INFORME ESPECIAL SOBRE LAS EXPORTACIONES Y EL EMPLEO

NATURALEZA DEL PROBLEMA

Casi todo análisis o estudio de la economía colombiana concluye con el diagnóstico de que la principal limitación para un más rápido crecimiento económico se encuentra en la muy reducida capacidad de importar del país.

En la elaboración de los planes generales de desarrollo, de los planes sectoriales y de los programas de inversiones públicas y privadas, se encuentra que aunque sería posible una mayor expansión de la producción, esta no se puede lograr sino se amplía la capacidad de importar. Esto pues esos mismos planes buscan una relativa estabilidad cambiaria y de precios y procuran evitar excesivas presiones inflacionarias y distorsiones en la estructura de producción y consumo. Es así como las metas y tasas de crecimiento que se adoptan, y las que finalmente - ex post - se alcanzan, están determinadas, básicamente, por la disponibilidad de divisas.

El país se encuentra en una situación típica de "cuello de botella", donde la balanza de pagos es el lugar de convergencia de las demandas derivadas de los planes de expansión de la industria manufacturera, de la industria de la construcción y del sector agrícola. Llegan allí, también, los requerimientos de importación de la infraestructura de energía, comunicaciones y transporte.

De otra parte, la política monetaria y la política fiscal encuentran que el sector externo es, también, una de sus principales limitantes para proveer la financiación y el ahorro público requeridos por los planes de desarrollo.

Todo este esquema, este diagnóstico, difícilmente puede estar equivocado. Basta recordar que, hoy en día, la capacidad de importar del país no es superior a la existente hace diez o quince años. (1) Si se tiene en cuenta el aumento de la población y el mayor grado de industrialización resulta, por lo menos, sorprendente que el país haya logrado los índices de crecimiento registrados en los tres últimos lustros. En verdad, el desempeño de la economía colombiana, dentro de tan severa limitación, es, realmente, excepcional.

Ahora bien, si esta es la situación, surge entonces la pregunta inevitable sobre la terapeútica: cómo aumentar la capacidad de importar?

Una solución que el país ha puesto en práctica y que podría llamarse intermedia, ha sido la substitución de importaciones. Se supone que através de ésta se aumenta la capacidad de importar del país pues, al producirse domésticamente los bienes y servicios anteriormente comprados en el exterior, se liberan divisas que, después de la substitución, pueden destinarse a nuevas importaciones. Durante las dos últimas décadas esta política ha sido aplicada con bastante éxito. Sin embargo, parece que se ha llegado a una etapa en la cual las limitaciones del mercado y otras insuficiencias en la infraestructura industrial, hacen excesivamente costosa tal substitución. (2) Por otra parte, no debe olvidarse que la misma substitución de importaciones implica una erogación de divisas que puede llegar, inclusi-

(1) Nelson, Schultz y Slignton, Structural Change in a Developing Economy, Princeton University Press, 1971, p. 156.

(2) Véase: John Sheahan, "Imports, Investment and Growth, Colombia", Development Policy: Theory and Practice, Ed. G. Papanek, Harvard University Press, 1968, p. 113.

Albert O. Hirshman, "The political Economy of Imports-Substituting Industrialization in Latin América" The Quarterly Journal of Economics, February 1968. También en su A Biasfor Hope, Yale University Press, 1971, p. 101.

ve, a sobrepasar la capacidad de la balanza de pagos aún a mediano y largo plazo.

Además, y este es un problema de evidencia más reciente, la substitución de importaciones tiende a hacerse utilizando técnicas intensivas en capital, contribuyendo relativamente poco a disminuír el desempleo y el subempleo. Tampoco aprovecha la disponibilidad del factor trabajo, que es relativamente abundante y barato en comparación con otros factores de producción.

Dadas estas serias dificultades por el lado de la substitución de importaciones, la única alternativa que parece quedar, para aumentar la capacidad de importar, es la de mayores exportaciones. Pero, de nuevo aquí, son bien conocidas las limitaciones existentes.

La producción mundial excede el consumo de café, el principal producto de exportación del país. Solo un acuerdo internacional previene una drástica reducción en el precio del grano y existen cuotas físicas de exportación para los productores miembros del Acuerdo. Además, la elasticidad precio de la demanda por café es relativamente baja, haciendo imposible el logro de mayores ingresos con reducciones en los precios.

Por esta razón, y dado el régimen especial que rige para las exportaciones de petróleo - no es obligatorio el reintegro al Banco de la República de las divisas así generadas - la política económica del país, ha asignado máxima prioridad al fomento de las exportaciones menores o no tradicionales.

SITUACION ACTUAL

Los resultados de esta política han sido, inicialmente, muy satisfactorios. Entre 1966 y 1969 estas exportaciones crecieron a un ritmo anual del 24 por ciento. Desafortunadamente esta tasa de crecimiento no ha podido ser mantenida y en 1970 sólo se logró un crecimiento del cuatro por ciento, con respecto al año anterior. (3)

Además, el primer semestre de 1971 no parece mostrar una recuperación en el ritmo de exportaciones nuevas. Aunque el valor acumulado de los reintegros ascendió a US$ 127.2 millones, lo cual significa un aumento del 13 por ciento con respecto a la primera mitad de 1970, parece que tal mejoría obedeció a reintegros anticipados. "Por estas razones se espera que en el segundo semestre del año, los reintegros por exportaciones no tradicionales sean inferiores a los del primer semestre". (4)

De continuar esta tendencia el país se vería, a muy corto plazo, frente a una seria crisis cambiaria que afectaría gravemente su nivel de crecimiento, empleo y estabilidad monetaria. Resulta, entonces, impostergable recuperar y acelerar el ritmo de las exportaciones no tradicionales para lograr un relativo equilibrio en la balanza de pagos. Además, el aumento de las exportaciones menores y su mayor importancia relativa dentro del total, es fundamental para modificar el origen y la composición de las exportaciones y lograr así un comienzo del inevitable cambio estructural que requiere el comercio exterior y la economía del país.

Como, por otra parte, el problema del desempleo se ha venido agudizando, resulta así mismo importante, adoptar políticas que atiendan, coordinadamente, la necesidad de divisas que tiene el país con la conveniencia de reducir el desempleo y aprovechar la mano de obra disponible. Se trata de una situación que exige un delicado equilibrio-dinámico- entre la política de comercio exterior, la política de industrialización y la política de empleo.

Por el lado de comercio exterior una medida que parece merecer especial atención es la elevación de la tasa efectiva de cambio. Por el lado de una política de empleo, dentro de este esquema, parecería indicado apoyar y fomentar las industrias exportadoras de mano de obra.

(3) Véase "COYUNTURA ECONOMICA", FEDESARROLLO, Vol. 1 No. 1 Abril 1971 p. 58

(4) Véase "COYUNTURA ECONOMICA", FEDESARROLLO, Vol. 1 No. 3 Octubre 1971, p. 61.

El presente escrito quiere llamar la atención sobre estas dos posibilidades o, mejor, sobre sus combinación en una política integrada.

SOLUCION EN PERSPECTIVA

La visión bastante pesimista a que llegó J. Vanek (5) en el sentido de que, prácticamente, solo mayor ayuda externa podría aumentar la capacidad de importar de Colombia - ya que el problema no era tanto de ahorros insuficientes como de oferta de divisas - parece un poco exagerada. En uno de sus estudios sobre Colombia, R. R. Nelson (2) anota que este planteamiento puede ser correcto pero solamente si no se presenta una variación en la tasa efectiva o real de cambio.

En efecto, hay razones teóricas y resultados de investigaciones que llevan a pensar que las exportaciones no tradicionales responden favorablemente a incentivos y estímulos; en particular a una tasa efectiva de cambio relativamente alta (7).

No parece ser una coincidencia el que las exportaciones menores crecieron más rápidamente entre 1966 y 1969, cuando precisamente la tasa de cambio efectiva alcanzó su más alto nivel. (8)

Claro está que la tasa efectiva de cambio no es la única variable envuelta y que se trata de un problema particularmente complejo con múltiples interdependencias dentro del sistema económico. Pero si la tasa efectiva de cambio se reduce no parece factible obtener mayores exportaciones. Por el contrario, se estimulan las importaciones.

Si el índice interno de precios crece más rápidamente que la tasa nominal de cambio, resulta más barato importar que comprar en el mercado doméstico. Si, por el contrario, el ritmo en la tasa nominal de cambio excede el crecimiento en el nivel interno de precios, será atractivo exportar y obtener, como utilidades, esa real diferencia entre costos domésticos y precio externo.

Pero, qué se quiere decir con el término "tasa de cambio efectiva"?

Quizás la idea central detrás del concepto de tasa de cambio efectiva es que una unidad de divisa - e.g. el dólar - es un bien. Un bien con características muy especiales, es cierto, pero que no por éllas deja de serlo. Un bien cuya producción tiene un costo y un precio en el mercado. Esto se olvida con frecuencia, debido a que comunmente se piensa en el dólar más en términos de su precio en pesos que en términos de costo de producción. Comunmente se olvida que generar dólares es una actividad básicamente determinada por su costo de producción y por su precio.

En esencia, el concepto de tasa de cambio efectiva establece una relación entre el costo de producir un dólar y el precio que por él se obtiene.

El costo de producir un dólar está representado por las exportaciones necesarias para obtenerlo o por la substitución de importaciones requerida para liberarlo. También podría decirse que su costo está representa-

(5) Estimating Foreign Resource Needs for Economic Development Theory, Method, a Case Study for Colombia, McGraw-Hill Book Co. 1967. p. 145.

(6) The Effective Exchange Rate, Employment and Growth in a Foreign Exchange Constrained Economy, RAND Corp. Memorandum R.M.5680 AID, Nov. 1968, p. 1

(7) Véase: John Sheahan y Sara Clark The Respon- of Colombian Exports to Variations in Effective Exchange Rates Research, Memorandum No. 11 Center for Development Economics, Williams College, Junio 1967, p. 25.

A. Urdinola y W. Mallón, Sensibilidad de las Exportaciones Menores a la Tasa de Cambio Efectiva Documento del Departamento Nacional de Planeación, Colombia, 1968.

(8) "COYUNTURA ECONOMICA", FEDESARROLLO, Vol. 1 No. 3 Octubre 1971, p. 74.

do por el ingreso en pesos que deja de percibir el exportador local al preferir la venta en el extranjero a la venta doméstica. Este sería el costo de oportunidad de exportar o de generar dólares.

Si, por ejemplo, un productor compra insumos domésticos por valor de $ 15 pesos y puede vender su producto por un dólar, entonces siempre que la tasa nominal esté por encima de $ 15 pesos, más la utilidad "normal" en el mercado interno, preferirá exportar a vender en el mercado doméstico. Si los precios de los insumos domésticos empiezan a crecer y sobrepasan el nivel de la tasa de cambio nominal, será mejor para el productor importar que exportar. Entre mayor sea la diferencia entre el costo doméstico de producir el bien exportable y la tasa de cambio nominal, mayor será el incentivo a vender en los mercados externos. Esta diferencia es la que relaciona la tasa efectiva de cambio.

Y cómo medir los costos domésticos de los insumos exportables?

Normalmente, y a pesar de las limitaciones existentes, se toma el índice nacional de precios al por mayor, como indicatorio de los costos domésticos. La tasa de cambio efectiva se obtiene entonces, dividiendo la tasa de cambio nominal por el índice de precios.

Si se combina una política de tasa de cambio efectiva relativamente alta con una de fomento a las industrias exportadoras, intensivas en mano de obra, parece que se lograrían ventajas especiales para la economía del país.

No parece exagerado el pensar que el problema más serio que afrontarán, tanto las economías más desarrolladas como las de menor desarrollo, es el desempleo y el subempleo. Durante la década de 1970 la meta, quizás central, de la mayoría de los países será el mantenimiento de un nivel mínimo de desempleo. Para lograr este objetivo se harán toda clase de esfuerzos y se adoptarán diversos programas y políticas. Colombia ha asignado especial prioridad a esta política y, dada su aparente ventaja comparativa en cuanto a disponibilidad y costos de su mano de obra, bien podría lograr alcanzar altos niveles de empleo y, simultáneamente, reducir su problema de balanza de pagos.

El objeto sería no solo modificar la estructura de sus exportaciones, logrando un aumento de la importancia relativa de las llamadas no tradicionales, sino alcanzar, además, un alto nivel de empleo. Para esto parece indispensable el desarrollo de las industrias exportadoras de bienes intensivos en mano de obra.

Estas industrias generan divisas, aprovechan un factor abundante y relativamente poco costoso y reducen el desempleo. En los mercados de los países de más alto ingreso por habitante, los bienes intensivos en mano de obra son relativamente costosos y allí las exportaciones de "mano de obra", tienen una ventaja en precio muy grande.

Además, este tipo de industria requiere, por lo general, poco capital por unidad de producción, tiene un tamaño relativamente pequeño y la cantidad de inversión requerida para generar un empleo o una unidad de divisa es reducida. Así mismo, estas empresas utilizan una tecnología de fácil asimilación e innovación.

Este aspecto de la tecnología y de la innovación tiene especial importancia pues en el fomento a las exportaciones, que probablemente será la política que prevalezca por varios lustros, se debe tener cuidado de no repetir los errores cometidos cuando se vivió el auge en la substitución de importaciones.

No se advirtió entonces, suficientemente, que un proceso de industrialización no puede ser substituído por el simple transplante físico de una fábrica. Entre los problemas más serios que enfrenta la "industrialización" en América Latina está el que tuvo como origen, en gran parte, una política de substitución de importaciones y no una

de industrialización. (9) Es de esperarse que aspectos tan fundamentales como la gestión empresarial, la financiación de la producción, la conquista y ampliación de mercados internos y externos, la invención y la innovación serán bien tenidos en cuenta, ahora que el país da prioridad a la diversificación de sus exportaciones.

Sería interesante ver hasta qué punto estos importantes factores han influído, además de la reducción en la tasa de cambio efectiva, en la reciente pérdida de ritmo de las exportaciones menores.

La política de fomento a las exportaciones no tradicionales se encuentra expresada en el Plan Cuatrienal de Exportaciones de Productos Seleccionados, 1971/1974. Este plan contempla un crecimiento mínimo del 20 por ciento. En el caso de los productos de origen agropecuario no tradicional se espera una tasa del 40 por ciento por año. Aunque es encomiable este esfuerzo sería aconsejable un mayor énfasis en las industrias intensivas en mano de obra.

La absorción de empleo buscada y la generación de divisas esperada, sugiere que el país está entrando en lo que se ha llamado la segunda fase (10) de substitución de exportaciones, en la cual el desarrollo industrial se basa más en los recursos humanos que en los recursos naturales.

A este respecto el éxito alcanzado de Taiwan, Hong-Kong y Singapur es muy interesante. Taiwan, por ejemplo, en apenas quince años, logró un cambio estructural asombroso. En 1952 el 78 por ciento de sus exportaciones estaban representadas por arroz y azúcar; quince años después éstos productos apenas constituían un 5 por ciento del total. (11) Además, durante esos 15 años el volumen total de exportaciones estaba creciendo a tasas superiores al 12 por ciento por año.

Ahora bien, el hecho de que quizás Colombia esté entrando en esa segunda etapa de substitución de exportaciones y de que, en tal sentido, se haya adoptada una política y asignado una prioridad, no quiere decir, necesariamente, que las exportaciones intensivas en mano de obra o en recursos humanos le garanticen al país el desarrollo industrial más aconsejable o el cambio estructural más conveniente. Estos procesos son particularmente complejos y tienen implicaciones e interrelaciones que van más allá de las simples substituciones en el comercio internacional. (12)

Sin embargo, dado que estos nuevos desarrollos en las exportaciones no tradicionales parecen estar en una fase relativamente incipiente, la posibilidad de "rendimientos crecientes", tanto públicos como privados, es muy grande. Además, dada esa etapa incipiente, parecería factible desarrollar políticas de industrialización y de comercio exterior en oportuna armonía y consistencia con la política económica general que más convenga al país.

(9) Véase: Albert O. Hirschman, A Bias for Hope, "Import-Substituting Industrialization", Yale University Press, 1971, p. 92.

(10) En el trabajo de Gustav Ranis, "Industrial Sector Labor Absortion", Economic Growth Center. Yale University, Center Discussion Paper. No. 116, July 1971, p. 14.

(11) Ibid, p. 35

(12) Véase: Stefan H. Robock. "Industrialization Through Import Substitution or Export Industries: A False Dichotomy", Industrial Organization and Economic Development, Editado por G.F. Papanek y J. W. Markham, Houghton Mifflin Co. 1970, p. 362.