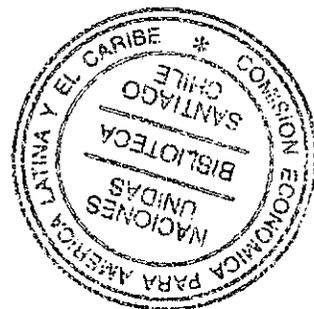


NT W
E2

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL

-38 -

DOCUMENTOS DE TRABAJO



**COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS LATINOAMERICANAS:
COMPORTAMIENTO EMPRESARIAL Y POLITICAS DE
PROMOCION DE EXPORTACIONES**

Carla Macario

Documento de Trabajo N°38
Junio de 1995



NACIONES UNIDAS

- 3 NOV 1995



38640061
Documento de Trabajo - CEPAL,
N° 38 Junio 1995 C. 1

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS



COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS LATINOAMERICANAS: COMPORTAMIENTO EMPRESARIAL Y POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

Carla Macario*
Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de
Desarrollo Industrial y Tecnológico
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Documento de Trabajo N°38 **
Junio de 1995

- * La señora Carla Macario es funcionaria de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización. Este documento ha sido elaborado en el marco del Proyecto Regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano" (RLA/88/039).
- ** Los trabajos incluidos en esta serie tienen por finalidad dar a conocer los resultados de las investigaciones en la CEPAL en forma preliminar a fin de estimular su análisis y sugerencias para su revisión. Esta publicación no es un documento oficial, por lo tanto no ha sido sometido a revisión editorial. Se puede solicitar directamente a la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

ÍNDICE

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
A. JUSTIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA ACTIVA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES	4
B. POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMPORTAMIENTO EMPRESARIAL	5
1. Comportamiento empresarial y liberalización comercial	6
2. El impacto de las políticas sobre el comportamiento empresarial	10
3. Principales desventajas competitivas en el entorno de las empresas	13
C. PROPUESTAS DE POLÍTICA	19
1. Acceso a insumos a precios competitivos	21
2. Incentivos a las exportaciones de nuevos productos o a nuevos mercados	22
3. Apoyo institucional a la actividad exportadora	22
BIBLIOGRAFÍA	27

RESUMEN

Los países de América Latina y el Caribe tienen desde hace varias décadas mecanismos de diversa índole para promover las exportaciones. En numerosos casos estos mecanismos fueron sustancialmente transformados o eliminados en el marco de los procesos de liberalización comercial y de la crisis financiera que enfrentaron diversas instituciones gubernamentales durante la década de los ochenta.

Sin embargo, la experiencia reciente de los países de la región ha demostrado que la liberalización comercial por sí sola no es suficiente para promover las exportaciones de manera sostenida, y menos aún aquellas con proporciones crecientes de valor agregado. Por el contrario, la reactivación económica y el consiguiente aumento de la demanda interna, así como las dificultades cada vez mayores que tienen algunos gobiernos para mantener un tipo de cambio alto, han sido un desincentivo para la actividad exportadora. En consecuencia, en la primera sección de este trabajo se presentan los principales argumentos en favor de la implementación de políticas de promoción de exportaciones. Esta justificación incluye argumentos teóricos, así como otros vinculados al fomento de la competitividad de las empresas de la región.

En la segunda sección se presentan los principales resultados de una investigación llevada a cabo en varios países de la región en el marco del Proyecto Regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano" (RLA/88/039). Los objetivos principales de esta investigación fueron caracterizar las reacciones de las empresas a los procesos de liberalización comercial, así como evaluar la eficiencia en la implementación de los mecanismos de política y su impacto en el comportamiento empresarial. En este trabajo se presentan los principales resultados tanto con respecto a la reacción empresarial a las políticas de apertura, como a la utilización de los mecanismos de promoción de exportaciones por parte de las empresas.

En la última sección se presentan recomendaciones de política en materia de promoción de exportaciones. Se concluye que es deseable que los países de la región tengan una política activa de promoción de exportaciones, dado que en su ausencia las exportaciones serán menores que lo deseable y tenderán a concentrarse en pocas empresas y en productos de demanda menos dinámica y más vulnerables en los mercados mundiales. Se señala la importancia de asegurar a las empresas exportadoras un acceso a insumos a precios competitivos y de promover las exportaciones de nuevos productos o a nuevos mercados. Asimismo, se sugiere impulsar el fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de apoyar la actividad exportadora, y de promover las exportaciones no tradicionales, consolidándolas en una sola institución.

INTRODUCCIÓN

Los países de América Latina tienen, desde hace varias décadas, mecanismos de diversa índole para promover las exportaciones. En numerosos casos estos mecanismos fueron sustancialmente transformados o eliminados en el marco de los procesos de liberalización comercial y de la crisis financiera que enfrentaron diversas instituciones gubernamentales durante la década de los ochenta.

Una de las cuestiones de política que se plantea en la actualidad es si es necesario seguir poniendo énfasis en las políticas de promoción de exportaciones. Por un lado, se argumenta que, en el pasado, estas políticas eran necesarias para compensar el fuerte sesgo antiexportador que caracterizaba el modelo de sustitución de importaciones, razón por la cual habrían perdido validez en la actualidad, dado que en la mayoría de los países de la región hay procesos de liberalización comercial en marcha. Otro argumento adicional en contra de los mecanismos de promoción de exportaciones es la ineficiencia que frecuentemente los habría caracterizado, así como el costo elevado que representaron. Esos mecanismos tuvieron diferentes impactos, dependiendo de factores tales como el tamaño y las principales características de las respectivas economías, la fortaleza institucional de las entidades encargadas de ponerlos en práctica y la voluntad política de los gobiernos para promover efectivamente las exportaciones. Si bien en muchos casos esos incentivos lograron aumentar las exportaciones, también hay evidencia de que, su impacto no siempre fue significativo. Incluso, en algunas ocasiones, promovieron actitudes rentistas y de cabildeo de empresarios acostumbrados a recibir subsidios substanciales por sus exportaciones.

Sin embargo, la experiencia reciente en los países de la región ha demostrado que la liberalización comercial por sí sola no es suficiente para promover las exportaciones, y menos aún aquellas con proporciones crecientes de valor agregado. Por el contrario, la reactivación económica y el consiguiente aumento de la demanda interna, así como las dificultades cada vez mayores que tienen algunos gobiernos para mantener un tipo de cambio alto, han sido un desincentivo para la actividad exportadora. En consecuencia, en la primera sección de este trabajo se presentan los principales argumentos en favor de la implementación de políticas de promoción de exportaciones. Esta justificación incluye argumentos teóricos, así como otros vinculados al fomento de la competitividad de las empresas de la región.

En la segunda sección se presentan los principales resultados de una investigación llevada a cabo en varios países de la región en el marco del Proyecto Regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano" (RLA/88/039)¹. En primer lugar, esta investigación buscaba caracterizar las reacciones de las empresas a los procesos de liberalización comercial. Con este fin, se seleccionaron países que estaban en distintas etapas de tal proceso. El segundo objetivo de la investigación era comparar los diferentes mecanismos de política de la región, procurando evaluar no solamente el mecanismo de política en sí, sino la eficiencia de su implementación y su impacto en el comportamiento empresarial. Si bien se tomaron en cuenta aspectos relacionados con un espectro amplio de políticas, tales como las macroeconómicas, debido a la importancia que éstas tienen para las empresas, la investigación

¹ La investigación fue llevada a cabo por el Sr. Wilson Peres, Asesor Técnico Principal del Proyecto, la Sra. Martine Guerguil y la autora. El Sr. Peres se hizo cargo de los aspectos relacionados con la tecnología, la Sra. Guerguil de los de formación de recursos humanos y la autora de aquellos vinculados a las exportaciones.

llevada a cabo puso énfasis en las siguientes áreas de política: formación de recursos humanos, tecnología y promoción de exportaciones. Se estimó que estas áreas eran prioritarias debido a su importancia para el mejoramiento de la competitividad de las empresas de la región. El enfoque adoptado para evaluar las políticas fue la perspectiva desde la empresa misma, con el fin de establecer la vinculación entre políticas públicas y comportamiento empresarial, con una concepción de competitividad sistémica, para la cual el entorno de la empresa es uno de los factores determinantes en su capacidad para competir. Por lo tanto, en esta segunda sección también se presentan las principales conclusiones de esta investigación en cuanto a la utilización por parte de las empresas de los instrumentos de política y, en particular, de los mecanismos de promoción de exportaciones. Finalmente, en la tercera sección se formulan recomendaciones de política en materia de promoción de exportaciones.

A. JUSTIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA ACTIVA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

En esta sección se sistematizan las razones que hacen necesario que los gobiernos de la región emprendan una política activa de promoción de exportaciones. En ausencia de una política tal, las exportaciones serán menores que lo deseable y se concentrarán en productos de demanda menos dinámica y más vulnerables en los mercados mundiales.

i) La promoción de exportaciones es necesaria para compensar el sesgo antiexportador que persiste en los países de la región. Si bien este sesgo ha disminuido sustancialmente en los últimos años, tras los procesos de liberalización comercial, aún se mantiene en mayor o menor grado en todas las economías de la región.

ii) En ausencia de políticas de promoción de exportaciones, el número de empresas exportadoras será inferior al óptimo, debido al importante componente de externalidades que presenta esta actividad. Exportar, en particular para empresas que están incursionando en los mercados internacionales con productos nuevos o que se están dirigiendo a mercados nuevos, tiene costos elevados y es riesgoso. Al mismo tiempo, las empresas que inician exportaciones en rubros nuevos generan beneficios que no pueden capturar integralmente, por ejemplo, en cuanto a aprendizaje y a reputación. De esta manera, crean externalidades que benefician a otras empresas, así como al conjunto de la economía, a medida que exportar se vuelve una actividad habitual y que la reputación de los productos del país en esos nuevos rubros de exportación se consolida. Tales externalidades justifican el apoyo del gobierno a las empresas que son pioneras en la actividad exportadora.

iii) También es necesario apoyar las exportaciones debido a fallas en los mercados de capitales. Frente a las deficiencias de tales mercados, que se traducen, por ejemplo, en insuficiente oferta de capital de largo plazo, se requieren acciones compensatorias del gobierno. Estas acciones son aún más necesarias en el caso de las exportaciones porque, si las instituciones bancarias de la región son reticentes para proveer capital de largo plazo y capital de riesgo para inversiones en su propio país, se muestran aún más renuentes a proveer crédito para la exportación. En ausencia de una acción del gobierno, el financiamiento disponible para financiar exportaciones será subóptimo.

iv) La presencia de economías de escala es un argumento adicional en favor de la promoción de exportaciones, pues al apoyar a una empresa en su esfuerzo exportador se facilita su acceso a mercados de mayor dimensión, lo que le permite producir con mayor eficiencia.

v) Otra justificación en favor de una política de promoción de exportaciones es que exportar facilita el aprendizaje de las empresas y les permite volverse más competitivas. El aprendizaje que ganan las empresas al estar expuestas a la competencia en los mercados externos es citado con frecuencia como uno de los factores que permitieron a los países asiáticos mejorar sostenidamente el volumen y la calidad de sus exportaciones. La investigación llevada a cabo en varios países de América Latina, en el marco del Proyecto Regional CEPAL/PNUD RLA/88/039, arrojó resultados similares: exportar permite a las empresas exponerse a desafíos, así como a posibilidades de asimilación importantes, lo que inserta en un proceso de aprendizaje acelerado. A pesar de que, con frecuencia, el beneficio económico directo de exportar puede ser pequeño, o incluso inexistente, existen empresas que buscan tener presencia en los mercados externos porque exportar les permite vincularse más con los cambios de la demanda, recibir señales e información sobre nuevos productos y mantenerse al tanto de los avances tecnológicos y organizativos más recientes. Esta información es una ventaja competitiva con respecto a sus competidores en el mercado interno.

B. POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMPORTAMIENTO EMPRESARIAL

En esta sección se presentan los principales resultados de la investigación llevada a cabo en Chile, México y Venezuela, en el marco del Proyecto Regional CEPAL/PNUD RLA/88/039. El objetivo de la investigación era evaluar los vínculos entre las políticas públicas y el comportamiento empresarial. Se escogieron tres países que ya habían emprendido procesos de liberalización comercial, pero que lo habían hecho en épocas distintas. Esto se hizo con el fin de saber si había diferencias del comportamiento empresarial que estuviesen vinculadas a la duración de los períodos de vigencia de los cambios del régimen de comercio exterior.

El componente principal de la investigación fue una encuesta llevada a cabo entre empresarios y ejecutivos de empresas grandes y medianas del sector de la confección de los tres países seleccionados. Se decidió restringir la muestra a empresas grandes y medianas por estimarse que deberían ser los sujetos principales de las políticas de fomento de la competitividad.

Si bien se entrevistó a empresarios de otros sectores, se optó por fundar las conclusiones en las encuestas a empresas del sector de la confección, debido a que éste existe en todos los países de la región, lo que permitía tener una base de empresas comparables. Las entrevistas llevadas a cabo hicieron posible obtener resultados cuantificables y comparables para 41 empresas de la confección en la región.

Sin embargo, el objetivo de la investigación no era obtener resultados que estuvieran estrechamente vinculados a las características del sector de la confección en sí, sino extraer conclusiones que fueran pertinentes para el conjunto de las empresas grandes y medianas de los países de la región.

Con este fin, además de las entrevistas a empresarios y ejecutivos, las conclusiones de la investigación se sustentan en un número importante de entrevistas con representantes de gremios empresariales, funcionarios públicos y otros informantes claves vinculados a los aspectos bajo estudio.

La preocupación central que estructuró las actividades de la investigación fue analizar el impacto de las políticas públicas desde la perspectiva de las empresas.

1. Comportamiento empresarial y liberalización comercial

El primer objetivo de la investigación fue analizar las reacciones de las empresas a los procesos de liberalización comercial. Con este propósito, uno de los criterios utilizados para seleccionar los tres países fue que todos hubieran llevado a cabo reformas para liberalizar su comercio exterior, pero en distintos períodos. La intención era ver si había alguna correlación entre el cambio de comportamiento de las empresas y el lapso de vigencia de la liberalización comercial.

Uno de los primeros resultados fue comprobar que existe similitud entre las empresas de este sector al comparar los diferentes países. En promedio, sus características principales son muy parecidas (véase el cuadro 1). Si bien esta similitud se explica en parte por las particularidades del sector de la confección, resultó ser mucho mayor de lo que era posible prever en un primer momento, dadas las diferencias existentes, por una parte, entre las economías de los países estudiados y, por otra, entre los períodos transcurridos desde el inicio de los programas de liberalización comercial.

Cuadro 1

DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA

	Chile	México	Venezuela
Número de empresas	12	18	11
Antigüedad (en años)	29	31	28
Cifra de ventas promedio (en millones de dólares)	11	7.2	7.4
Empleo total promedio (incluye personal administrativo)	404	537	296

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la encuesta realizada en el marco del proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039 "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano".

La similitud que existe en promedio entre los sectores de confección de los diversos países, contrasta con la heterogeneidad que fue posible observar dentro de los sectores en cada uno de éstos. En primer lugar, hay una fuerte diversidad en cuanto a cifra de ventas, empleo, en algunos casos a tecnología, así como a los tipos de inserción en el proceso de comercialización, tanto en el mercado interno, como en los externos. También fue posible apreciar diferencias relevantes en cuanto a las estrategias empresariales. Una de las conclusiones principales de la investigación es que empresas de un mismo sector, que tienen características muy similares en prácticamente todos los aspectos fácilmente cuantificables, como ser tipo de producto fabricado, cifra de ventas, número de empleados, pueden en realidad ser radicalmente distintas, debido a diferencias en sus opciones de estrategia empresarial y en la agresividad de sus intentos por ser más competitivas.

a) Inserción internacional

Uno de los objetivos de la encuesta era evaluar el efecto de la liberalización comercial en el comportamiento empresarial, en particular en cuanto a cambios en la utilización de insumos importados. En efecto, uno de los argumentos en favor de los procesos de liberalización comercial es que permiten a las empresas ser más competitivas, tanto en el mercado interno como en los externos, al permitirles tener acceso a insumos a precios competitivos, cercanos a los vigentes en los mercados internacionales.

Para confirmar esta hipótesis, las empresas deberían haber aumentado la utilización de insumos importados. Tal como es posible apreciar en el cuadro 2, así ocurrió efectivamente.

Cuadro 2

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES

	Chile 1992	México 1986 1992	Venezuela 1988 1992
Utilización de insumos importados (promedio simple, en porcentajes)	68	8 40	9 46
Exportaciones (promedio simple, en porcentajes de ventas)	1990 1992	1990 1992	1990 1992
	6 5	9 19	4 1

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la encuesta realizada en el marco del proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039 "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano".

Los datos para Chile no presentan ninguna variación, debido a que la mayoría de los empresarios no tenían cifras precisas sobre el porcentaje de insumos importados antes de la liberalización comercial, a causa del tiempo transcurrido. Sin embargo, todos concuerdan en que la utilización de insumos importados ha aumentado sustancialmente desde que se bajaron los aranceles. Además, se observa que, de los tres países estudiados, es el que presenta el porcentaje mayor de utilización de insumos importados. En México y Venezuela, que liberalizaron su comercio exterior más recientemente que Chile, los resultados de la investigación también muestran un aumento importante de este indicador.

En un primer momento, el indicador utilizado para evaluar el comportamiento exportador de las empresas entrevistadas parece ser más ambiguo. Entre 1990 y 1992, tanto las empresas chilenas como las venezolanas disminuyeron el porcentaje de su producción que exportan. En cambio, las empresas mexicanas aumentaron sus exportaciones, un resultado que concuerda con lo que cabría esperar, dadas la reducción de aranceles, las otras reformas que se llevaron a cabo en México a partir de mediados de la década de los ochenta, y el apoyo sustancial que reciben las empresas exportadoras del país.

Ante los resultados de Chile y Venezuela, cabe hacer las siguientes observaciones: en primer lugar, en los dos países hubo una fuerte expansión de la demanda interna entre 1990 y 1992, por lo cual las empresas aumentaron sus ventas en el mercado interno. En ambos casos a esto se sumó un deterioro del tipo de cambio para los exportadores.

Un análisis más detallado de los resultados de las entrevistas en Chile muestra además dos tendencias contrapuestas, que no se reflejan en los promedios. Por una parte, hubo una disminución de exportaciones de productos de menor calidad, en particular de mercancías que perdieron competitividad debido a variaciones del tipo de cambio, sobre todo en relación con el apogeo de las exportaciones registrado en 1988.

Por otra parte, aumentaron las exportaciones de empresas que se ubican en nichos de mercados para productos de mayor calidad. Estas empresas aumentaron sus ventas en el exterior, a pesar de la evolución del tipo de cambio, con el fin de asegurarse economías de escala y posibilitar mayores inversiones en nueva maquinaria. Parecen haber disminuido las posiciones intermedias: por una parte las empresas chilenas que ocasionalmente exportaban excedentes dejaron de exportar, mientras que comienzan a destacarse empresas con clara vocación exportadora.

b) Inventarios

El nivel de inventarios es otro indicador que permite comparar el impacto de la liberalización comercial sobre la eficiencia de las empresas en los distintos países.

Los niveles de inventarios de materias primas y, sobre todo, de productos terminados, permiten evaluar la eficiencia de la organización interna de la empresa. Por lo general, se estima que un nivel elevado de inventarios señala las dificultades que tiene la empresa para conseguir insumos rápidamente, así como la velocidad de su respuesta a cambios de la demanda. Desde esta perspectiva, es un indicador que, de alguna manera, permite evaluar la eficiencia de la organización interna de la empresa, sobre todo en ausencia de indicadores comparables de productividad. Además, este indicador presenta un interés particular, debido a que, tal como se verá más adelante, una de las quejas más frecuentes de los empresarios se refiere al nivel elevado de las tasas de interés.

En el cuadro 3 se presentan los niveles de inventarios de las empresas entrevistadas. Venezuela, el país que liberalizó más recientemente su comercio exterior, es también aquél donde las empresas tienen los mayores niveles de inventarios. En contraste, México, cuyo proceso de liberalización es de más larga data y de mucho mayor vigor, tiene empresas cuyos niveles de inventarios equivalen a la mitad o menos de los de las empresas venezolanas. Es decir, los resultados son consistentes con lo que cabría predecir, dada las diferencias en los procesos de liberalización comercial de ambos países.

Cuadro 3

INVENTARIOS
(Promedios simples, en semanas)

	Chile	México	Venezuela
Inventarios de materias primas	16	10	25
Inventario de productos terminados	5	8	16

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la encuesta realizada en el marco del proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039 "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano".

Los resultados para Chile parecen contradictorios en un primer momento, porque mientras las empresas de este país tienen niveles de inventarios de materia prima mayores que los de las empresas mexicanas, a la vez tienen menores inventarios de productos terminados. La explicación de este fenómeno radica en el hecho de que si bien las empresas chilenas han aprendido a tener un manejo más adecuado de inventarios, que se refleja en los bajos niveles de los de productos terminados, el porcentaje elevado de importación de insumos las obliga a tener mayores niveles de inventarios de materias primas.

Estos resultados con respecto a la utilización de insumos importados y a las diferencias en los niveles de inventarios permiten confirmar que los procesos de liberalización comercial sí han tenido un impacto determinante en el comportamiento empresarial. En primer lugar, han permitido que las empresas tengan acceso a insumos a precios más competitivos; en segundo lugar, han promovido una mayor eficiencia en la organización interna de las empresas, lo que se refleja en un manejo más adecuado de los inventarios.

2. El impacto de las políticas sobre el comportamiento empresarial

El segundo objetivo de la investigación era evaluar el impacto de las políticas públicas sobre el comportamiento empresarial. Se decidió, en primer lugar, establecer que conocimiento tenían los empresarios de las políticas públicas en general, para luego concentrarse sobre aquellas directamente relacionadas con la formación de recursos humanos, la incorporación de tecnología y la promoción de exportaciones. Se buscaba determinar el grado de difusión de las políticas a nivel empresarial, su utilización por parte de las firmas y el impacto que tienen sobre la competitividad de éstas. La intención era evaluar los mecanismos de política no en abstracto, sino desde el punto de vista concreto de su utilización por parte de las empresas.

a) Utilización de instrumentos de política

La utilización de instrumentos de política en general parece ser más frecuente en Chile que en los otros países estudiados (véase el cuadro 4). Todas las empresas chilenas entrevistadas estaban utilizando algún mecanismo de política. En México, esto era cierto para más de la mitad de las empresas entrevistadas.

Cuadro 4

UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Chile	México	Venezuela
Todas (12 de 12)	11 de 18	7 de 11 (en el pasado)

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la encuesta realizada en el marco del proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039 "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano".

En cambio, ninguna de las empresas venezolanas estaba utilizando algún instrumento de política para apoyar su estrategia competitiva, aunque al menos siete lo habían hecho en el pasado. Esto se explica por el desmantelamiento de varios mecanismos de apoyo a las empresas en los años previos a la investigación y también por el clima de desconfianza en el aparato gubernamental que predominaba en el medio empresarial venezolano al momento de realizarse la encuesta.

En Chile, los principales instrumentos de política utilizados por las empresas entrevistadas eran los incentivos a la exportación y la franquicia tributaria para la capacitación de mano de obra. Este último mecanismo permite que las empresas descuenten de los impuestos los gastos incurridos para capacitar a sus empleados, con un tope máximo equivalente al 1% del gasto anual en planilla. Las actividades de

capacitación reembolsables por la franquicia tributaria deben ser llevadas a cabo por entidades de capacitación reconocidas por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), un organismo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este incentivo, que se estableció con el fin de estimular la demanda de capacitación por parte de las empresas, parece insuficiente para satisfacer los requerimientos de formación de mano de obra que tienen las firmas. Este aspecto se abordará más adelante.

Cuadro 5

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICA UTILIZADOS

Chile	México	Venezuela
Incentivos a la exportación	Incentivos a la exportación	Régimen de cambios diferenciales para compra de equipos (RECADI)
Franquicia para capacitación	Becas de capacitación	Fondo de Crédito Industrial (FONCREI) para construcción de plantas

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la encuesta realizada en el marco del proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039 "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano".

Los principales instrumentos de política utilizados en México también tienen relación con incentivos a la exportación y la capacitación de mano de obra. Sin embargo, hay diferencias en los dos ámbitos; las que atañen al apoyo a la exportación se abordarán más adelante con mayor detalle.

En cuanto al apoyo a las actividades de capacitación, en México consiste en becas de capacitación para trabajadores de empresas, en el marco de programas organizados por los gobiernos locales, sean las autoridades del Departamento del Distrito Federal o entidades dependientes de los Gobiernos de los Estados de la Federación.

Si bien ninguno de los empresarios venezolanos entrevistados manifestó estar utilizando en la actualidad, instrumento de política alguno para apoyar el desempeño de su empresa, sí lo hicieron en el pasado. Tanto las entrevistas mismas, como las visitas a las plantas, permitieron constatar que las empresas venezolanas recibieron un apoyo sustancial del Estado en la década anterior. Algunos ejemplos de este apoyo son el acceso a divisas preferenciales para la compra de equipos en el extranjero, o a préstamos subsidiados para la construcción de plantas.

b) Utilización de mecanismos de promoción de exportaciones

Al analizar los mecanismos de promoción de exportaciones en los tres países, se observaron fuertes diferencias en la percepción que tienen las empresas del apoyo que les brinda el sector público para fomentar sus exportaciones (véase el cuadro 6).

Cuadro 6

UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Chile	México	Venezuela
Reintegro de derechos (drawback)	Crédito del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)	Admisión Temporal de Perfeccionamiento Activo (ATPA)
Apoyo de PROCHILE	Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX)	

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la encuesta realizada en el marco del proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039 "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano"

Los empresarios chilenos estiman que, en general, los mecanismos de promoción de exportaciones funcionan razonablemente bien. No tienen dificultades para conseguir el reembolso de los aranceles pagados por la importación de insumos destinados a productos de exportación y los plazos son razonablemente cortos. La labor desarrollada por PROCHILE, la entidad de promoción de exportaciones, tiene buena reputación, aunque, tal como se verá más adelante, algunos empresarios estiman que es insuficiente e inadecuada en las circunstancias actuales.

En México, las empresas informaron poder utilizar los mecanismos de apoyo a la exportación con mucha fluidez. Un ejemplo es la internación temporal de insumos para producir artículos de exportación, en el marco del PITEX.

Sin embargo, el apoyo que permite a las empresas exportadoras mexicanas tener una considerable ventaja relativa, particularmente en comparación con firmas de otros países de América Latina, es el que brinda el Banco Nacional de Comercio Exterior, (BANCOMEXT), y la mayoría de los empresarios entrevistados así lo manifiestan. Las actividades que lleva a cabo esta institución permiten que las empresas tengan acceso a una amplia gama de servicios, entre los cuales es posible destacar los de

información, promoción y financiamiento, los programas de desarrollo de oferta exportable y los destinados a la empresa con potencial exportador.

Uno de los apoyos claves que ofrece esta institución, que agrupa la mayoría de los servicios que requiere una empresa exportadora, es su función de banca secundaria para proveer financiamiento a empresas exportadoras. Este apoyo financiero del BANCOMEXT no es a tasas subsidiadas, que la institución está impedida de dar, pero sí a tasas que son más bajas que las de los otros créditos disponibles en el país. A la vez, es relativamente simple para las empresas obtener créditos del BANCOMEXT. De esta manera, los empresarios exportadores tienen una ventaja sobre las otras empresas del país que, como se verá más adelante, se quejan frecuentemente del nivel elevado de las tasas de interés.

Las empresas venezolanas enfrentan una situación totalmente distinta. La mayoría de los empresarios entrevistados creen que no existe incentivo alguno para promover las exportaciones.

Hay algunas empresas, las más grandes, que utilizan un mecanismo de internación temporal de insumos para fabricar productos de exportación, denominado Régimen de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo (ATPA). Las firmas que han utilizado este incentivo se quejan del exceso de trámites, de la necesidad de solicitar nuevas autorizaciones en cada oportunidad y, sobre todo, de la discrecionalidad con que se maneja.

En entrevistas con varios representantes de gremios empresariales, con empresarios de otros rubros y con funcionarios públicos de entidades vinculadas a la exportación, se pudo confirmar la visión pesimista que tienen los empresarios venezolanos del apoyo que brinda el sector público de su país a la actividad exportadora.

Las instituciones que cubren los diversos ámbitos de la actividad exportadora están dispersas y disponen de escasos recursos. Hay serios problemas de información, e incluso discrepancias entre funcionarios de distintas instituciones acerca de los requisitos para la exportación. Entretanto, el Fondo de Financiamiento de las Exportaciones (FINEXPO), que es la entidad encargada de proveer financiamiento para la exportación, se encuentra en una situación jurídica sumamente incierta; la casi ausencia de crédito para la exportación que resulta de esta incertidumbre es un serio obstáculo para las empresas venezolanas que están intentando competir en los mercados externos con empresas de otros países que sí tienen respaldo en este sentido.

En cuanto a los incentivos para promover las exportaciones, fue posible constatar que con excepción del ATPA previamente mencionado, en la práctica no está funcionando ninguno de los otros que teóricamente existen, como por ejemplo el de reintegro.

3. Principales desventajas competitivas en el entorno de las empresas

Uno de los temas que el estudio buscaba investigar era el de las principales desventajas competitivas, tanto dentro de la empresa como en su entorno. A continuación se presentan las principales conclusiones sobre esta materia. En primer lugar, se comentarán brevemente las principales desventajas competitivas dentro de las empresas. Luego se abordarán con mayor detalle los aspectos vinculados a las desventajas

competitivas en el entorno de las empresas, por estimarse que tienen una relevancia particular para la propuesta de medidas de política.

En los tres países, los empresarios entrevistados estimaban que estaban enfrentando una fuerte competencia por parte de las importaciones, así como por parte de empresas nacionales que buscaban conservar su participación en el mercado.

Para enfrentar este desafío, la mayoría pensaba que se debía mejorar sistemáticamente la calidad de los productos y cambiar la organización interna de la empresa, con el fin de acercarse más a la mejor práctica a nivel internacional. Varias empresas están invirtiendo con vistas a elevar su competitividad. En algunos casos, estos recursos están siendo utilizados para comprar nueva maquinaria, aunque esta no es la tendencia predominante.

En cambio, cabe destacar las importantes modificaciones en la organización interna de las empresas. Algunos ejemplos en este sentido son la reestructuración del plan general (layout) y los cambios introducidos a los sistemas de remuneración de los trabajadores, para incentivar una mayor preocupación por la calidad, la puesta en marcha de sistemas de gestión que permiten un control más preciso del proceso de producción y de manejo de inventarios, entre otras. Incluso en aquellas empresas en que no se estaban llevando a cabo cambios, había conciencia entre los empresarios y ejecutivos entrevistados acerca de la necesidad de transformar su organización.

Sin embargo, esta percepción de la necesidad de cambios contrasta con la falta de claridad que a veces se percibía en el transcurso de la entrevista acerca de cuáles debían ser las modificaciones y dónde conseguir asesoría técnica para transformar sus empresas. Es frecuente que los empresarios estén tan preocupados por la supervivencia de su empresa en el corto plazo que no tienen una visión de más largo plazo. En muchos casos, el manejo familiar y aún no profesionalizado de las empresas dificulta todavía más la toma de decisiones. A esto se agrega el oneroso costo financiero que tiene un proceso de transformación radical de una empresa en un contexto de tasas de interés elevadas.

Uno de los objetivos principales de la investigación era detectar cuáles eran los principales obstáculos a la competitividad en el entorno de las empresas, basándose esencialmente en entrevistas con empresarios, pero también con representantes de gremios empresariales, funcionarios de gobierno y otros informantes claves. Los resultados se presentan a continuación.

Si bien los empresarios de Chile y México consideraban que sus respectivos gobiernos adolecían de ciertas deficiencias en el apoyo que brindaban a las empresas en sus esfuerzos por mejorar sus niveles de competitividad, por lo general estimaban que habían mejorado las relaciones entre los sectores público y privado. Además, en ambos países había una valoración muy positiva de la estabilidad macroeconómica y de la certidumbre en cuanto a las reglas de funcionamiento de la economía en el período anterior a las entrevistas, las que se llevaron a cabo durante el año 1993. En cambio, los empresarios venezolanos tenían una percepción sumamente negativa del papel del sector público en su país y se observaban fuertes tensiones en las relaciones entre el sector empresarial y el gobierno.

a) Chile

En este país, una de las quejas más frecuentes se refirió a la evolución del tipo de cambio, que ha permitido una mayor penetración de las importaciones y desfavorecido las exportaciones. Esto es

particularmente cierto para aquellas empresas que fueron creadas exclusivamente para la exportación de mercancías estandarizadas. Estas firmas han sufrido una fuerte erosión de su posición competitiva, y la falta de inserción en el mercado nacional les ha impedido aprovechar el crecimiento de la demanda interna (en el cuadro 7 se presentan las principales desventajas competitivas en el entorno de las empresas chilenas, comenzando por aquellas que se mencionan con mayor frecuencia).

Cuadro 7

CHILE: PRINCIPALES DESVENTAJAS COMPETITIVAS EN EL ENTORNO DE LA EMPRESA

Evolución del tipo de cambio
Competencia desleal de las importaciones
Formación de recursos humanos
Financiamiento
Aranceles elevados en los mercados externos
PROCHILE

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la encuesta realizada en el marco del proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039 "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano".

Aunque en la gran mayoría de las empresas hubo quejas acerca del tipo de cambio, las que fueron exportadoras de excedentes tuvieron la opción de concentrarse en el mercado nacional y están intentando mejorar su competitividad para hacer frente a las importaciones. Otro reclamo frecuente es la supuesta falta de interés de las autoridades en combatir la competencia desleal por parte de las importaciones, debido a la prioridad que tiene la política antiinflacionaria.

La formación de recursos humanos es un obstáculo a la competitividad frecuentemente mencionado por los empresarios en Chile. En un primer momento, esta queja puede sorprender porque, de los tres países, Chile es el que tiene mejores indicadores de educación general. De hecho, la investigación demostró que esta ventaja en el nivel educativo se traduce en una reducción del tiempo promedio necesario para capacitar personal (Guerguil, 1994). Además, las empresas tienen la posibilidad de financiar los gastos de capacitación del personal gracias a la franquicia tributaria mencionada anteriormente.

Sin embargo, los empresarios estiman que la mayoría de los cursos de capacitación impartidos al amparo de la franquicia tributaria tienen un contenido muy general que no sirve para las necesidades

específicas de las empresas. Este es uno de los motivos por los cuales varias de las empresas entrevistadas no utilizan la totalidad de los recursos para capacitación que les permite la franquicia tributaria.

Además, consideran que las instituciones de educación técnica media son insuficientes y, salvo algunas excepciones, deficientes en la formación que proveen. Señalan que la formación postsecundaria para técnicos especializados presenta deficiencias similares. Hay algunas empresas que han comenzado a contratar técnicos extranjeros con el fin de subsanar estas dificultades.

Un tema que surge reiteradamente durante las entrevistas es el de la dificultad para conseguir financiamiento que efectivamente sea de largo plazo. Un número importante de empresas lleva a cabo nuevas inversiones con recursos propios.

La gran mayoría de los empresarios entrevistados en Chile tienen una visión muy positiva del proceso de liberalización comercial, con la excepción ya mencionada de la competencia desleal. Sin embargo, algunos estiman que la reducción unilateral de aranceles limitó la capacidad de negociación del gobierno para conseguir disminuciones de los aranceles que se aplican a sus productos en los mercados externos, en particular en Argentina y los Estados Unidos.

Por último, si bien en general el medio empresarial tiene una opinión positiva de la labor desarrollada por PROCHILE, la institución gubernamental de promoción de exportaciones, existe la sensación de que actualmente se está volviendo insuficiente para ayudar a las empresas a conquistar nuevos mercados en el exterior. En cuanto al aspecto que debería enfatizar esta entidad de promoción de exportaciones, la sugerencia que los empresarios hicieron con mayor frecuencia fue la de organizar visitas de grupos de empresarios a plantas competitivas en el extranjero. El propósito de estas visitas sería permitir que los empresarios aprendieran como mejorar sus propias empresas y así volverlas más competitivas.

b) México

Al igual que en Chile, la evolución del tipo de cambio es el reclamo más reiterado por los empresarios mexicanos, que también mencionan la mayor competencia de productos importados y la erosión relativa de las ventajas competitivas que tenían para exportar. Sin embargo, las dimensiones de su principal mercado de exportación, el de los Estados Unidos de Norte América, les ha permitido enfrentar el deterioro relativo del tipo de cambio (en el cuadro 8 se presentan las principales desventajas competitivas en el entorno de las empresas mexicanas, comenzando por aquellas que se mencionan con mayor frecuencia).

Cuadro 8

MÉXICO: PRINCIPALES DESVENTAJAS COMPETITIVAS EN EL ENTORNO DE LA EMPRESA

Evolución del tipo de cambio
Exceso de trámites
Competencia desleal de las importaciones
Insuficiente infraestructura
Altas tasas de interés

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la encuesta realizada en el marco del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039 "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano".

Un segundo obstáculo mencionado con frecuencia es la necesidad de hacer muchos trámites diversos. Si bien ha habido una intensa campaña de simplificación administrativa y de desreglamentación, los empresarios se quejan del gran número de trámites y permisos varios que requieren para hacer funcionar sus firmas. En la práctica, esta multiplicidad de trámites disminuye la eficiencia de las empresas y constituye una desventaja competitiva.

El Gobierno de México ha manifestado su intención de combatir la competencia desleal por parte de los productos importados, tal como lo demostró con la imposición de altos derechos compensatorios a productos importados desde China. Además, la nueva Ley de Comercio Exterior le da amplias facultades para hacerlo. Sin embargo, los empresarios estiman que estas medidas son insuficientes para protegerlos de la competencia de productos de contrabando.

Los empresarios mexicanos consideran que una de las barreras importantes que enfrentan para ser competitivos es la insuficiente infraestructura. Aunque estiman que ha habido un esfuerzo considerable por mejorar la red de carreteras, las deficiencias de funcionamiento de los puertos, atribuibles a los equipos obsoletos y los problemas de organización de los servicios portuarios, demoran considerablemente el tránsito de productos desde y hacia el extranjero.

Finalmente, las empresas estiman que el nivel elevado de las tasas de interés, efecto de la política de estabilización, es un obstáculo que dificulta el proceso de transformación que deben llevar a cabo para volverse más competitivas. Cabe hacer notar que las empresas exportadoras sienten que tienen una ventaja relativa en relación con las otras empresas del país, gracias a la disponibilidad de créditos para la exportación del BANCOMEXT.

c) Venezuela

Los empresarios venezolanos son, sin duda, los que manifestaron tener mayores dificultades en su entorno. La deficiencia de infraestructura, en particular de telecomunicaciones, es el obstáculo mencionado con mayor frecuencia. Hay casos de empresas que pierden contratos de exportación debido a la imposibilidad de mantener una comunicación regular con sus clientes en el extranjero, mientras que otras firmas se ven obligadas a llevar a cabo fuertes inversiones con el fin de montar su propio sistema de telecomunicaciones (en el cuadro 9 se presentan las principales desventajas competitivas en el entorno de las empresas venezolanas, comenzando por aquellas que se mencionan con mayor frecuencia).

Cuadro 9

VENEZUELA: PRINCIPALES DESVENTAJAS COMPETITIVAS EN EL ENTORNO DE LA EMPRESA

Insuficiente infraestructura
Deficiente funcionamiento aduanero
Legislación laboral rígida
Competencia desleal de las importaciones
Falta de incentivos para promover las exportaciones
Escasa información sobre oportunidades en mercados externos
Altas tasas de interés

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la encuesta realizada en el marco del proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039 "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano".

El funcionamiento de las aduanas es una barrera importante, tanto para empresas que importan insumos, como para las exportadoras. La demora en los trámites, la falta de información y la discrecionalidad de los funcionarios y el riesgo de robo son los principales problemas que presenta el paso de las mercancías por aduanas.

La complejidad y la rigidez de la legislación laboral, así como las frecuentes modificaciones al respecto, dificultan el manejo de las empresas venezolanas. Existe un amplio margen para mejorar la legislación en este terreno, dado que la situación actual tampoco se traduce en condiciones ventajosas a largo plazo para los trabajadores venezolanos.

La ausencia, hasta mediados de 1993, de entidades responsables de evaluar casos de *dumping*, a pesar de la puesta en marcha de la liberalización comercial en 1989, expuso a empresas de varios rubros a situaciones de competencia desleal de importaciones, lo que les impidió dedicar esfuerzos a mejorar su competitividad.

La inoperabilidad en la práctica de los mecanismos de promoción de exportaciones, con la única excepción del régimen de internación temporal de insumos mencionado anteriormente, cuyo funcionamiento presenta serias deficiencias, así como la falta de información sobre oportunidades para las empresas venezolanas en los mercados externos, son una señal para los empresarios de la falta de interés del sector público en aumentar las exportaciones no tradicionales. Además, la distancia entre la legislación existente y las normas que se aplican en la realidad, empeora aún más las ya deterioradas relaciones entre el gobierno y los empresarios, al confirmar la visión negativa que tienen estos últimos acerca del funcionamiento del aparato estatal.

Por último, las elevadas tasas de interés, en un momento en que las firmas deberían estar invirtiendo recursos para ser más competitivas, es un problema mencionado reiteradamente por los empresarios.

A estas desventajas competitivas, conviene agregar un obstáculo importante que no ha sido mencionado: se trata de las restricciones que impone la incertidumbre. En efecto, en el momento de la encuesta, los empresarios venezolanos enfrentaban una fuerte incertidumbre, que se originaba esencialmente en dos ámbitos.

El primero era el ámbito político en sí, lo que de alguna manera implicaba postergar, al menos en el corto plazo, decisiones de inversión. El segundo ámbito de incertidumbre era el relacionado con la credibilidad de la reforma comercial. Existía una sensación ampliamente difundida en el medio empresarial de que el proceso de liberalización comercial no era irreversible y que había que esperar para saber con certidumbre cuál sería el rumbo adoptado en definitiva.

Estas incertidumbres son quizás el obstáculo más importante para la transformación de las empresas en firmas más competitivas, ya que no están recibiendo señales claras respecto de la dirección que deben seguir, ni de los sectores en que conviene realizar nuevas inversiones.

C. PROPUESTAS DE POLÍTICA

La importancia del entorno en la competitividad de las empresas asigna un papel de primera importancia a la acción del sector público en apoyo de los esfuerzos empresariales por mejorar su posición competitiva. Dado que las diversas características de los sistemas de promoción de exportaciones se traducen en diferencias importantes en el comportamiento exportador de las empresas, es necesario que los gobiernos de la región lleven a cabo una promoción activa para impulsar un cambio en la inserción internacional de la región.

Antes de plantear los principales aspectos que debe abarcar una política activa de promoción de exportaciones, se analizarán algunos temas que son determinantes del resultado de cualquier esfuerzo por mejorar sustancialmente el desempeño exportador de los países de la región. Estos son la estabilidad

macroeconómica, la credibilidad de la reforma comercial y la necesidad de tener políticas consistentes con la promoción de exportaciones no tradicionales.

En el contexto internacional de los años noventa, caracterizado por la interconexión creciente de los mercados de bienes, servicios y capitales, la estabilidad macroeconómica es un requisito para promover eficientemente las exportaciones no tradicionales de manera sostenida en el largo plazo. La reorientación de un número creciente de empresas hacia los mercados externos exige cambios importantes en su organización, así como procesos de inversión de gran magnitud. Es muy difícil que estos cambios tengan lugar de manera generalizada en una economía cuya situación macroeconómica sea sumamente inestable, pues, en esas circunstancias, los empresarios deben concentrar su atención en sobrevivir y en la toma de decisiones financieras de corto plazo. La puesta en marcha de nuevos proyectos de inversión requiere un clima de estabilidad macroeconómica que permita a los empresarios trabajar con un horizonte de más largo plazo.

De la misma manera, otro factor necesario es la credibilidad de la liberalización comercial. El sector privado debe recibir la señal de que el proceso de apertura de la economía es irreversible y que no habrá retrocesos en esa materia. Esta es una condición indispensable para que los empresarios estén dispuestos a reorientar sus empresas y llevar a cabo las transformaciones necesarias para volverlas más competitivas. En los países en los que reina incertidumbre acerca de la permanencia en el tiempo de la liberalización comercial se ha observado una actitud de espera por parte del sector privado. Lo anterior, además de incentivar actividades de cabildeo proteccionista, ha postergado el proceso de transformación de las empresas, lo que las hace aún más vulnerables a la creciente competencia en los mercados internacionales y en sus propios mercados internos.

Los sistemas de promoción de exportaciones no tendrán un impacto significativo si las otras medidas de política en vigencia no son consistentes con un proceso de mejora de la competitividad empresarial. Las medidas adoptadas en ámbitos distintos al de la promoción de exportaciones, pero relacionados con esta actividad, tales como formación de recursos humanos, incorporación de tecnología, mercados de capital de fomento, flexibilización de la legislación laboral, desarrollo de infraestructura, deben ser congruentes con la voluntad de promover un sesgo proexportador de la economía. Además, tal consistencia de políticas sería una señal del compromiso efectivo del gobierno de impulsar el cambio.

Hay dos elementos adicionales que se deben tener en cuenta al proponer medidas para promover un sesgo proexportador. Estos son el tipo de cambio y la capacidad institucional de las organizaciones vinculadas a la promoción de exportaciones.

La evolución del tipo de cambio es un problema cada vez mayor para las empresas de la región y, en particular, para las exportadoras. En varios países ha habido dificultades para mantener un tipo de cambio alto y estable debido, en parte, a los programas de estabilización que han redundado en cuantiosos ingresos de capital del exterior. En otros casos, la presión sobre el tipo de cambio refleja la denominada "enfermedad holandesa" cuya causa es una ventaja competitiva extraordinaria en materia de recursos naturales, que favorece la inversión en estos sectores y en otros de bienes no transables, mientras se desincentiva la inversión en los demás sectores productores de bienes transables (Buitelaar y Hofman, 1993). Estos problemas deben ser tomados en cuenta si se desea promover efectivamente una mejor inserción de los países de la región en los mercados internacionales.

La capacidad institucional es importante porque no se puede llevar a cabo una promoción activa y eficiente de exportaciones con entidades de gobierno débiles y sin capacidad de acción efectiva. Este es

un factor que debe considerarse al diseñar mecanismos de política apropiados para promover las exportaciones en los países de la región, cuyas capacidades institucionales son muy dispares.

Una vez considerados estos temas, es posible pasar a los tres lineamientos de política considerados prioritarios para promover las exportaciones no tradicionales de manera sostenida. Estos son el acceso a insumos a precios competitivos, la promoción de exportaciones de nuevos productos o hacia nuevos mercados, y el apoyo institucional.

1. Acceso a insumos a precios competitivos

Una de las primeras condiciones para promover la competitividad de las empresas exportadoras es asegurarles el acceso a insumos a precios competitivos. La experiencia en la mayoría de los países que han logrado aumentar sustancialmente sus exportaciones de productos con proporciones crecientes de valor agregado demuestra que este factor es de vital importancia.

Las empresas que desean importar insumos para su producción de exportación deben tener acceso a éstos de manera automática, una vez cumplidos ciertos requisitos básicos. Varios países de la región tienen mecanismos de internación temporal de insumos para producir artículos de exportación; sin embargo, al comparar estos mecanismos, se observa que cuando su funcionamiento es automático resulta mucho más fluido y tiene mayor impacto sobre el nivel de exportaciones que cuando es discrecional. En países en los que las empresas deben presentar nuevas solicitudes cada vez que desean internar insumos y la aprobación de éstas es discrecional, el impacto sobre las exportaciones es menor.

De la misma manera, son preferibles los mecanismos que permiten la internación de insumos para producir bienes de exportación con exención de aranceles a aquellos que autorizan a las empresas su reintegro posterior. Esto es así porque el primer sistema permite una mayor simplicidad administrativa y tiene menor costo financiero para las empresas, punto que es particularmente importante en países con tasas de inflación elevadas.

Los trámites para acceder a los incentivos de promoción de exportaciones deben ser sencillos y transparentes, con el fin de que un número elevado de empresas pueda utilizarlos. La complejidad que a veces tiene la utilización de algunos incentivos y la falta de difusión de sus modalidades de aplicación restringen considerablemente el número de empresas que efectivamente los emplean. Además del impacto negativo sobre la eficiencia de la promoción de exportaciones, este resultado es sumamente regresivo porque generalmente lleva a que se beneficie un número reducido de empresas, que probablemente hubieran exportado de todos modos.

La puesta en marcha de mecanismos orientados a permitir la internación temporal de insumos para producir bienes de exportación debe ir acompañada de programas de entrenamiento de los funcionarios de aduanas y de campañas de difusión. Hay países en que los mecanismos de internación temporal han sido ineficientes debido a las trabas que ponen los funcionarios de aduana y a la falta de información acerca de su funcionamiento.

2. Incentivos a las exportaciones de nuevos productos o a nuevos mercados

Hay países en la región en los cuales el sector público no podría costear programas amplios de reintegro. Incluso ha habido casos en que el propio éxito de un mecanismo de promoción de exportaciones ha obligado al gobierno a eliminarlo, debido al costo que llegó a representar para el presupuesto del Estado. Ante situaciones como la anterior, una respuesta eficiente es un incentivo que promueva sólo las exportaciones de nuevos productos o la penetración de nuevos mercados. Un ejemplo de este tipo de mecanismo es el reintegro simplificado de 10% para exportaciones menores utilizado en Chile, al que pueden hacerse acreedores los productos cuyas exportaciones no hayan sobrepasado los 20 millones de dólares en determinado período anterior. Este mecanismo presenta dos ventajas para el gobierno: i) incentiva las exportaciones de productos nuevos; y ii) se autodestruye al tener éxito, por lo cual no representa un costo importante desde el punto de vista fiscal. Por otra parte, es conveniente para las empresas exportadoras, ya que sólo demanda un trámite simple y rápido.

En todos los casos, los trámites para tener acceso a los incentivos de exportación deberían simplificarse todo lo posible. Al mismo tiempo, tendría que haber una difusión muy amplia sobre los requisitos exigidos para ser acreedor a un beneficio, con el fin de disminuir la confusión al respecto, así como la discrecionalidad que frecuentemente acompaña a medidas complejas. Es importante que los incentivos para promover nuevas exportaciones sean *moderados*, es decir, que contribuyan a facilitar el posicionamiento en los mercados externos de productos ya competitivos o próximos a serlo, pero que no subsidien la exportación de productos que no sean o que no puedan llegar a ser competitivos.

Además de la moderación, otro criterio que debe establecerse es que el acceso a los incentivos sea *transitorio* y que hayan claros límites al tiempo durante el cual las empresas podrán beneficiarse de ellos, con el fin de que sepan cuál es el plazo en el que deben lograr ser competitivas en los mercados externos sin el apoyo de los incentivos. Estos mecanismos deben prever evaluaciones periódicas que permitan determinar su impacto efectivo sobre la promoción de nuevas exportaciones, así como establecer si son accesibles a un número relativamente elevado de empresas.

3. Apoyo institucional a la actividad exportadora

Además del acceso a insumos a precios competitivos para producir bienes de exportación y de incentivos para promover la exportación de nuevos productos, el aumento sostenido de las exportaciones no tradicionales requiere apoyo en aspectos que son determinantes para lograr competitividad en los mercados externos y para los cuales es indispensable la acción del sector público. A continuación se presentan las áreas más importantes en las cuales las empresas necesitan el apoyo del gobierno.

a) Información

Una de las primeras dificultades que enfrentan las empresas que intentan exportar es la ausencia de información. En esta área hay fuertes externalidades y la contribución del sector público es vital. Algunos países de la región han establecido centros de información que proporcionan un apoyo sustancial

en esta materia. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la información es el primer obstáculo para la exportación, que puede convertirse, a veces, en una barrera infranqueable.

Para proveer de información a los exportadores se deben crear centros de información que cubran un espectro muy amplio de variables, tales como niveles arancelarios en el exterior, mercados potenciales de exportación, precios, especificaciones de productos, contactos para exportar y calendarios de ferias internacionales.

b) Financiamiento y seguros para la exportación

El apoyo financiero a la actividad exportadora es otro tema de primera importancia. En varios países de la región, el apoyo financiero a la exportación es casi inexistente y solamente tiene acceso al crédito para exportación un número muy reducido de empresas. Por su parte, la banca comercial, que de por sí es reticente a dar crédito para proyectos con cierto riesgo, incluso dentro del país, es aún menos propensa a conceder crédito para la exportación. Sin apoyo financiero para contar con capital de trabajo y ofrecer crédito a clientes extranjeros, las empresas están en desventaja competitiva frente a firmas de otros países, que disponen de tales apoyos. De hecho, hay evidencia de que la competitividad de las exportaciones de algunos países de la región se sustenta, en parte, en el acceso que tienen sus empresas al crédito para clientes extranjeros. De la misma manera, es frecuente que empresas de países en los cuales no hay financiamiento para la exportación pierdan mercados por no poder ofrecer crédito a los compradores, incluso en casos en que exportan productos competitivos.

En países de la región que han desarrollado sistemas complejos para dar apoyo financiero a las empresas exportadoras, un porcentaje importante de esos recursos aún se destina a empresas que de todas maneras tendrían acceso a crédito en cualquier institución bancaria. El uso de este financiamiento sería más eficiente si se destinara a promover exportaciones de empresas que de otro modo no hubieran exportado. El acceso de un número significativo de empresas al financiamiento de exportación, a tasas no subsidiadas, pero competitivas en los mercados internacionales, es un requisito indispensable para el crecimiento de las exportaciones no tradicionales.

Además, las empresas deben tener acceso amplio a seguros de exportación, tanto contra riesgos comerciales de sus clientes, como contra riesgos políticos que resulten de condiciones extraordinarias en el país hacia el que están exportando. El costo de la información, que es a veces uno de los componentes más elevados del costo total del seguro de exportación, podría reducirse mediante la utilización de redes regionales de información para seguros de exportación.

c) Formación gerencial

Uno de los aspectos que debe cubrir una institución que busca promover las exportaciones es el de la de formación gerencial. En efecto, la actitud misma de los empresarios hacia la actividad exportadora y el conocimiento que tengan de las oportunidades potenciales de negocios en los mercados externos, así como de los mecanismos de promoción de exportaciones no tradicionales, son determinantes para la decisión de invertir en proyectos de exportación. Con frecuencia, la falta de interés del sector empresarial en la exportación se debe no solamente a la costumbre de producir para un mercado interno protegido, ni al beneficio mayor que resulta de vender en ese mercado, sino también a su ignorancia sobre aspectos vinculados a la exportación y a su temor de enfrentar nuevas situaciones.

d) Promoción en el exterior

La promoción en el exterior de la oferta exportable es un área en la que hay fuertes externalidades y, por eso, ha sido objeto de la atención de algunos gobiernos de la región en los últimos años. Sin embargo, en la mayoría de los países el apoyo del sector público para promover la oferta exportable en el exterior es deficiente. En algunos casos, esta deficiencia se debe a la falta de recursos financieros adecuados. Es necesario que los organismos a cargo de la promoción en el exterior cuenten con medios suficientes para apoyar la participación de empresas en ferias en el extranjero. También es importante que mantengan una colaboración estrecha con entidades del sector privado, tales como asociaciones de exportadores y gremios empresariales, con el fin de potenciar los esfuerzos y evitar duplicaciones y dispersión de iniciativas.

En países en que los organismos han tenido una fuente de financiamiento adecuada, las deficiencias en el desempeño se deben más bien a que no han evolucionado suficientemente como para adecuarse a las necesidades actuales de las empresas, que requieren apoyos dinámicos, flexibles y agresivos para penetrar nuevos mercados. Una asistencia que ha demostrado ser muy valiosa es la otorgada en algunos países por los consejeros comerciales en las representaciones diplomáticas en el exterior a los organismos de promoción de exportaciones.

e) Desarrollo de la oferta exportable

Un aspecto vinculado a la promoción de la oferta exportable en el exterior, pero que requiere que la institución promotora de las exportaciones adopte posiciones más activas, es el desarrollo de la oferta exportable dentro del país para adecuarla a las exigencias de los mercados externos. De esta manera, su actividad no se limita a promover en el extranjero productos que ya existen, sino que busca modificar la oferta nacional con el fin de transformarla en oferta exportable y mejorar sostenidamente la calidad de las exportaciones.

En efecto, una de las razones por las cuales los empresarios de la región exportan excedentes ocasionales, particularmente cuando se contrae la demanda interna, y no llevan a cabo inversiones de gran magnitud en proyectos de exportación, es que estiman que sus productos son inadecuados para responder a las exigencias de los mercados de exportación. Muchos empresarios han intentado exportar en el pasado y han tenido problemas ocasionados por deficiencias de calidad o por dificultades para enviar pedidos regularmente dentro de los plazos estipulados. En otros casos, a las empresas les es difícil exportar individualmente debido a que el volumen que pueden enviar al exterior resulta insuficiente en relación con los requerimientos sobre embarques y ventas en los mercados externos.

Una manera de adecuar progresivamente la oferta exportable a los requerimientos de los mercados externos y, a la vez, de fomentar la vinculación entre empresas nacionales y compradores a nivel internacional, es seleccionar rubros específicos en los cuales el país tiene potencial exportador y, en conjunto con el sector privado, buscar formas de crear una oferta exportable, mediante la promoción de contactos con firmas comercializadoras. La experiencia de regiones que han logrado desarrollar sus exportaciones demuestra el impacto positivo que ejerce la vinculación de empresas locales con comercializadoras, al obligar a los productores a ir mejorando sistemáticamente su oferta.

Un programa particularmente interesante desde esta perspectiva es el de desarrollo de la oferta exportable que lleva adelante el Banco Nacional de Comercio Exterior de México (BANCOMEXT). En

el marco de este programa, BANCOMEXT selecciona empresas con potencial exportador (aunque no hayan exportado anteriormente) y las pone en contacto con compradores de cadenas de tiendas de departamentos europeas y estadounidenses. De esta manera, las empresas proveedoras van adecuando paulatinamente sus procesos productivos a las demandas de los mercados mundiales y aprendiendo sobre cambios tecnológicos y de organización. Este tipo de programas que vinculan un conjunto de empresas nacionales medianas con compañías comercializadoras internacionales ofrece oportunidades de aprendizaje muy valiosas. La institución también busca sentar las bases de alianzas estratégicas entre empresas nacionales y extranjeras para que inviertan con el fin de producir para mercados de exportación.

f) Criterios de implementación

A continuación se presentan algunas consideraciones generales que deben tomarse en cuenta en la implementación de medidas de política para promover las exportaciones no tradicionales de los países de la región.

La diversidad de los países de América Latina en cuanto a tamaño y otras características de sus economías, a la fortaleza institucional relativa sus entidades públicas y privadas, y a las prioridades de sus gobiernos y del conjunto de la sociedad, dificulta la propuesta de mecanismos muy específicos y de alcance general para promover las exportaciones no tradicionales. En cada uno de los países será necesario evaluar cuidadosamente los distintos aspectos mencionados antes de decidir la forma específica que adoptarán los mecanismos de fomento. Sin embargo, hay algunos criterios que deben ser considerados independientemente de cual sea la situación dada.

i) Se debe tener presente que un sistema de promoción de exportaciones, para ser efectivo, requiere cierto grado de *selectividad*. No es posible promover todo, siempre, de manera indiscriminada, porque la falta de concentración de los recursos volvería ineficiente el apoyo. Aunque la promoción de exportaciones *en general* debe sustentarse en un marco macroeconómico estable, un tipo de cambio alto y reglas de funcionamiento económico claras y permanentes, la promoción de exportaciones *no tradicionales* necesita cierto grado de selectividad. A mediano plazo, la selectividad se puede manifestar en la elección de varios sectores en los cuales el país tiene ventajas competitivas potenciales, para intentar lograr un impacto visible en su desempeño exportador. Al diseñar esos mecanismos de promoción de exportaciones no tradicionales es indispensable que los mismos sean moderados, con límites temporales establecidos de antemano y que incorporen modalidades de evaluación periódica a fin de corregir rumbos y asegurar que las empresas tengan un acceso amplio a los incentivos. Es preferible que esta selectividad sea explícita, y no implícita, como ocurre con frecuencia en la actualidad. Para ello, la selección de sectores debe hacerse en estrecha coordinación con entidades del sector privado, lo que conduce al criterio siguiente.

ii) Es necesario propiciar una *colaboración estrecha y sistemática entre los sectores público y privado* para el desarrollo de actividades de promoción de exportaciones. De no ser así, se corre el riesgo de que estos programas queden desvinculados de las principales preocupaciones del medio empresarial, induzcan un desperdicio de recursos y generen un clima de desconfianza entre el gobierno y el sector privado.

iii) Se debe hacer esfuerzos por *consolidar en una sola institución las entidades que apoyan las exportaciones*, es decir, aquellas que se ocupan de aspectos vinculados a información, financiamiento y seguro de exportación, participación en ferias internacionales y desarrollo de oferta exportable, entre

otras. En varios países de América Latina existe una gran dispersión de las entidades vinculadas a la promoción de exportaciones no tradicionales, generalmente atribuible a que las diversas instituciones han surgido en épocas distintas, al amparo de variadas formas legales. Su fragmentación y la rivalidad que puede darse entre ellas tienen consecuencias negativas para el desarrollo del sector exportador. Por el contrario, la concentración en una sola institución de las distintas áreas relevantes para la exportación permite reducir considerablemente el costo de exportar, a la vez que posibilita responder mejor a las necesidades de las empresas exportadoras.

Una entidad de apoyo integral a las exportaciones no tradicionales debe tener un financiamiento que le permita desarrollar sus labores de manera adecuada. La autonomía financiera del BANCOMEXT de México le permite mantener la estabilidad en el tiempo que requiere una entidad eficiente de apoyo al sector exportador y una planta de personal con buen nivel de preparación profesional y con la formación específica necesaria para llevar a cabo sus actividades. Por esas características es una entidad eficiente de promoción de exportaciones no tradicionales y provee un apoyo sustancial a las empresas exportadoras mexicanas.

La consolidación de las diversas entidades en una sola institución de promoción de exportaciones no tradicionales daría también a ese organismo mayor capacidad para incidir en la toma de decisiones de política que afecten la promoción de exportaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Buitelaar, R. y A. Hofman (1994), "Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento a largo plazo: el caso de Ecuador", Revista de la CEPAL, N° 54 (LC/G.1845-P), Santiago de Chile.

Guerguil, M. (1994), "Formación de recursos humanos y competitividad", Santiago de Chile, versión preliminar, Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico.

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DE LA CEPAL*

- | Nº | Título |
|----|---|
| 1 | Trayectoria de especialización tecnológica: una visión global del intercambio mundial, 1965-1987 (División de Desarrollo Económico). Autor: M. Barbera |
| 2 | Nuevos enfoques en la teoría del crecimiento económico: una evaluación (División de Desarrollo Económico). Autor: P. Mujica |
| 3 | Canje de deuda por naturaleza: la necesidad de una nueva agenda (División de Desarrollo Económico). Autor: R. Devlin |
| 4 | The role of capital in Latin America: a comparative perspective of six countries for 1950-1989 (División de Desarrollo Económico). Autor: A.A. Hofman |
| 5 | Política comercial y equidad (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autores: J.M. Benavente, A. Schwidrowski, P.J. West |
| 6 | An overview of debt moratoria in Latin America (División de Desarrollo Económico). Autores: O. Altimir, R. Devlin |
| 7 | New form of investment (NFI) in the Latin American-United States trade relations (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: M. Kuwayama |
| 8 | La demanda de dinero en Chile: una comparación de métodos alternativos de estimación de vectores de cointegración (División de Desarrollo Económico). Autores: R. Martner, D. Titelman |
| 9 | Tributación y equidad en América Latina: un ejercicio de evaluación cuantitativa (División de Desarrollo Económico). Autores: O. Altimir, M. Barbera |
| 10 | Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos: el caso de los residuos sólidos urbanos e industriales en Chile a la luz de la experiencia internacional (División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos). Autor: H. Durán |
| 11 | Economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Colombia y Perú, 1950-1985. Un análisis comparativo (Oficina de CEPAL en Bogotá). Autor: A.J. Urdinola |
| 12 | Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: la visión de la CEPAL (Secretaría Ejecutiva) (También se encuentra en inglés). Autor: C. Massad |
| 13 | Inflación, déficit público y política cambiaria: un análisis econométrico para Argentina, Chile y México (División de Desarrollo Económico). Autores: G. Moguillansky, D. Titelman |

* El lector interesado en recibir un Documento de Trabajo puede dirigirse directamente a la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, mencionando la División autora del documento.

- 14 Economic relations between Latin America and Asian/Pacific: recent trends and future challenges (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: J.C. Mattos
- 15 Income distribution and poverty through crisis and adjustment (División de Desarrollo Económico). Autor: O. Altimir
- 16 Evaluación y perspectivas de las relaciones comerciales entre la ALADI y los Estados Unidos (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: M. Izam
- 17 Análisis empírico del comportamiento de las exportaciones no cobre en Chile: 1963-1990 (División de Desarrollo Económico). Autores: G. Moguillansky, D. Titelman
- 18 Dynamic gains from intra-regional trade in Latin America (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autor: R. Buitelaar
- 19 Nuevas tecnologías en pequeñas empresas chilenas: difusión e impacto (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autores: M. Dini, M. Guerguil
- 20 Regionalización abierta de América Latina para su adecuada inserción internacional (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: M. Kuwayama
- 21 Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad (Secretaría Ejecutiva y División de Desarrollo Social). Autores: E. Ottone, M. Hopenhayn y F. Calderón
- 22 Determinantes de las exportaciones industriales brasileras en la década de 1980 (División de Desarrollo Económico). Autor: G. Moguillansky
- 23 CEPAL: Un planteamiento renovado frente a los nuevos desafíos del desarrollo (Secretaría Ejecutiva). Autor: E. Ottone
- 24 Los desafíos de la modernidad y la transformación educativa (Secretaría Ejecutiva). Autor: E. Ottone
- 25 Indicators and determinants of savings for Latin America and the Caribbean (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autores: G. Held y A. Uthoff (En prensa)
- 26 An examination of the Chile-Mexico agreement: a viable form of integration? (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: P. Gray Rich
- 27 Exporting and the saga for competitiveness of the Brazilian industry, 1992 (División de Estadística y Proyecciones Económicas). Autor: R. Baumann
- 28 El impacto de la política cambiaria y comercial en el desempeño exportador en los años ochenta: una revisión de estudios econométricos (División de Desarrollo Económico). Autor: G. Moguillansky

- 29 International competitiveness and the macroeconomics of capital account opening (Secretaría Ejecutiva). Autores: R. French-Davis, D. Titelman y A. Uthoff
- 30 Futures markets as a risk management tool for Latin American commodity exports: some pending issues (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: M. Kuwayama
- 31 Exportaciones argentinas de bienes: evolución de 1970 a 1993 (División de Estadística y Proyecciones Económicas). Autor: A.F. Calcagno
- 32 Las exportaciones y el proceso de crecimiento (Secretaría Ejecutiva). Autor: Gonzalo Rivas
- 33 As empresas brasileiras: internacionalização e ajuste à globalização dos mercados (Oficina de la CEPAL en Brasilia). Autor: V. Ventura Dias
- 34 Regionalismo abierto e inversión extranjera en América Latina (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: A. Di Filippo
- 35 Políticas para el control de los movimientos de capitales financieros (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: L.F. Jimenez
- 36 La internacionalización de TV globo: cambios organizacionales y nuevas estrategias (Oficina de la CEPAL en Brasilia). Autor: Mauro Fernando Maria Arruda
- 37 Los flujos de capital extranjero en la economía chilena: renovado acceso y nuevos usos (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autores: A. Calderón y S. Griffith-Jones.
- 38 Competitividad de las empresas latinoamericanas: comportamiento empresarial y políticas de promoción de exportaciones (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autor: C. Macario

