Venezuela, la Política Comercial en lo que concierne a liberalización ha sido una simple acción de rebajas arancelarias. ■

Eduardo Ortiz Ramírez es economista, profesor de la UCV.