

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.740  
17 de febrero de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**EL POTENCIAL EXPORTADOR DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS DE  
ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA RESPECTO  
DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE) \*/**

\*/ Este trabajo fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la Cepal, dentro de las tareas realizadas en el marco del Proyecto "Análisis del potencial exportador y restricciones de la pequeña y mediana empresa industrial en países seleccionados de América Latina, respecto de mercados de la CEE", con el financiamiento del Gobierno de la República Federal de Alemania.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions.

2. It is essential to ensure that all entries are supported by appropriate documentation and receipts.

3. Regular audits should be conducted to verify the accuracy of the records and identify any discrepancies.

4. The final section of the document provides a summary of the key findings and recommendations.

## INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION .....	1
I. ANTECEDENTES .....	2
1. Prefacio .....	2
2. Objetivos del estudio .....	4
3. Términos de referencia .....	5
4. Selección de productos .....	7
5. Metodología .....	10
6. Actividades realizadas .....	13
7. Algunos resultados .....	15
II. EL CASO DEL ECUADOR .....	17
1. Potenciales de exportación .....	17
2. Limitaciones .....	23
3. Conclusiones y recomendaciones .....	24
III. EL CASO DE MEXICO .....	31
1. Potenciales de exportación .....	31
2. Limitaciones .....	34
3. Conclusiones y recomendaciones .....	36
IV. EL CASO DEL URUGUAY .....	39
1. Potenciales de exportación .....	39
2. Limitaciones .....	42
3. Conclusiones y recomendaciones .....	46
V. EL CASO DE CHILE .....	50
1. Potenciales de exportación .....	52
2. Limitaciones .....	53
3. Conclusiones y recomendaciones .....	58

	<u>Página</u>
VI. EL CASO DEL PERU .....	62
1. Potenciales de exportación .....	63
2. Limitaciones .....	66
3. Conclusiones y recomendaciones .....	71
VII. EL CASO DEL PARAGUAY .....	76
1. Potenciales de exportación .....	78
2. Limitaciones .....	80
3. Conclusiones y recomendaciones .....	83
VIII. CONCLUSIONES GENERALES .....	87
1. Problemas de la investigación .....	87
2. Problemas generales en los seis países .....	90
Notas .....	91

## PRESENTACION

La promoción de las exportaciones de los países de América Latina y el Caribe ha sido preocupación constante de la CEPAL. A través de la División de Comercio Internacional y Desarrollo se ha llevado a cabo diversos estudios sobre el tema. Todos perseguían el mismo objetivo: buscar nuevas vías —o fortalecer las existentes— para el establecimiento de corrientes comerciales para productos latinoamericanos.

Dentro de este marco de acción, en 1984 se inició el proyecto "Análisis del potencial exportador y restricciones de la pequeña y mediana empresa industrial en países seleccionados de América Latina, respecto de mercados de la CEE", con el financiamiento del Gobierno de la República Federal de Alemania. Diseñado para este crucial sector de las economías de la región, no sólo estudiaría la capacidad productiva de las empresas, sino también los resultados alcanzados por los mecanismos promocionales puestos en práctica. Eso era en la parte latinoamericana. Pero además existía la parte europea, en la que se estudiaría la demanda potencial para los productos seleccionados en los países de América Latina.

Hasta el momento se han realizado dos etapas, cada una de las cuales abarcó tres países. La primera estudió los casos de Ecuador, México y Uruguay. La segunda se abocó a Chile, Paraguay y Perú.

El presente documento es un informe consolidado de los seis casos. Cuando se elaboró, estaba ejecutándose la investigación de demanda europea para los productos seleccionados en Chile, Paraguay y Perú. Por ese motivo, el informe sólo abarca los antecedentes detectados en América Latina.

El Capítulo I contiene todos los antecedentes del proyecto. El Capítulo II aborda el caso del Ecuador. El Capítulo III está destinado a México. El Capítulo IV trata el caso de Uruguay. El Capítulo V se refiere a Chile. El Capítulo VI presenta el caso del Perú. El Capítulo VII se aboca al caso del Paraguay. Finalmente, el Capítulo VIII contiene las Conclusiones Generales.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Prefacio

Programado para desarrollarse en etapas sucesivas, el proyecto "Análisis del potencial exportador y restricciones de la pequeña y mediana empresa industrial en países seleccionados de América Latina, respecto de mercados de la CEE", inició sus trabajos en enero de 1984. El financiamiento era aportado por el Gobierno de la República Federal de Alemania. La responsabilidad de su realización correspondía a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El proyecto fue concebido para desarrollarse en dos escenarios en forma paralela. Por una parte, se debía investigar el potencial de oferta exportable en los países latinoamericanos seleccionados y, por otra, la demanda potencial que tal oferta tendría en los mercados de la CEE.

En la primera etapa correspondió estudiar los casos de Ecuador, México y Uruguay. Para ello fueron contratados los consultores señores Jaime Moncayo (Ecuador), Gerardo Hemken (México) y Vicente Anchordoqui (Uruguay).

Para llevar a cabo la investigación en Europa, el acuerdo firmado con el Gobierno alemán estipulaba que era necesario contratar a una empresa consultora de esa nacionalidad. Se designó a Agroprogress Kienbaum International, quien además participó en la elaboración de la encuesta que debía presentarse a los empresarios latinoamericanos.

Además, Agroprogress elaboró una lista de productos con demanda potencial en los mercados de la CEE. Los consultores latinoamericanos tenían que concentrarse en esas áreas.

Luego de la reformulación de la encuesta, aceptando sugerencias de los consultores —que a su vez recogían particularidades existentes en sus propios países—, el estudio comenzó en la región en junio de 1984. Los informes finales por países fueron entregados a fines de 1984 y en los dos primeros meses de 1985. Sin embargo, esta etapa no concluyó sino a fines de ese año. Ello se debió a que la consultora alemana planteó la posibilidad de culminarla con la realización de un workshop que reuniría a exportadores ecuatorianos de camarón e importadores europeos. Según los especialistas de Agroprogress era

en este rubro en el que existían mejores posibilidades de dejar formalizados negocios de exportación.

Para aportar mayores antecedentes, se investigó específicamente la industria camaronera ecuatoriana. Esa responsabilidad correspondió al consultor señor Julio Tarré, sugerido para tal función por el consultor señor Jaime Moncayo, quien por tener otras obligaciones no se pudo hacer cargo de esta nueva tarea. Aunque el análisis fue exhaustivo, Agroprogress objetó algunas apreciaciones y planteó la posibilidad de hacer un nuevo levantamiento, recomendación que fue aceptada. Se llevó a cabo a mediados de 1985.

Pese a la seguridad entregada por Agroprogress de que tendría lugar un encuentro entre exportadores ecuatorianos e importadores europeos una vez terminada su investigación, el evento debió suspenderse indefinidamente luego de reiterados cambios de fecha.

En enero de 1986 se inició la segunda etapa del proyecto. Los países a analizar serían Chile, Paraguay y Perú. En esta oportunidad, la CEPAL se encargó de estructurar la encuesta tipo a aplicar. La selección de productos se efectuaría una vez que se detectaran los potenciales de oferta y no como en la etapa anterior.

Se procedió a contratar a los consultores señores Oscar Libano (Chile), Jorge Cañete (Paraguay) y Jaime Quijandría —que actuaría en conjunto con el señor Carlos Garaycochea— (Perú). En abril, los consultores fueron convocados a Santiago, a una reunión de coordinación en la sede de la CEPAL.

Los informes finales acerca de los tres países seleccionados estuvieron listos dentro del plazo estipulado. Se había programado que una vez que finalizase la fase latinoamericana del proyecto, recién se entraría en la investigación de demanda en la CEE. Esto permitiría preparar una lista de productos más representativa que en la etapa anterior.

A fines de 1986, los consultores habían dado respuesta adecuada a las observaciones planteadas por la CEPAL a sus estudios. Se procedió entonces a abrir un concurso al que podían concurrir las empresas consultoras alemanas interesadas en el estudio. Así se daba cumplimiento al acuerdo suscrito entre la CEPAL y el Gobierno de la República Federal de Alemania.

Cuando ya se habían cursado las invitaciones a las compañías, el proceso debió suspenderse por el retraso de las autoridades germanas en entregar los fondos respectivos. Esta situación se repitió en tres oportunidades. Finalmente, en julio de 1987, se llegó al acuerdo de que el dinero se entregaría en dos cuotas. La primera, sería depositada antes de concluir ese año y, la segunda, en los primeros meses de 1988.

La totalidad de los fondos sólo estuvo disponible en septiembre de 1988. Previamente, en la oposición de antecedentes resultó designada para efectuar la investigación la empresa GOPA Consultants, que inició sus labores en octubre. En la actualidad, ese trabajo se encuentra en pleno desarrollo.

Debido a las dificultades que enfrentó esta parte del proyecto, en términos administrativos, la segunda etapa fue dividida en dos. La primera, que tomó el nombre de fase dos --diferenciándola así de la investigación realizada en Ecuador, México y Uruguay--, incluyó los estudios llevados a cabo en Chile, Paraguay y Perú. La segunda, denominada fase tres, comprende la investigación de demanda potencial en mercados de la CEE.

## 2. Objetivos del estudio

Orientado hacia la pequeña y mediana industria, el proyecto buscaba incidir en un sector en que tradicionalmente no han funcionado adecuadamente los instrumentos de promoción de las exportaciones no tradicionales. Por lo general, cuando los países se han dado estos mecanismos, su aplicación beneficia en especial a las grandes empresas nacionales o a filiales de transnacionales. Pero el elemento innovador del proyecto era que, originalmente, pretendía establecer o incrementar, de manera directa, corrientes de comercio entre América Latina y Europa. Su culminación involucraba un workshop entre exportadores latinoamericanos e importadores europeos. Tomando en consideración la fallida experiencia anterior, la rigidez de este punto fue dejada de lado cuando se estudiaron los casos en Chile, Paraguay y Perú.

El desarrollo del proyecto estaba programado para realizarse en dos escenarios. En América Latina se investigaría el potencial exportador de las

empresas seleccionadas, mientras en Europa se trataría de detectar la demanda potencial que podrían tener tales productos.

Para alcanzar esas metas, los consultores latinoamericanos debían reunir la información que permitiera conocer el potencial exportador de algunas pequeñas y medianas industrias. De manera simultánea, el estudio pretendía determinar las limitaciones que dificultaban la labor del exportador a nivel de empresa y nacional.

Los antecedentes sobre el potencial de exportación servirían de base para la investigación en los mercados de la CEE. El conocimiento preciso de las limitaciones, en cambio, permitiría formular sugerencias y recomendaciones a los gobiernos y a los empresarios. En este sentido, el proyecto podía servir de plataforma en la cual se apoyara el sector público para revisar las políticas de promoción de exportaciones vigentes o estimular su creación donde se hiciera patente su falencia. Sería un punto de partida desde el cual adecuar el proceso a las necesidades reales de la promoción comercial del país. Marcaría una orientación acerca de la forma como incluir a las pequeñas y medianas empresas industriales en el desarrollo de las exportaciones, en armonía con la estrategia global de las economías de los países considerados.

En cuanto al sector privado, podría destacar la urgencia de llevar a la práctica acciones —con el concurso de los gobiernos o separadamente— de capacitación, de información, de captación de nuevas tecnologías aplicables en el comercio internacional, etc.

### 3. Términos de referencia

#### a) Para los consultores latinoamericanos

- Identificación de grupos de productos factibles de exportar a Europa, tomando en consideración los intereses de los gobiernos y del sector exportador.

- Preparación de perfiles de las compañías entrevistadas.

- Entrevistas con especialistas, ejecutivos del sector exportador y de instituciones públicas relacionadas con el tema.

- Análisis del potencial exportador de la pequeña y mediana empresa industrial a los mercados de Europa.

- Análisis de las restricciones internas de las empresas y a nivel nacional, para efectuar exportaciones a mercados europeos.

- Análisis y evaluación de los resultados de las encuestas.

- Análisis y evaluación de los mecanismos promocionales.

Finalmente, los consultores debían preparar un informe global basado en las entrevistas llevadas cabo. Consideraría el potencial exportador detectado, las limitaciones de las empresas y los obstáculos institucionales que debían sortear para vender en el exterior, la selección de productos exportables y los planes de expansión de las empresas.

b) Para la empresa consultora alemana

En la etapa en que se estudiaron los casos de Ecuador, México y Uruguay --participó Agroprogress Kienbaum International--, los términos de referencia abarcaron dos áreas: planificación del proyecto y gestión en el mismo. Dentro de esta última, es conveniente destacar las siguientes tareas:

- Preparación del estudio en Europa.

- Elaboración de las encuestas.

- Preparación del estudio en América Latina, en colaboración con los consultores latinoamericanos.

- Ejecución del proyecto en la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y España.

- Evaluación de los requerimientos indispensables para productos latinoamericanos.

- Recomendaciones sobre la factibilidad de mejoramientos de los procesos de promoción de exportaciones.

- Elaboración de un informe integrado.

- Presentación del informe preliminar a la CEPAL sobre los mercados europeos.

- Entrega del proyecto de informe final a la CEPAL, con la integración de los resultados.

En la etapa en que se estudiaron los casos de Chile, Paraguay y Perú, se aplicaron las experiencias ganadas en la etapa anterior. Producto de esta evaluación, los términos de referencia a que debería atenerse la consultora alemana --GOPA Consultants, en esta oportunidad-- experimentaron cambios de cierta envergadura. Las variaciones se relacionan esencialmente con la

injerencia de la consultora en la investigación en América Latina, que en esta oportunidad fue desechada. Su trabajo quedó limitado a estudiar la demanda potencial de productos seleccionados por la CEPAL de la lista presentada por los consultores que trabajaron en Chile, Paraguay y Perú.

#### 4. Selección de productos

Al iniciar el proyecto, la CEPAL no contaba con una lista de productos de la exportación no tradicional proveniente de la pequeña y mediana empresa industrial que fueran prioritarios para Ecuador, México y Uruguay. Con el objeto de resolver esta dificultad, se solicitó la colaboración de los sectores público y privado, a través de los consultores. Luego de ello, y considerando fundamentalmente la opinión de la consultora alemana acerca de los mercados de la CEE, se definieron los grupos de productos a considerar. Esta forma de operar provocó dificultades para alcanzar resultados exitosos, ya que las coincidencias entre los grupos con demanda y la oferta de los países, fue escasa.

Las deficiencias detectadas en esta etapa sirvieron para afinar la selección en la etapa posterior. En los casos de Chile, Paraguay y Perú se tuvo en consideración sólo el potencial exportador de las empresas encuestadas, los objetivos prioritarios fijados en esta área por las autoridades gubernativas y, en algunos casos, los proyectos de expansión de empresas. Incluso, en esta oportunidad se permitió cierta flexibilidad en cuanto al grado industrial de ciertos productos, con el objeto de atender solicitudes precisas de organismos públicos interesados en estimular la exportación de esos bienes.

##### a) Grupos de productos seleccionados en la primera etapa:

Grupo	NAB a/	Contenido
1	42.02	Pequeños artículos de cuero, bolsos.
2	42.03	Prendas de vestir de cuero de vaca y oveja.
	42.03	Prendas de vestir de piel de oveja.

(Conc. Grupos ...)

Grupo	NAB a/	Contenido
3	03.01	Pescado (congelado).
	03.03	Mariscos, crustáceos -congelados y en conserva.
4	05.14	Sustancias animales que se emplean en la preparación de productos farmacéuticos.
	05.14	Glándulas y otros órganos que se utilizan en productos farmacéuticos; otras sustancias destinadas a fines terapéuticos o profilácticos.
5	60.05	Prendas de vestir, con los pertinentes accesorios, así como géneros de punto de lana y algodón.
	61.01	Ropa de confección para caballeros y jóvenes.
	61.02	Ropa de confección para señoras, jóvenes y niños.

a/ NAB: Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.

b) Productos seleccionados en la segunda etapa:

Partida a/	Producto
61.01.09.09	
61.01.17.17	Ropa exterior de niños (pantalones y jardineras) de algodón
61.02.18.18	Blusas de dama de algodón
60.05.12.12	Otras prendas exteriores y accesorios de vestir de algodón (chompas)
60.04.03.03	Camisas de algodón (polos) para hombres y niños
55.09.01.01	
55.09.04.04	Tejidos de algodón
62.02.01.01	Ropa de cama (sábanas) de algodón
16.05.2.01	Almejas en conserva

(Cont. Productos...)

Partida a/	Producto
16.05.2.08	Machas en conserva
23.01.1.02.02	Harina de pescado (concentrado proteico)
20.05.2.01	Dulce y mermelada de frutas diversas (durazno, frutilla, frambuesa, ciruela, naranja)
20.06.1.11.02	
20.06.2.11.02	Peras en conserva
20.06.1.99.02	
20.06.2.99.02	Uvas en conserva
20.06.1.02.02	
20.06.2.02.02	Cerezas en conserva
20.02.1.04	
20.02.2.04	Espárragos en conserva
22.10.01	Vinagre de vino
21.04.1.99	
21.04.2.99	Ají, pickles.
21.03.02	Mostaza
21.07.03	Palmitos en conserva
15.07.1.01.01	
15.07.2.01.01	Aceite de soja
15.07.1.02.02	
15.07.2.02.02	Aceite de algodón
31.01.1.11	
33.01.1.13	
33.01.1.99	Aceites esenciales
23.04.99	Expeller y tortas
44.13.2.01.02	
44.13.2.99.02	Maderas duras
32.04.2.01	Carmin

(Conc. Productos ...)

---

Partida a/	Producto
40.13.03	Guantes quirúrgicos
90.19.3.01.02	Dientes de acrílico
64.04.01	Alpargatas (calzado con piso de cuerda)
74.18.1.01	
74.18.8.01.01	Vajillería de cobre
41.05.99	Cuero manufacturero de pescado (mero y congrio)
42.03.1.01	Guantes de seguridad industrial
70.13	Lámparas de vidrio burbujeado y bronce

---

a/ NABALADI

En esta oportunidad se optó por trabajar con productos —en vez de grupos de productos—, con el objeto de entregar la mayor cantidad de detalle posible para la investigación de demanda potencial en Europa.

### 5. Metodología

El proyecto se orientó hacia la pequeña y mediana empresas, en consideración a la gravitación que ejercen en las economías de los países de la región. Su incidencia en el índice de empleo es decisiva, mientras que aportan una cuota importante en la producción total.

Debido a la heterogeneidad que presentan las economías de las naciones latinoamericanas, resulta difícil entregar cifras globales confiables. Independientemente de las variaciones en cuanto a incidencia de un país a otro, también existen diferencias respecto de los niveles de productividad que se fijan para las empresas, capital, número de trabajadores, etc. Pese a que esta realidad dificulta una medición exacta, existe conciencia de que este sector mueve un segmento importante en la economía regional.

El proyecto fue diseñado para operar en dos escenarios. Uno lo constituían los países seleccionados de América Latina y el otro los mercados elegidos de la CEE. Para la primera labor, se contratarían consultores de alto nivel en cada uno de los países. El trabajo en Europa, de acuerdo con el convenio suscrito por la CEPAL y el Gobierno de Alemania Federal, tendría que realizarlo una empresa consultora alemana.

a) Primera etapa, Ecuador, México y Uruguay

Se estimó que cada etapa del proyecto debía considerar tres países. Ello permitiría abarcar un universo manejable y representativo para el objetivo central que se perseguía.

La selección de Ecuador, México y Uruguay, para llevar a cabo la primera etapa fue determinada por la intención de abarcar países de distintos niveles de desarrollo relativo. Evidentemente, tal decisión implicaba una serie de dificultades para la homogeneidad de la muestra y, por ende, de los resultados. Sin embargo, se optó por aceptar esos riesgos, considerando que las conclusiones permitirían generalizaciones más amplias.

En la investigación propiamente tal, el elemento decisivo fue la demanda. Se partió de ella para determinar los grupos de productos cuyo potencial de exportación se estudiaría. Ese listado lo prepararon la empresa consultora alemana Agroprogress Kienbaum International y la CEPAL. Para llegar a él se tomaron en consideración las importaciones efectuadas por los países de la CEE y las áreas en que era posible que tuvieran cabida productos latinoamericanos.

El hecho de que la demanda fuera considerada como el elemento preponderante, creó una serie de distorsiones que conspiraron contra el desarrollo armonioso del proyecto. En el caso del Uruguay, los productos seleccionados coincidieron exactamente con sus principales exportaciones. En cambio, en cuanto al Ecuador, algunos tenían cierta gravitación, pero otros de mayor significación resultaron excluidos. Respecto de México, los grupos de productos elegidos no corresponden a renglones destacados de sus exportaciones.

Para recoger la información a nivel de las empresas se elaboró una encuesta que consideraba cuatro puntos básicos: potencial exportador, restricciones, procedimientos operativos para exportar y trayectoria de la

empresa en el mercado externo. Esta encuesta fue preparada también por Agroprogress y la CEPAL. Debido a las peculiaridades de cada país, los consultores latinoamericanos debieron, previa aprobación de la CEPAL, introducir cambios más o menos significativos en los cuestionarios. Pero en todos los casos se respetaron los cuatro rubros básicos sobre los que se pretendía obtener respuestas.

La selección de las empresas a encuestar no fue arbitraria ni aleatoria. Considerando lo confuso del universo que abarcaban las definiciones de pequeña y mediana empresas, se resolvió operar en relación estrecha con los organismos públicos encargados de la promoción de las exportaciones y con las entidades gremiales que agrupan a los exportadores. En cada país, este fue el procedimiento que hizo posible acotar el conjunto de empresas en que se efectuaría la encuesta.

Esta forma de acción permitió destacar resultados coherentes con las políticas aprobadas para el sector y con los énfasis marcados por la iniciativa privada. También generó algunas dificultades. Por ejemplo, la representatividad de la muestra no permite globalizaciones. Difícilmente entrega una visión del potencial exportador total.

Finalmente, en sus orígenes el proyecto fue estructurado para que cada etapa culminara con un encuentro entre importadores europeos y exportadores latinoamericanos de productos con potencial y demanda probados. Quizás si junto con la demanda, este fuera el elemento de mayor influencia en el estudio. De concretarse exitosamente, de hecho la CEPAL entraría en un campo que hasta ese momento le era ajeno: jugar un papel decisivo en el establecimiento de negocios en el sector privado. Y lo haría de manera paralela a los estudios que lleva a cabo tradicionalmente.

En la relevancia que se otorgó a realización de este evento y en la preeminencia de la demanda, habría que buscar los principales factores que obstaculizaron el desarrollo de la primera etapa del proyecto.

Con la experiencia adquirida, en la segunda etapa —que abarcó Chile, Paraguay y Perú— se intentó superar algunas deficiencias. La metodología se mantuvo en ciertas líneas fundamentales, pero se le restó influencia a la demanda. La selección de productos se hizo sobre la base de los estudios efectuados por los consultores latinoamericanos. Fue el potencial de

exportación detectado el elemento que primó para la confección de la lista de productos cuya demanda se investigaría en Europa.

En este sentido, el papel de la empresa consultora alemana quedó circunscrito a la investigación de mercados de la CEE. No tuvo injerencia en la preparación de las encuestas para los empresarios, ni marcó pautas en materia de metodología.

En esta segunda etapa, el trabajo en Europa fue encargado a GOPA Consultants. La selección de esta empresa se realizó luego que la CEPAL llamara a concurso entre compañías alemanas. A él respondieron GOPA Consultants y Agroprogress Kienbaum International. La decisión que favoreció a la primera obedeció a que, en condiciones similares de capacitación de personal y experiencia con su oponente, se ajustaba mejor a los términos de referencia elaborados por la CEPAL y a que su costo era levemente inferior. Como un elemento adicional a la decisión, debe tenerse presente que en la etapa anterior había prestado sus servicios Agroprogress y el balance general no era completamente favorable a su desempeño.

#### 6. Actividades realizadas

En la primera etapa, las empresas encuestadas fueron 69. En la segunda, el número subió a 149. En ambas ocasiones, el universo sometido a investigación se determinó luego de un trabajo conjunto con organismos oficiales dedicados a la promoción de exportaciones no tradicionales o al desarrollo industrial, y con entidades gremiales que agrupan a exportadores.

La distribución de empresas encuestadas por países fue la siguiente:

Países	Número de Empresas
Ecuador	15
México	27
Uruguay	27
TOTAL 1era. etapa	69

Países	Número de Empresas
Chile	32
Paraguay	91
Perú	26
TOTAL 2ª etapa	149
TOTAL PROYECTO	218

Con el objeto de unificar criterios, al inicio de la primera etapa se efectuó una reunión entre la CEPAL y representantes de Agroprogress. Luego hubo otro encuentro, en el que además estuvieron presentes los consultores latinoamericanos. Finalmente, con el objeto de discutir los resultados obtenidos, la CEPAL convocó a una reunión en su sede, que tuvo lugar entre los días 25 y 28 de marzo de 1985. De acuerdo al cronograma, éste debía ser la culminación de la etapa. Sin embargo, quedó pendiente el workshop entre exportadores latinoamericanos e importadores europeos. En el cronograma original, tal evento debía llevarse a cabo antes de esta reunión. Pero dificultades creadas por un enfoque defectuoso --producto de la falta de experiencia de la CEPAL y de un insuficiente asesoramiento de Agroprogress--, generaron postergaciones que finalmente llevaron a su suspensión definitiva. En todo caso, tal decisión se adoptó luego de que Agroprogress realizara una nueva investigación en el Ecuador acerca del potencial exportador de la industria camaronera. Los resultados arrojados por este estudio no variaron las condiciones que parecían demostrar la inconveniencia de intentar operaciones en un terreno en que la experiencia de la CEPAL --y al parecer también de Agroprogress-- es prácticamente nula.

En la segunda etapa, los trabajos comenzaron con la contratación de los consultores. Entre los días 24 y 25 de abril de 1986, se celebró una reunión con ellos, organizada por la CEPAL en su sede de Santiago. En esa oportunidad se analizaron los objetivos centrales del proyecto, se evaluaron los resultados alcanzados en la primera etapa y se examinaron en detalle los términos de referencia a que tendrían que atenerse los consultores en su

trabajo. Además, se revisó el contenido de la encuesta que había preparado la CEPAL y que debía aplicarse a pequeños y medianos empresarios industriales con potencial exportador. Igualmente, se intercambiaron ideas acerca de la propuesta de la CEPAL respecto de los puntos que debía contener el informe de los consultores. La reunión concluyó con una discusión abierta sobre las dificultades más salientes que podrían enfrentar los consultores en la elaboración del estudio en sus países.

Quando se escribía este informe consolidado, la investigación de demanda potencial en los mercados de la CEE para los productos seleccionados de Chile, Paraguay y Perú, aún no concluía. Como este documento se orienta sólo a los resultados alcanzados en América Latina, no se entregan detalles acerca de los trabajos efectuados por Agropgress Kienbaum International y GOPA Consultants en Europa.

#### 7. Algunos resultados

El estudio permitió comprobar la existencia de a lo menos tres grupos de empresas con potencial exportador. Las encuestas revelaron que si se utiliza la experiencia de venta en el exterior como elemento de medición, se logran resultados más o menos homogéneos.

Las categorías detectadas son las siguientes:

Tipo A: Se trata de empresas orientadas esencialmente hacia la exportación, aunque mantengan un volumen de producción para el mercado local. Cuentan con vasta experiencia en comercio internacional y el o los productos que elaboran captaron el interés de importadores extranjeros, incluyendo europeos.

Tipo B: Son empresas que orientan su producción hacia el exterior, pero su interés fundamental es el mercado de los Estados Unidos. La posibilidad de ventas en países de la región ocupa un lugar secundario entre sus prioridades.

Tipo C: Las empresas que se incluyen en esta categoría carecen de experiencia respecto de exportación. Su producción se orienta íntegramente al mercado interno. Por lo tanto, no poseen elementos de juicio para evaluar la recepción que podrían tener sus productos en el mercado internacional.

Cabe señalar que dadas las marcadas disparidades existentes entre las economías de los países latinoamericanos, esta categorización fue una de las pocas generalizaciones a que se pudo llegar teniendo a la vista los resultados del estudio.

Sin embargo, hubo algunos otros elementos que también aparecieron con cierta regularidad. En especial, esto se detectó en los obstáculos que las empresas enfrentan internamente y a nivel nacional, para exportar sus productos. Por ejemplo, las dificultades respecto del financiamiento o los inconvenientes que crean las políticas cambiarias.

En todo caso las particularidades de cada país aportaban matices más o menos significativos. La profundidad de las variaciones en el terreno cambiario o en la gravedad de la falta de soporte financiero, marcaban distancias entre las situaciones nacionales. El reconocimiento de las singularidades y de la diversidad entre las situaciones, atentó contra generalizaciones claras. En ninguno de estos casos, por ejemplo, se podría haber llegado a establecer categorías tan precisas como respecto de la experiencia exportadora. O la jerarquización podría haber sido tan extensa que el objetivo globalizador se habría perdido en una suma de singularidades con una base común.

## II. EL CASO DEL ECUADOR

En términos generales, el mercado europeo es desconocido para los pequeños y medianos empresarios ecuatorianos. El elevado costo de los fletes ha constituido históricamente un elemento desestimulante. A ello hay que agregar, en los últimos años, las medidas restrictivas impuestas por la CEE a las importaciones. Pero, por sobre todo, los empresarios entrevistados manifestaron desconocimiento del desafío que podrían representar estos nuevos mercados.

Sin embargo, hubo quienes mostraron marcado interés por vender en Europa. Tal es el caso, por ejemplo, de los empresarios del sector camarónero, aunque su buena disposición está condicionada a "que los precios sean convenientes y puedan compensar los mayores costos de transporte".1/

Ninguna de las empresas encuestadas en el Ecuador estaba dedicada esencialmente a la exportación y abierta a todos los mercados. Las del sector pesquero, especialmente las de captura y explotación del camarón, tienen como interés primordial el mercado de los Estados Unidos. Igual cosa ocurre con algunas del rubro prendas de vestir de lana. El resto de las de confección de textiles y producto de cuero —con una sola excepción— no tenían experiencia exportadora en el momento en que se llevó a cabo la investigación.

El estudio del caso del Ecuador se efectuó en el segundo semestre de 1984.

### 1. Potenciales de exportación

El análisis del potencial exportador permitió detectar dos aspectos esenciales. Por un lado, están la disponibilidad de materias primas y las expectativas de la demanda interna y de los mercados externos tradicionales. Por otro, el grado de aceptación que pueden tener los productos ecuatorianos y la capacidad de adaptación que muestren ante las exigencias de los posibles nuevos compradores. Este último elemento podría "provocar apreciables variaciones en las cifras de potencial exportable que han sido establecidas como resultados de la presente investigación.

"En el caso de los productos de cuero y las confecciones de lana y algodón, que no registran experiencia de exportación, la principal interrogante consiste en establecer las posibilidades efectivas que podrían existir en los mercados europeos".<sup>2/</sup> Para superar este obstáculo, es aconsejable el contacto directo entre importadores y exportadores. Estos últimos manifestaron una muy favorable disposición para tratar las especificaciones de diseño, calidad, volúmenes de exportación y otras exigencias.

Existe conciencia entre los empresarios encuestados acerca de que sus artículos se producen o comercializan en Europa con niveles de calidad altos. Además, señalan que los volúmenes de sus ofertas no podrían competir favorablemente con exportaciones masivas de otros abastecedores tradicionales de los mercados de la Comunidad.

Al considerar estas particularidades se concluye que el potencial exportador de las confecciones de textiles de algodón, tejidos de lana y productos de cuero, dependerá de que el énfasis se coloque en la elaboración de pocos artículos de excelente calidad. Sus volúmenes de producción serían limitados --al menos hasta evaluar el resultado de la experiencia-- y estarían orientados a copar un segmento selecto del mercado.

a) Sector textil

La investigación realizada en 36 empresas del área textiles de algodón y tejido de lana, permitió establecer los siguientes potenciales exportables:

Producto	Corto plazo	Mediano plazo	
Pantalones "jeans"	400 000	900 000	unidades
Chaqueta de tela índigo	50 000	100 000	unidades
Camisas de tela índigo	70 000	150 000	unidades
Camisetas deportivas de algodón	50 000	300 000	unidades
Faldas de tejido de punto de algodón y lana	15 000	60 000	unidades
Sacos de lana y acrílico tejidos a máquina	120 000	300 000	unidades
Sacos de lana tejidos a máquina	70 000	200 000	unidades

(conc.)

Producto	Corto plazo	Mediano plazo	
Vestidos de niño de algodón y bordados	15 000	25 000	unidades
Sacos de lana tejidos a mano	100 000	400 000	unidades

El abastecimiento de materias primas para el sector presenta algunas características especiales. El Ecuador se autoabastece en de 90% sus requerimientos de algodón, con una variedad de fibra corta considerada de óptima calidad. En cambio, gran parte de la lana que se consume en el mercado interno debe importarse, ya que la producción nacional es insuficiente. También se adquieren en el exterior la totalidad del poliéster, la fibra acrílica y la viscosa.

En el momento de efectuar la investigación —1984— las hilanderías trabajaban a más de 80% de su capacidad instalada. La industria textil lo hacía a un nivel de 60%.

Los resultados de la encuesta permitieron constatar que existen varias instalaciones industriales que emplean tecnología adecuada para producir tejidos de excelente calidad. De ser necesario —como consecuencia de un aumento considerable de la demanda— estarían en condiciones de ampliar su capacidad productiva. En este sentido, se estima que la infraestructura de las empresas de tejidos de punto de algodón responde ampliamente a las exigencias del mercado internacional. Sin embargo, no existen experiencias al respecto.

En el mismo sector, sólo los tejidos de lana hechos a mano han llegado a los mercados internacionales, especialmente a los Estados Unidos. Se trata de una actividad que en los años previos al estudio logró un importante desarrollo.

Se estima que el Ecuador cuenta con más de 5 000 tejedores organizados, con una capacidad promedio de producción individual de cinco unidades por mes.

De existir la demanda que lo justificara, el número de tejedores podría hasta duplicarse.

Experiencias anteriores han demostrado que esta área productiva posee una apreciable capacidad de adaptación a los nuevos diseños y coloridos que exigen los importadores.

b) Sector cuero

En el caso de los productos de cuero, existen curtiembres que operan con maquinaria y tecnología modernas y se encuentran en condiciones de producir cuero de excelente factura. Sin embargo, enfrentan serios problemas de abastecimiento y en relación con la calidad de las pieles crudas. Ello ha determinado una muy limitada capacidad de producción de material apto para la fabricación de manufacturas de exportación en cantidades significativas.

En el curso de la investigación se llegó a calcular que en los dos o tres próximos años, se podría disponer de tres a cuatro millones de pies cuadrados anuales de cuero que cumplan con las exigencias que impone el mercado internacional.

Debido a la carencia casi completa de experiencias anteriores en la materia, el potencial exportador de este sector resultó difícil de determinar.\* / Sin embargo, las empresas entregaron cifras tentativas, haciendo la salvedad que el verdadero potencial estaría indicado por los productos que seleccione la demanda y la calidad que ésta requiera.

Con las limitaciones mencionadas, la estimación preliminar del potencial es la siguiente:

---

\* / En el momento de realizar la encuesta del proyecto se calculó en 14 millones de pies cuadrados de cuero la producción de las curtiembres. Más de 66% se dedica a la elaboración de calzado, 15% a la talabartería y 18% a la fabricación de otros productos. Apenas 1% de este volumen global ha sido exportado, principalmente a Suecia. Hasta 1980, las ventas en el exterior reportaron al país US\$350 000 anuales. Desde entonces, esa cifra ha bajado a US\$50 000 por año.

Producto	Corto plazo	Mediano plazo	
Carteras, bolsos de mano	10 000	30 000	unidades
Portafolios	5 000	15 000	unidades
Chaquetas de cuero	4 000	10 000	unidades
Chaquetas de cuero y lana	4 000	10 000	unidades
Billeteras y cinturones	10 000	50 000	unidades
Objetos de escritorio	10 000		unidades

c) Sector pesquero

La oferta exportable del sector camarero —de la especie banamei, criada en cautivero— resultó ser la que presenta mayores afinidades con el mercado europeo. En la actualidad, este rubro se ubica en el segundo lugar como generador de divisas para el país, sobrepasado sólo por el petróleo. Las exportaciones de camarón congelado tienen como destino casi exclusivo el mercado de los Estados Unidos.

A partir de 1979, el sector ha tenido un desarrollo espectacular. Hasta fines de 1984, operaba con una oferta a corto plazo superior a las 20 000 toneladas métricas, lo que representaba valores del orden de los US\$170 millones.

Las técnicas de cultivo utilizadas se encuentran en un nivel similar a las puestas en práctica en los países más avanzados en la materia, como Japón. La producción se efectúa básicamente mediante la crianza de larvas extraídas del mar, pero también operan laboratorios destinados a obtener larvas en forma directa. Se espera que este método permita un sostenido incremento de la producción.

El mercado norteamericano ha significado un considerable aliciente para el desarrollo de estas empresas. Las importaciones de ese país aumentaron significativamente en los últimos años, ubicándose en 154 000 toneladas métricas, de las que el Ecuador aporta cerca de 14%. Las previsiones válidas hasta mediados de 1984 señalaban que la demanda estadounidense continuaría su incremento, lo que significaba que podría absorber los aumentos proyectados de la producción ecuatoriana. Sin embargo, los continuos virajes aplicados a la política comercial de ese país y la imposición de barreras proteccionistas

cada vez más sólidas, hizo que las previsiones resultaran de un exagerado optimismo.

El Ecuador dispone de otros productos del mar de excelente calidad. Entre ellos se encuentran el atún, la sardina y la macarela, todos enlatados. Los intentos que en el pasado se efectuaron para introducirlos en los mercados de Europa fracasaron debido, fundamentalmente, a los gravámenes que se aplican a tales importaciones. Esas barreras, destinadas a proteger la producción europea o de otros países amparados por Convenios con la Comunidad, han resultado obstáculos insalvables. Sobre todo que los exportadores ecuatorianos deben sumar a ellos los altos costos de transporte.

En todo caso, el estudio dejó en evidencia que de la parte ecuatoriana existe gran interés, tanto gubernamental como privado, para colocar estos productos en Europa.

El potencial exportador anual de atún, sardina y macarela enlatados --en envases de 450, 425 y 196 gramos u otros tamaños a convenir--, es el siguiente:

Productos a/	Toneladas métricas
Atún (familia Scombridae, especie Thunnus Albacares bonnaterre)	5 000
Sardina (familia Clupeidae, especie Sardinops Sagax Sagax)	15 000
Macarela (familia Scombridae, especie Scomber Japonicus Houttuyn)	7 000

a/ Las especificaciones técnicas corresponden a las utilizadas por el Instituto Nacional de Pesca.

c) Opoterápicos

No suministró potencial exportador.

## 2. Limitaciones

La investigación estableció dificultades similares para los grupos de productos de cuero, confecciones de punto, ropa exterior y tejidos de lana. El grupo de pescado y crustáceos presenta algunas particularidades significativas, aunque también hay similitudes.

### a) A nivel de empresa

La identidad de problemas para los grupos de productos de cuero, confecciones de punto, ropa exterior y tejidos de lana puede explicarse por el hecho de que las empresas encuestadas carecen —salvo escasas excepciones— de experiencia en exportación. Esta particular circunstancia llevó a resumir las limitaciones como se detalla a continuación:

- No poseen conocimiento acerca de las características y exigencias que impone el mercado internacional.

- Desconocen los canales de comercialización o sólo tienen vagos antecedentes de ellos.

- Por estar dedicadas fundamentalmente a copar la demanda interna, no cuentan con puntos de referencia respecto de los modelos que compiten en los mercados foráneos.

- Desconocen los mecanismos de estímulo y de financiamiento a que pueden optar los productos ecuatorianos que se venden en el exterior.

Aparte de estas limitaciones, propias de su inexperiencia en comercio exterior, las empresas enfrentan otros obstáculos de mayor significación:

- El escaso volumen de su producción no les permite responder a una demanda de exportación importante.

- Deben superar serios problemas de liquidez, principalmente en capital de operación. Debido a ello, solicitan anticipos en el pago. No cuentan —en algunos casos por desconocimiento de los mecanismos promocionales— con prefinanciamiento para la exportación.

- Se destacaron deficiencias en el aprovisionamiento de materias primas e insumos de la calidad exigida para la exportación, tales como accesorios de terminaciones, botones, cierres, etc.

En cuanto al grupo de pescado y crustáceos, los obstáculos son mucho menores. El sector posee una vasta experiencia —aunque unilateral—

respecto a las ventas en el exterior. Pero sólo manejan un mercado, el de los Estados Unidos, desconociendo las particularidades que exige la penetración a los de la CEE.

Existen problemas de liquidez, aunque en menor escala que las mencionadas anteriormente.

b) A nivel nacional

Los obstáculos más relevantes mencionados por los empresarios son los siguientes:

- Complejos y prolongados trámites --a veces contradictorios-- para efectuar la exportación.

- Restricciones o prohibiciones que afectan a la internación de determinados insumos indispensables para la elaboración de productos de calidad. Paralelamente, existencia de normas inadecuadas que se aplican en la importación temporal.

- No se cuenta con mecanismos expeditos para establecer contactos entre productores y en el asesoramiento en materia de exportaciones.

- Fluctuaciones en el tipo de cambio no corregidas oportunamente.

- Altos costos del transporte hacia Europa.

- Inexistencia de empresas especializadas dedicadas a la exportación, que pudieran acoplar la oferta de varios productores.

### 3. Conclusiones y recomendaciones

La investigación demostró que el nivel de experiencia de pequeños y medianos empresarios en materia de exportaciones es extraordinariamente reducido. Y en los rubros en que existe un sólido conocimiento, es casi exclusivamente con el mercado norteamericano.

En este sentido, la dependencia se hace sentir casi constantemente. Por ello, el proyecto fue especialmente bien recibido entre algunos empresarios. En el sector camaronero, la posibilidad de tener alternativas al mercado estadounidense fue vista como providencial, en un momento en que las trabas proteccionistas aumentaban. Sin embargo, las encuestas demostraron que existen obstáculos reales para establecer o incrementar relaciones con Europa. Y entre ellos, el costo de los fletes no es el menor.

En general, la infraestructura detectada no parece ser la más apropiada para lograr un crecimiento masivo de las exportaciones. Algunos empresarios señalaron que tal situación sólo podría ser resuelta si es que existiera una demanda atractiva. En todo caso, se mostraron conscientes de que tal problema no es simple de abordar y que cualquier iniciativa al respecto debe afincarse en una serie de resoluciones a nivel gubernamental.

En el momento de realizar la investigación, los empresarios entrevistados parecían aún muy influenciados por décadas de desempeñarse en mercados internos protegidos. Si bien en los últimos años se habían producido cambios más o menos importantes en ciertos rubros. Allí, la demanda externa había llevado a la creación de industrias dedicadas exclusivamente a la exportación. Pero este panorama se encontraba lejos de ser general. Y tenía mucho mayor peso la actitud conservadora de mirar hacia el que desde siempre fue un seguro mercado interno.

Además, el extendido problema financiero habla a las claras de una deficiencia que resulta fundamental si se quiere establecer un esquema que proteja y estimule a las pequeñas y medianas industrias dedicadas a la exportación. Existe consenso en el sentido de que la solución de este problema sólo puede venir desde el sector público. Pero no puede ser una decisión aislada.

Problemas con la importación definitiva o temporal de insumos entraban seriamente la actividad exportadora, al afectar especialmente el suministro de hojalata.

En su oportunidad, la CEPAL entregó al Gobierno del Ecuador las recomendaciones que fluían de los resultados del estudio. Una síntesis de ellas se presenta a continuación:

De acuerdo a los potenciales de oferta y demanda establecidos en la ejecución del trabajo, existen dos planos muy definidos en el que deben adoptarse las decisiones que se estimen adecuadas. Las empresas camaroneras ecuatorianas están en condiciones de intentar penetrar en los mercados de la Comunidad. En cuanto a las empresas de los restantes grupos, se recomienda su capacitación respecto del verdadero potencial exportador que poseen, a través de acciones y medidas de asesoramiento y apoyo.

a) Acciones

Para los objetivos que persigue el proyecto, se entiende por Acciones todas aquellas iniciativas orientadas a rectificar deficiencias detectadas en las empresas y que han derivado en obstáculos o limitaciones para la exportación de sus productos.

- Dotar a los potenciales exportadores ecuatorianos de la información comercial indispensable acerca de las condiciones de acceso y exigencias que imponen los mercados europeos a sus importaciones.

- Esta información debe ser remitida también a las cámaras bilaterales de comercio y a las representaciones diplomáticas de los miembros de la CEE en el Ecuador.

- Entrega a los importadores europeos de los antecedentes sobre el potencial exportador a corto y mediano plazo de los productos ecuatorianos seleccionados. Establecimiento de canales de comunicación directos entre importadores y exportadores.

- Encuentros entre importadores europeos y exportadores nacionales.

- Visita y/o participación de empresarios ecuatorianos encuestados, con alguna experiencia en exportación, en ferias que se llevan a cabo en países del área.\*/  
\*/

- Organización y realización de viajes de exportadores ecuatorianos a Ferias europeas, con la triple finalidad de recabar información sobre el mercado que se pretende penetrar, establecer contactos con potenciales compradores y presentar los productos factibles de exportar.

- Apoyo a las empresas con efectivo interés de exportación, por intermedio de los asesores del "Programa de cooperación interempresarial", auspiciado por la Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania.

- Iniciar un proceso de modificación y adaptación de la oferta exportable a las necesidades de los mercados de Europa. Estas acciones se realizarían a través de un apoyo constante a las instituciones privadas vinculadas con la venta de productos en el exterior, tales como la Asociación Ecuatoriana de Exportadores de Camarón u otras similares. Básicamente estarían orientadas a

---

\*/ Feria del Cuero, en Bogotá; Feria Internacional del Pacífico, en Lima; Feria del Coltejer, en Medellín, etc.

colocar y mantener los controles de calidad, diseños, presentación, etc., en los niveles exigidos o deseables para los miembros de la CEE.

b) Medidas

Se ha definido por Medidas las sugerencias que la CEPAL estimó conveniente formular a los gobiernos, orientadas a revisar la marcha y aplicación de los mecanismos de promoción para las exportaciones no tradicionales e iniciativas que podrían ser impulsadas directamente a través de organismos dependientes.

- Información al sector de camaroneros ecuatorianos acerca de las condiciones de acceso al mercado y las exigencias de los importadores europeos, así como las especies que interesan.

- Selección, por parte de la Asociación respectiva, de un grupo de exportadores camaroneros. Se prepararía información sobre la oferta exportable, según los siguientes criterios adoptados en la encuesta de mercado:

- . descripción del potencial según especies;
- . formas de captura y procesamiento;
- . sistema de refrigeración-congelado;
- . envases utilizados;
- . disponibilidad en plazos;
- . formas de pago;
- . antecedentes de exportación (referencias), y
- . sinopsis de la compañía exportadora.

- Presentación de las empresas ecuatorianas --y de su oferta exportable-- a importadores europeos seleccionados, principalmente en Alemania Federal y en los países del Benelux.

- Envío de muestras a los institutos estatales de control de sanidad de alimentos, en especial de Alemania Federal y Holanda, para su análisis y obtención del certificado de importación.

- Asistencia técnica en materia de exportación para las empresas contratantes del Ecuador y Europa. Esta tarea la cumplirían compañías especializadas en promoción de ventas de productos en el exterior.

- Iniciar los estudios necesarios para adaptar o modificar las reglamentaciones nacionales ecuatorianas, que en el transcurso del proyecto fueron identificadas como obstáculos a la iniciativa exportadora.

- A través del "proyecto de cooperación interempresarial" que mantiene la República Federal de Alemania en el Ecuador, podrían impulsarse las siguientes medidas:

- Identificación de empresas ecuatorianas con interés de exportar a Europa, distintas de las consideradas en el proyecto de la CEPAL.

- Asesoría técnica para la preparación de material de presentación, como ser perfiles de las empresas, oferta exportable, muestras, etc.

- Presentación de las empresas ecuatorianas y de su oferta exportable ante importadores europeos.

- Evaluación de la oferta exportable y de las muestras por los importadores y descripción de los requerimientos de adaptación del producto. Envío de la respectiva información al exportador ecuatoriano.

- Asistencia técnica a empresas ecuatorianas, en su preparación para participar en ferias internacionales.

- Organización de viajes de importadores europeos al Ecuador y preparación del programa de contactos con empresas exportadoras.

- Envío de expertos para apoyar a grupos de empresas que presenten problemas similares, tales como control de calidad, entrenamiento de personal en el área de exportación, planificación de la producción, cálculo de costos, adaptación de productos, etc.

Para concluir, es conveniente resaltar algunos puntos.

Los obstáculos a nivel nacional señalados por las empresas encuestadas requieren de una constante revisión por parte de los sectores interesados. Se trata de una realidad extremadamente sensible, que exige de permanente preocupación y manejo adecuado. De allí que la evaluación periódica de los mecanismos promocionales de la exportación aparezca como una medida indispensable en el corto, mediano y largo plazos.

Por otra parte, en el desarrollo del proyecto se detectó una deficiencia común respecto de la disponibilidad de información técnica sobre antecedentes especiales de los mercados europeos. Para las empresas pequeñas y medianas resulta imposible resolver ese problema por sí solas. Por tanto, pareciera

indispensable establecer un centro de documentación y asesoramiento técnico, orientado fundamentalmente a apoyar a estos exportadores. Esta entidad podría llevar a cabo, además, seminarios relacionados con la exportación, cursillos de capacitación para gerentes de venta de las empresas exportadoras, etc. Obviamente, tal iniciativa tendría que ser enfrentada por el sector privado, con el apoyo operativo del sector público.

Entre las deficiencias que parece necesario subrayar, están las dificultades que se presentan para lograr insumos en cantidad y calidad suficientes para los requerimientos de los mercados externos. Posiblemente, ello quedaría resuelto luego de que se adapten y modifiquen las reglamentaciones nacionales en la parte pertinente. Como prevención a futuro, estaría la revisión periódica y adecuación de los mecanismos promocionales.

Se estima importante llevar a cabo los ajustes necesarios para aumentar la transparencia en el sistema crediticio y facilitar el acceso a medios financieros que resultan indispensables. En el mismo orden de cosas, sería necesario buscar el establecimiento de un sistema integral de financiamiento a las exportaciones.

Parece conveniente llamar la atención hacia el hecho de que un aumento de las ventas ecuatorianas en mercados europeos, debería provocar como corolario el establecimiento de un sistema de negociación con compañías de transporte aéreo y marítimo. Su finalidad sería lograr un incremento en la capacidad de carga y un ajuste en la política de fletes.

También sería aconsejable revisar el instrumental de promoción de exportaciones utilizado en el país, con el objeto de verificar que apoye efectivamente al desarrollo de las exportaciones de la pequeña y mediana empresa industrial. A este respecto cabe considerar la promoción de organizaciones que corresponden a esquemas de exportación conjunta. Entre ellas pueden mencionarse consorcios de exportación, cooperativas, agrupaciones de exportadores. Obviamente, este tipo de entidades resulta el más adecuado con miras a respaldar a la pequeña y mediana empresa industrial en su esfuerzo por llegar a mercados internacionales nuevos, cuyas demandas superan sus capacidades individuales de oferta.

Finalmente, se insiste respecto a la conveniencia de agilizar y armonizar los trámites para efectuar colocaciones de productos en el exterior. Ello

redundaría no sólo en trámites menos engorrosos para los exportadores ya familiarizados con el sistema, sino que permitiría orientar rápidamente a nuevos empresarios que recién aceptan el desafío que representa el comercio internacional.

### III. EL CASO DE MEXICO

En términos generales, el mercado europeo es desconocido para los pequeños y medianos empresarios industriales encuestados en México. Tradicionalmente, sus exportaciones han tenido como destino los Estados Unidos, Canadá y Japón.

Al aplicar la definición de tipos de empresas, sólo una de las seleccionadas —del grupo de productos ópticos— posee amplia experiencia exportadora. Las del sector pesquero —principalmente las dedicadas a la explotación del camarón— conocen el mercado externo, debido a los importantes volúmenes de ventas a Estados Unidos y Japón. También presentan características similares, aunque en menor grado, algunas de las del rubro prendas de vestir y una del grupo ópticos. Finalmente, la mayor parte de las empresas de confección y las de artículos de cuero no tiene experiencia exportadora.

El estudio del caso mexicano se llevó a cabo en el segundo semestre de 1984.

#### 1. Potenciales de exportación

La investigación determinó que el potencial adicional factible de ser destinado a los mercados de la CEE, es bastante limitado. La explicación de este hecho se encuentra al analizar dos factores.

En primer término, el potencial exportador adicional por grupo se definió como aquel que no se colocó en los mercados tradicionales. Esto puede traducirse en que el estudio sólo detectó "excedentes", que estarían disponibles para los mercados de Europa.

En segundo lugar, es necesario considerar que las exportaciones mexicanas basan su estructura operativa en consorcios, holding o grandes empresas comercializadoras externas. En el caso de los productos del mar, por ejemplo, su venta en los mercados internacionales se canaliza a través de tres vías. Productos Pesqueros Mexicanos, Exportadores Asociados y Ocean Garden colocan la producción de industrias medianas y grandes. Si estos volúmenes se comparan con las exportaciones directas efectuadas por pequeños y medianos empresarios, estas últimas aparecen como muy modestas.

Bajo tales circunstancias, el potencial exportador adicional detectado en las 27 empresas encuestadas, fue el siguiente:

**MEXICO: POTENCIAL EXPORTADOR ADICIONAL DE LAS  
EMPRESAS ENCUESTADAS  
(En miles de dólares)**

Grupo de productos	Corto plazo (1985)	Mediano plazo a/
1. Productos de cuero	0	0
2. Pescados y crustáceos congelados	1 234.0	1 227.5
3. Productos opoterápicos	669.2	167.1
4. Prendas de vestir y ropa exterior de punto de algodón o lana	459.6	161.6
<b>TOTAL</b>	<b>2 362.8</b>	<b>1 556.2</b>
<b>TOTAL POTENCIAL ADICIONAL</b>		<b>3 919.0</b>

a/ Para efectos de la encuesta, el mediano plazo se estableció en el año 1987.

Las cifras expuestas permiten apreciar que a medida que se avanza en los plazos, se produce una marcada disminución del potencial. Este comportamiento fue explicado por los empresarios como una consecuencia de la "gran incertidumbre en torno al mediano plazo, por el carácter coyuntural que implica exportar en estos días".<sup>3/</sup> Es una actitud que parece estar determinada por el convencimiento de que la actual situación cambiaría no se mantendrá por un período prolongado.

Independientemente de los factores que estimulan la baja del potencial exportador adicional, México muestra volúmenes significativos en las colocaciones de los productos de la pequeña y mediana empresa industrial en sus mercados externos tradicionales.

MEXICO: EXPORTACIONES DE PEQUEÑA Y MEDIANA  
EMPRESA SELECCIONADA

(En miles de dólares corrientes)

Grupo de productos	1983
1. Productos de cuero	3 331
2. Pescados y crustáceos congelados	395 139
3. Productos optoterápicos	232
4. Prendas de vestir y ropa exterior de punto de algodón o lana	10 640

Al observar el nivel de las exportaciones de los pequeños y medianos empresarios seleccionados, se concluye que manejan una oferta atractiva. Sobre todo si, por razones atribuibles a inseguridad en los mercados tradicionales o por otros factores, buscaran crear y consolidar corrientes de comercio alternativos.

Por otra parte, es conveniente llamar la atención acerca del desempeño que han tenido las pequeñas y medianas empresas industriales en la actividad económica de México. Según datos entregados por la Nacional Financiera S.A. (NAFINSA),<sup>4/</sup> el comportamiento de este sector, en 1982, fue el siguiente:<sup>5/</sup>

Del conjunto de establecimientos que componen la industria manufacturera del país, 98% lo conforman empresas que entran en la calificación de medianas y pequeñas. Su aporte al total de la producción equivale a 42%, mientras generan 80% del empleo industrial y canalizan sólo 27% de la inversión.

Su contribución alcanzó a 42% del PIB de la industria manufacturera. La importancia de este monto queda de manifiesto si se considera que equivale a 10% del PIB total, porcentaje mayor que el aporte del sector primario, que representa 8.8%.

Se estima que dan ocupación a dos millones de trabajadores, lo que significa alrededor de 10% del empleo total del país.

La utilización de la capacidad instalada en la industria manufacturera fue aproximadamente de 65%, en tanto que el aprovechamiento en las empresas industriales pequeñas y medianas alcanzó a 80%.

Alrededor de 15% de su producción fue financiada con créditos bancarios, lo que está señalando que un alto porcentaje del capital de trabajo corresponde a ingresos propios. A la vez, ésto también significa un cúmulo de dificultades para acceder al crédito bancario.

## 2. Limitaciones

### a) A nivel de empresa

Las dedicadas a las manufacturas de prendas de vestir y artículos de cuero, prendas de vestir de punto y ropa exterior, presentan limitaciones similares. Esto se debe, en buena medida, a que todas ellas no tienen —salvo escasas excepciones— experiencia en exportación. Una revisión de los obstáculos que deben superar permite hacer el siguiente recuento:

- Carecen de conocimientos acerca de las características y exigencias de los mercados externos.

- No conocen —o sólo tienen una visión muy parcial— los canales de comercialización hacia los mercados internacionales.

- Presentan dificultades para la elaboración de diseños y modelos propios y desconocen el grado de competitividad que podrían tener sus modelos en mercados foráneos.

- Desconocen los mecanismos de estímulo y financiamiento para las ventas externas.

Aparte de las limitaciones que crea la falta de experiencia en materia de exportaciones, se detectaron otros problemas que son comunes a todos los grupos de empresas encuestadas. Entre ellos, cabe destacar los de tipo financiero, seguros, nivel tecnológico y de productividad, de abastecimiento de materias primas, control de calidad, manejo de costos y preparación de la oferta de exportación.

- La mayoría de las empresas encuestadas mencionó a las tasas de interés como un problema grave. Se las calificó de altas y al crédito como de difícil acceso. Además, desconocen el funcionamiento del crédito preferencial para la exportación, vía redescuento.

- Un elevado porcentaje presenta problemas de financiamiento y prefinanciamiento para materias primas y exportaciones.

- La falta de seguros también fue mencionada por algunos empresarios.
- Un porcentaje significativo de las empresas encuestadas señaló tener dificultades para lograr el suministro de materias primas nacionales e importadas.
- También se mencionaron falencias en cuanto al control de calidad.
- Las dificultades para calcular costos de producción de oferta exportable, fue otro punto caracterizado como obstáculo en las respuestas a las encuestas.
- El sector pesquero mencionó la competitividad como una de las deficiencias importantes. Además, es conveniente señalar que pese a poseer una amplia experiencia en materia de exportaciones, desconoce las exigencias y características del mercado europeo.

El grupo de empresas opoterápicas señaló obstáculos en el abastecimiento de materias primas nacionales. Ello es provocado por dificultades coyunturales que soporta la comercialización de la carne.

b) A nivel nacional

Las restricciones más importantes señaladas por los empresarios, son las que se detallan a continuación:

- Trámites lentos y engorrosos.
- Existen dificultades para obtener las licencias de importación y los impuestos se consideran elevados.
- Se cuestionó la labor que desarrolla la aduana y los servicios públicos relacionados directa o indirectamente con las exportaciones.
- Problemas suscitados por la política cambiaria. Específicamente, las críticas apuntan al control de cambio, "dado que las divisas producto de las exportaciones, son retenidas y sufren una merma considerable en su valor, debido a la intermediación del Estado".6/
- Finalmente, también se mencionaron deficiencias y altos costos en el transporte.

Las empresas productoras de opoterápicos y las dedicadas al rubro pescado y crustáceos, presentan problemas similares a los ya descritos. Sin embargo, destacaron algunas particularidades.

El sector pesquero planteó problemas de packing, consecuencia directa de deficiencias en los trámites de importación respectivos.

Los empresarios del grupo opoterápicos se refirieron a la falta de la apropiada información comercial, indispensable para una adecuada actividad exportadora. También señalaron como problema, el control cambiario.

### 3. Conclusiones y recomendaciones

La investigación realizada en México reveló que la mayoría de las pequeñas y medianas empresas encuestadas ven la exportación de sus productos como algo marginal. Su objetivo central es el mercado interno. Excepcionalmente hacen intentos por salir al mercado internacional, pero siempre con excedentes.

En términos generales, los pequeños y medianos empresarios seleccionados que consideró el estudio carecían de experiencia en comercio exterior. Con escasas excepciones, no consideraban introducir variaciones importantes en sus industrias, que las llevaran a ser competitivas en otros mercados.

El universo detectado por la investigación sin duda fue influenciado por el hecho --imputable sólo al proyecto-- de que los grupos de productos seleccionados no representaban rubros importantes para las exportaciones no tradicionales mexicanas.

Por otra parte, parece evidente que el esquema promocional puesto en práctica por las autoridades acusa algunas deficiencias. Los empresarios manifestaron su disconformidad con lo engorroso de los trámites burocráticos y denunciaron una casi crónica falta de financiamiento para enfrentar nuevos proyectos productivos que podrían desembocar en la elaboración de bienes para mercados externos.

#### a) Acciones

Para los objetivos que persigue el proyecto, se entiende por Acciones todas aquellas iniciativas orientadas a rectificar deficiencias detectadas en las empresas y que se han convertido en obstáculos o limitaciones para la exportación de sus productos.

- Lograr información acerca de las condiciones de acceso y las exigencias que plantean los mercados europeos.

- Informar a los importadores europeos sobre el potencial exportador mexicano a corto y mediano plazos y establecer contactos entre importadores y exportadores.

- Organizar y realizar viajes de información de pequeños y medianos empresarios mexicanos a ferias europeas, aprovechando la ocasión para establecer comunicación con importadores. A la vez, presentar la oferta exportable.

- Iniciar un proceso de modificación y adaptación de la oferta exportable a las necesidades de los mercados de Europa. Estas acciones se llevarían a cabo a través de los organismos gremiales que aglutinan a los empresarios exportadores. Básicamente, estarían orientadas a mantener los controles de calidad, diseño, presentación, etc., a los niveles exigidos por los miembros de la CEE y España.

b) Medidas

Se ha definido como Medidas las sugerencias que la CEPAL estimó conveniente formular a los gobiernos, orientadas a revisar la marcha y aplicación de sus mecanismos de promoción para las exportaciones no tradicionales e iniciativas que podrían ser impulsadas directamente a través de organismos dependientes.

- Información a los empresarios del sector camaronero sobre las condiciones de acceso a los mercados y exigencias de importadores europeos.

- Preparación de la información sobre oferta exportable.

- Presentación de las empresas mexicanas --y de su oferta exportable-- a importadores europeos seleccionados, especialmente de Alemania y de los países del Benelux.

- Asistencia a empresas para su participación en ferias internacionales.

- Organización de visitas de importadores europeos a México y preparación del programa de contactos con exportadores.

- Dar apoyo a las empresas interesadas en exportar, por intermedio de los asesores del Programa de Cooperación Interempresarial auspiciado por el Gobierno de la República Federal de Alemania.

- Finalmente, se sugiere el inicio de los estudios necesarios para adaptar o modificar las reglamentaciones nacionales mexicanas, que en el

transcurso del estudio fueron identificadas como obstáculos a la iniciativa exportadora.

El desarrollo del proyecto permitió detectar una serie de limitaciones que podrían resolverse si se adoptan medidas que permitan rectificar o adecuar ciertas normas reglamentarias. Además, se estima conveniente respaldar iniciativas que tiendan a solucionar problemas puntuales planteados por los empresarios que respondieron a la encuesta.

Entre estos últimos se encuentran las dificultades para la obtención de materias primas e insumos que deben importarse. También existen deficiencias en el rubro transporte.

En cuanto al esquema de promoción de exportaciones vigente en 1984, parece adecuado estudiar hasta qué punto ha servido de estímulo para las ventas de productos de la mediana y pequeña empresa industrial en el exterior. Dependiendo de los resultados de este análisis, se podrían adoptar las resoluciones que se estime esenciales para respaldar los puntos positivos y revertir las situaciones en que los instrumentos no han tenido el éxito esperado por las autoridades gubernamentales.

La política cambiaria recibió críticas repetidas. Los empresarios encuestados señalaron que no facilita la definición de precios de exportación, ni de los insumos importados.

Otra medida importante sería aumentar la transparencia del sistema financiero, facilitando el acceso a él de los pequeños y medianos empresarios.

Para enfrentar el problema del transporte, se podría establecer un sistema de negociaciones con las compañías marítimas y aéreas, con la finalidad de aumentar la capacidad de carga. Un ajuste en la política de fletes se logrará negociando con los coordinadores de transporte en México.

Finalmente, se estima necesario insistir respecto a la conveniencia de agilizar y armonizar los trámites para efectuar colocaciones de productos en el exterior. Ello redundaría no sólo en trámites menos engorrosos para los exportadores ya familiarizados con el sistema, sino que permitiría orientar rápidamente a nuevos empresarios que recién aceptan el desafío que representa el comercio internacional.

En su debida oportunidad, estas recomendaciones fueron puestas en conocimiento de las autoridades de México.

#### IV. EL CASO DEL URUGUAY

De los tres países seleccionados en la primera etapa por la CEPAL, el Uruguay es el que presentó condiciones más favorables para un rápido aprovechamiento del potencial exportador de los productos seleccionados. Un porcentaje significativo de las empresas encuestadas tenía experiencia en la venta de sus productos en mercados externos, incluyendo algunos de Europa. Este sólo antecedente está señalando ya un grado de especialización más elevado.

Sin embargo, la estrechez del mercado interno representa una limitación para su industria manufacturera. Los casi dos millones de compradores potenciales con que cuenta el país, no bastan para copar la oferta de empresas dinámicas que operan con economías de escala. Su subsistencia depende de la capacidad que tengan sus productos para penetrar mercados externos.

Orientados por esta realidad, las autoridades resolvieron darle prioridad a las exportaciones en ciertos productos. Algunos coinciden con los seleccionados por el proyecto.

La investigación se realizó en el segundo semestre de 1984 y estuvo a cargo del consultor señor Vicente Anchordoqui.

##### 1. Potenciales de exportación

La encuesta desarrollada en el Uruguay aportó datos muy precisos de la oferta exportable de las pequeñas y medianas empresas de los cuatro grupos de productos.

El Uruguay presenta buenas condiciones --cuantitativa y cualitativamente-- para exportar pescado procesado industrialmente a los mercados europeos. El potencial exportador detectado en las empresas encuestadas de este grupo, se puede ver en el Cuadro 1.

Como se puede apreciar por las cifras entregadas --que comprenden sólo a las cinco empresas encuestadas--, existía un potencial exportador a corto plazo cercano a las 11 000 toneladas de pescado fileteado al año. A mediano plazo, estarían en condiciones de agregar 1 400 toneladas adicionales, lo que hace que el total anual supere las 12 000 toneladas.

Cuadro 1

URUGUAY: POTENCIAL DE EXPORTACIONES DE PESCADO  
(En toneladas)

Producto	Corto plazo (1985)	Mediano plazo
Pescado entero	19 800	19 800
H & G	10 710	12 070
Filetes	10 860	12 280
Fish block regular	2 770	2 770

El rubro prendas de vestir de punto y ropa exterior, también presentaba algunas características favorables. Los empresarios del sector ya tienen amplios conocimientos del mercado norteamericano. Además, los productos de lana —sweaters, chalecos, cardigans, ruanas, tejidos de lana— muestran ciertas condiciones especiales para penetrar en los mercados de Europa. La encuesta fue realizada en 12 empresas y los potenciales de exportación, pueden apreciarse en el Cuadro 2.

La oferta potencial de productos de lana en las empresas encuestadas supera las 318 000 unidades anuales. A mediano plazo, la oferta adicional es de 26 000 unidades por año, lo que hace que el total ascienda a las 345 000 unidades. En términos cuantitativos, estos volúmenes resultan atractivos para los importadores de la CEE.

En cuanto a los productos de cuero, en el momento de la encuesta —1984— el Uruguay se encontraba preocupado de recuperar mercados europeos. Pero sus prendas de vestir, artículos de marroquinería y talabartería, enfrentaban una fuerte competencia de productores del Sudeste asiático, de Argentina y de Turquía, para mencionar sólo a los abastecedores extraeuropeos de mayor relieve. Sin embargo, en términos de calidad, sus productos se ubican inmediatamente después de los de Italia y España.

Cuadro 2

URUGUAY: POTENCIAL DE EXPORTACION DE PRENDAS  
DE VESTIR DE FUNTO Y ROPA EXTERIOR

Producto	Corto plazo (1985)	Mediano plazo
<b>Sweaters, chalecos y cardigans</b>		
100% lana	282 000 unidades	305 000 unidades
Ruanas, bufandas	30 000 unidades	30 000 unidades
Tejidos de algodón	5 500 unidades	7 000 unidades
Tejidos 50% lana, 50% alpaca	6 800 unidades	10 000 unidades
Chaquetones	123 300 unidades	180 300 unidades
Tapados y abrigos de hombre y dama	88 420 unidades	132 420 unidades
Blazers	29 000 unidades	35 400 unidades
Polleras y pantalones para dama	191 728 unidades	279 328 unidades
Vestidos de dama	1 500 unidades	1 500 unidades
Trajes para hombres	36 000 unidades	36 000 unidades
Sacos de hombre	20 400 unidades	20 400 unidades
Hilados de lana	192 000 kilos	192 000 kilos

En este Grupo, la encuesta abarcó a nueve empresas y entregó los potenciales de exportación; que se incluyen en el Cuadro 3.

Cuadro 3

URUGUAY: POTENCIAL DE EXPORTACION DE PRODUCTOS DE CUERO

Producto	Corto plazo (1985)	Mediano plazo
Billeteras	205 000 unidades	445 000 unidades
Carteras y portafolios	280 000 unidades	780 000 unidades
Monederos	5 000 unidades	5 000 unidades
Camperas de cuero para hombre y dama	132 000 unidades	132 000 unidades
Camperas de cuero y lana	58 000 unidades	62 000 unidades
Gamulán	7 500 unidades	7 500 unidades
Napalán	75 000 unidades	75 000 unidades
Polleras y pantalones de cuero para dama	48 000 unidades	48 000 unidades
Chaquetas de cuero	10 000 unidades	10 000 unidades
Tapados de cuero	5 000 unidades	5 000 unidades

En términos generales, las prendas de vestir muestran un potencial exportador moderado, con excepción de las camperas de cuero y de cuero y lana, que alcanzan a las 190 000 unidades, a corto plazo. A mediano plazo, se agrega un adicional de 4 000 unidades. Esta última cifra deberá adecuarse a la demanda efectiva detectada.

El Grupo 3, de productos opoterápicos, presentaba una producción incipiente. Una sola empresa fue encuestada en este sector --es la única con producción diversificada-- y entregó los siguientes potenciales de exportación:

Cuadro 4  
URUGUAY: POTENCIAL DE EXPORTACION DE PRODUCTOS OPOTERAPICOS  
(En kilos)

Producto	Corto plazo (1985)	Mediano plazo
LC 1	30 000	30 000
LC 12	30 000	30 000
LP 21	140 000	140 000
BP 45	6 000	6 000
BCP	1 000 000	1 000 000
PP 15	240 000	240 000
Heparina	60	60
Hipran	360 000	360 000
LP 22	40 000	40 000
Hueso molido	240 000	240 000

## 2. Limitaciones

Todas las empresas encuestadas tenían vocación exportadora y amplia experiencia en esa actividad. Sin embargo, al analizar las limitaciones que enfrentan para colocar sus productos en el exterior, mostraron particularidades por grupos y/o actividades definidas.

a) A nivel de empresa

El problema financiero resultó ser uno de los obstáculos más serios. En la mayoría de los casos su origen se encuentra en la aplicación de políticas económicas internas, que provocaron endeudamientos exagerados.

La encuesta reveló que sólo algunas de las industrias del grupo "prendas de vestir de punto y ropa exterior" estaban ajenas a la presión de fuertes deudas. Pero, en términos generales, este problema constituye una dificultad —a menudo insalvable— para que los empresarios puedan acceder a nuevas fuentes crediticias que les permitan desarrollar o diversificar sus actividades productivas.

La situación descrita aparece como una resultante directa de los altos costos financieros que se aplicaron en el Uruguay en los años previos al estudio. Algunas empresas quedaron sin su capital de trabajo, con las secuelas fáciles de prever. Las industrias afectadas sufrieron una fuerte inhibición —cuando no la perdieron completamente— de su capacidad productiva, ya sea por falta de mantenimiento de los equipos, por la imposibilidad de cubrir los costos de los insumos o por tener embargadas sus plantas.

El abastecimiento de materias primas no presenta dificultades que entraban seriamente la cadena productiva en ninguno de los grupos analizados. Como situaciones puntuales, la encuesta señaló que los fabricantes de artículos y prendas de vestir de cuero soportan complicaciones temporales para obtener materias primas. Se trata de un problema de estacionalidad, ya que se deriva de la época en que se efectúa la matanza. En esta situación también incide el hecho de que el Uruguay ha sido un exportador tradicional de cuero curtido. La solución que se ha utilizado es la importación temporaria, especialmente de cuero y ovino y de insumos tales como hebillas, cierres, forros, botones y otros accesorios.

Ocasionalmente, las industrias pesqueras importan cajas de cartón corrugado y bolsas de nylon impresas. En este caso también se utiliza el sistema de admisión temporaria.

Los fabricantes de tejidos de punto adquieren en el mercado internacional colorantes, lana de alpaca, productos químicos, detergentes, algodón y ocasionalmente lana hilada. Las empresas productoras de prendas de

vestir exterior, utilizan el régimen de importación temporaria para introducir lana al país.

El nivel tecnológico de los equipos y la productividad de la mano de obra sólo presenta algunas carencias en los productos de alta calidad. Esta deficiencia está siendo superada en el sector pesquero, algunas de cuyas empresas se encuentran en el proceso de adquisición de equipamientos de tecnología sofisticada.

El personal disponible y su calificación tiene una incidencia diferente en cada sector. Las industrias dedicadas a la marroquinería y las productoras de prendas de vestir de cuero, enfrentan algunas dificultades para conseguir trabajadores especializados y personal técnico. Esta situación la resuelven efectuando, paralelamente, las labores docente y productiva entre el personal seleccionado.

El mercado laboral en este rubro sufrió su mayor contracción durante los años más críticos del actual período, ya que los trabajadores calificados buscaron nuevas alternativas en países vecinos.

En el sector pesquero no existe carencia de mano de obra. En el momento de efectuar la encuesta, algunas empresas desarrollaban un acelerado programa de implantación de máquinas fileteadoras, terminando el proceso productivo con obreros no especializados.

Las industrias del sector de tejido de punto a mano tienen dificultades para copar sus necesidades de tejedoras. En general, esta labor la realizan personas de edad adulta, en sus domicilios particulares. Se trata de un trabajo que consume gran cantidad de tiempo y que no es recompensado adecuadamente. Por tal motivo, los jóvenes no se interesan en esta actividad.

Por su parte, los productores de prendas de vestir exteriores, señalaron problemas para conseguir mano de obra especializada en terminaciones.

b) A nivel nacional

En términos generales, las normas legales y regulaciones no obstaculizan la labor exportadora. Puntualmente se detectaron deficiencias administrativas que demoran la tramitación de los documentos relacionados con las colocaciones de productos uruguayos en el exterior.

La importación en admisión temporaria, bastante utilizada en varios de los grupos de productos encuestados, recibió críticas. En lo esencial, ellas apuntaron a una extrema rigidez en el control y los plazos del mecanismo.

Las deficiencias del sistema financiero también fueron planteadas como un obstáculo. La realidad que muestran las empresas en este aspecto, hace pensar en la necesidad de variaciones sustanciales. Industrias del sector pesquero y de prendas de vestir tienen carencias importantes de capital de trabajo. El problema no pueden resolverlo, debido a que ya no cuentan con garantías que respalden el otorgamiento de nuevos créditos.

Algunos empresarios hicieron ver, además, la necesidad de disponer de un mecanismo como el seguro de cambio. Señalaron que sus ventas en los mercados europeos --especialmente con pago diferido-- soportan la amenaza constante de las fuertes oscilaciones que sufren las monedas de esos países. La existencia de un mecanismo como el aludido les permitiría resguardarse de tales riesgos.

El tipo de cambio realista que mantuvo el Uruguay entre los años 1983 y 1984, estimuló las exportaciones. Sin embargo, se presentaron fluctuaciones acentuadas, que tuvieron su origen en resoluciones de la autoridad monetaria. En ocasiones, el mercado libre experimentó variaciones de hasta 10% en un mismo día.

El seguro de crédito a la exportación \*/ fue señalado por algunos industriales como un elemento importante, cuya ausencia creaba problemas, especialmente para las operaciones de pago diferido. Sin embargo, entre los resultados globales de la encuesta, esta carencia no se halla ubicada entre las de mayor gravitación.

La tributación interna fue mencionada como una de las restricciones. Tal aseveración la hicieron sólo algunas de las empresas encuestadas, por lo que tampoco constituye un obstáculo decisivo.

Las dificultades del sistema de transporte afectan, en mayor o menor grado, a todos los grupos de productos. Los productos de la pesca encuentran problemas para sus envíos en las líneas regulares, debido a la diversidad de sus mercados de destino. Algo similar ocurre con las prendas de vestir de

---

\*/ Durante el desarrollo de la investigación en el Uruguay, el Banco de Seguros del Estado del Uruguay ya no emitía pólizas de seguro contra riesgos políticos, extraordinarios y comerciales.

cuero, especialmente en los períodos de mayor demanda en el mercado de los Estados Unidos.

La información comercial no llega a los empresarios en el volumen ni en los momentos necesarios.

Entre las restricciones que podrían provenir de aduanas y servicios públicos, incluidas las licencias de importación, sólo se mencionó la dificultad derivada de la multiplicidad y descentralización de las oficinas que intervienen en las etapas administrativas de los servicios.

Los problemas de acceso a los mercados fueron señalados por algunos productores. La imposición de cuotas sólo es obstáculo en forma aislada. Lo que sí representan dificultades graves son el sistema de preferencias y la fijación de tasas arancelarias en beneficio de terceros países en el área de la CEE, particularmente en el grupo de la pesca.

### 3. Conclusiones y recomendaciones

En la primera etapa del proyecto fue el Uruguay el país que se adecuaba mejor a la selección de productos hecha para la investigación. En general, los empresarios encuestados poseían experiencia exportadora y sus industrias estaban en condiciones de estructurar un apreciable potencial de exportación a corto y mediano plazo.

En cuanto a los problemas que enfrentaban, hubo unanimidad en mencionar el financiero como crucial para la etapa que vivían en 1984, cuando se llevó a cabo el estudio allí. Una apreciable mayoría de empresas carecían de capital de trabajo y el esquema crediticio no les permitía acceder a nuevos préstamos por carecer de garantías suficientes.

Los instrumentos de promoción de las exportaciones no tradicionales cumplían su cometido sólo parcialmente. Pero los empresarios reconocían que la política cambiaria que operaba en ese momento había sido positiva para acrecentar las exportaciones.

En términos generales, existían problemas estructurales que dificultaban la dinámica del comercio exterior. Aparentemente, la salida de los productos uruguayos al mercado mundial no tuvo una contrapartida de igual magnitud en

otras áreas. Los problemas en el transporte eran patentes, y algo similar ocurría con la disponibilidad de las materias primas.

Sin embargo, todo parecía indicar que las autoridades se encontraban empeñadas en resolver las dificultades y entregar todo su apoyo a la penetración de productos uruguayos en los mercados internacionales.

a) Acciones

Para los objetivos que persigue el proyecto, se entiende por Acciones todas aquellas iniciativas orientadas a rectificar deficiencias detectadas en las empresas y que han derivado en obstáculos o limitaciones para la exportación de sus productos.

- Se consideró fundamental que los exportadores uruguayos manejen la mayor cantidad de información acerca de las condiciones de acceso y las exigencias que imponen los distintos mercados europeos.

- Este mismo caudal informativo debería ser enviado a las Cámaras bilaterales de comercio y a las representaciones diplomáticas europeas en el Uruguay.

- Los importadores europeos deberían manejar información precisa sobre el potencial exportador uruguayo a corto y mediano plazos.

- Establecer contacto entre exportadores e importadores. Independientemente de otras iniciativas, se prepararían y realizarían workshops en el Uruguay, en que participarían empresarios uruguayos y europeos.

- Visita y/o participación de exportadores en ferias especializadas en países latinoamericanos,\*/ como una manera de adquirir experiencia.

- Organización de viajes de información de exportadores uruguayos a ferias europeas y establecimiento de contactos con importadores de ese Continente. Se aprovecharían esas oportunidades para llevar a cabo intercambios de informaciones comerciales.

- Apoyo a las empresas con interés probado de exportar, por intermedio de asesores pertenecientes al programa de cooperación interempresarial, auspiciado por la República Federal de Alemania.

---

\*/ Se sugiere eventos tales como la Feria del Cuero, en Bogotá; la Feria Internacional del Pacífico, en Lima; la Feria de Coltejer, en Medellín, etc.

Las agrupaciones empresariales de exportadores tendrían que jugar un papel relevante en el incremento de las exportaciones de productos uruguayos a Europa. Para cumplir ese objetivo, se hace necesario modificar, adaptar y desarrollar las iniciativas promocionales existentes y estimular su operación en el futuro.

Paralelamente, se propone mantener actividades de perfeccionamiento de ejecutivos especializados en la colocación de productos nacionales en mercados del exterior.

b) Medidas

Se han definido como Medidas las sugerencias que la CEPAL estimó necesario formular a los Gobiernos, orientadas a revisar la marcha y aplicación de sus mecanismos de promoción para las exportaciones e iniciativas que podrían ser impulsadas directamente a través de organismos dependientes.

Tomando en consideración los resultados del estudio, se propuso como medida a corto plazo la promoción inmediata de los productos seleccionados en los distintos mercados europeos considerados.

Para desarrollar tal labor sería menester emprender acciones que utilizarían los más diversos canales para su concreción. Entre éstas se encontraba la realización de un workshop en Montevideo, con participación de empresarios uruguayos y europeos y representantes del proyecto. El contacto directo también podría ser apoyado a través de misiones comerciales, integradas por representantes de los exportadores, que tuvieran como objetivo evaluar las condiciones de los mercados de Europa. Además, podrían efectuarse muestras de productos exportables de la pequeña y mediana empresas, a los que serían invitados importadores europeos previamente seleccionados.

Se sugirió efectuar una revisión del desarrollo y aplicación de los diferentes mecanismos de promoción de exportaciones actualmente vigentes en el Uruguay. Sería adecuado fijar la atención en la manera en que este esquema promocional ha favorecido a las pequeñas y medianas empresas industriales, para transformarlas en productora de bienes de exportación. Paralelamente a la evaluación de tales resultados, estudiar nuevas alternativas para la realidad que crearía el acceso de este contingente productivo en el comercio internacional.

De manera particular, se recomendó revisar algunos mecanismos que los empresarios uruguayos encuestados señalaron como poco eficientes o hicieron notar su inexistencia. Son los casos del seguro de crédito a la exportación, de los instrumentos de financiamiento para los exportadores y de los que operan para la importación temporaria.

La realidad financiera fue definida como difícil en la mayoría de las empresas consideradas. El estudio estimó que sería oportuno que se hiciera un balance acucioso acerca de la marcha de los instrumentos que operan en este ámbito, con especial interés en los casos de empresas industriales medianas y pequeñas.

La disponibilidad de un mecanismo del tipo del seguro de cambio fue planteado como una necesidad ineludible por la mayoría de los encuestados.

En relación con el seguro de crédito a las exportaciones, algunos empresarios señalaron su interés en que ese mecanismo funcione nuevamente.

También se llamó la atención acerca de las limitadas posibilidades de operación que tienen, por su tamaño, las empresas industriales medianas y pequeñas en los mercados internacionales. La práctica ha demostrado que sólo mediante la acción conjunta puede resolverse este problema, que arranca de la naturaleza misma de la empresa. La información comercial, el manejo operativo adecuado de volúmenes considerables de mercaderías, las rebajas en los fletes de transporte, etc., son accesibles exclusivamente a productores que poseen una operación a escala considerable. Los pequeños y medianos empresarios industriales no la tienen, por lo que están obligados a buscar esquemas de exportación tales como los que entregan las cooperativas, consorcios y otras formas similares.

Los mecanismos de importación temporaria también fueron cuestionados por un número significativo de productores. Se plantea que las deficiencias detectadas debieran analizarse, facilitando su operación, especialmente en cuanto a los insumos que no se producen en el país.

En relación con los problemas creados por la falta de disponibilidad de transportes marítimo y aéreo, se sugirió estudiar, conjuntamente con los responsables de las compañías navieras y de aviación, las posibilidades de establecer pools de transportes en los períodos de mayor demanda y de sistematizar la oferta de carga en las líneas regulares.

## V. EL CASO DE CHILE

Los compromisos impuestos por la deuda externa y la disminución de su capacidad de endeudamiento han obligado a los países latinoamericanos a buscar nuevas alternativas para asegurarse un flujo adecuado de divisas. En este panorama, el caso de Chile tal vez si refleja con especial fidelidad los esfuerzos que se hacen en toda el área para aumentar las exportaciones y por lograr un incremento en la inversión extranjera.

Los resultados han sido desiguales en estos dos ámbitos. En lo que va de la década de los 80, mientras la inversión foránea no presentaba un aumento significativo, las exportaciones chilenas mostraron un comportamiento fluctuante, que parecía transitar hacia un crecimiento importante en los últimos años. Sin embargo, hasta 1985 --que es la fecha máxima que abarca el estudio-- las exportaciones en general oscilaban alrededor de los US\$4 000. Esto puede apreciarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1

CHILE: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES, FOB a/  
(En millones de dólares)

Año	Sector minero	Sector agropecuario y del mar	Sector industrial	Total general
1980	2 772	340	1 559	4 671
1981	2 261	365	1 280	3 906
1982	2 156	375	1 179	3 710
1983	2 297	327	1 211	3 835
1984	2 166	428	1 063	3 657
1985	2 327	515	981	3 823

a/ Con posterioridad a la entrega del informe sobre Chile, se conocieron las cifras de las exportaciones realizadas en 1986 y 1987. Al observarlas se constata una marcada tendencia al crecimiento. En 1986, las ventas al exterior tuvieron los siguientes valores: sector minero, US\$2 096 millones; sector agropecuario y del mar, US\$683 millones; sector industrial, US\$1 420 millones; total general, US\$4 199 millones. En 1987, estas fueron las cifras: sector minero, US\$2 605 millones; sector agropecuario y del mar, US\$797 millones; sector industrial, US\$1 825 millones; total general, US\$5 227 millones.

La investigación demostró que para los productos industriales chilenos —y dentro de ellos los provenientes de las pequeñas y medianas empresas— los mercados de la Comunidad Europea ocupan un lugar destacado. Según las cifras oficiales, en 1985 las exportaciones de Chile tuvieron como destino final: Estados Unidos (22.8%), Japón (10.3%), Alemania Federal (9.7%), Gran Bretaña (6.7%), Brasil (5.5%), Italia (5.2%), Francia (3.8%) y Holanda (3.7%).

Como se puede apreciar, el conjunto de Europa constituye el mercado de mayor atractivo para las ventas de productos nacionales en el exterior. Ante esta realidad, el proyecto resultaba muy interesante para los exportadores chilenos y para los organismos cuya misión es estimularlos. El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), entidad oficial encargada de asesorar a pequeños y medianos productores, prestó una colaboración decisiva en la elaboración de la encuesta y en la selección de las empresas.

Pese a los avances experimentados en los últimos años, los mercados internacionales siguen siendo, en buena medida, una incógnita difícil de descifrar para los empresarios locales. Existe desconocimiento acerca de las normas que lo regulan. Y en algunos casos, esa ignorancia se extiende hasta la legislación chilena orientada a promover las exportaciones.

En todo caso, estas dificultades no han impedido que siga creciendo el interés por salir hacia el mercado mundial. Las deficiencias detectadas en las empresas tienden a ser superadas. Y cada día se avanza más en el aprovechamiento de las ventajas comparativas que posee el país.

La investigación del caso chileno se inició en abril de 1986 y estuvo a cargo del consultor señor Oscar Libano Meza. En noviembre del mismo año entregó su informe final, que incluye las sugerencias y reformulaciones planteadas por la CEPAL.

Como una manera de determinar adecuadamente el alcance del estudio, el documento señala que "realizada la encuesta a empresas singulares, no es posible deducir un comportamiento para la totalidad de los productos nacionales de esos bienes, ni de los cinco grupos indicados y, mucho menos aún, el volumen de la producción exportable de la pequeña y mediana empresa en su conjunto".7/

El consultor advierte, además, que "no obstante lo anterior, y sólo a vía de evaluación global, se intentó cuantificar la producción exportable de

algunos de los bienes elaborados por las empresas encuestadas, no siendo ello posible por falta de información confiable y actualizada".8/ Pero agrega que ésta es una tarea que surge como consecuencia directa del estudio, ya que la mayoría de las instituciones con que se tomó contacto a lo largo de la investigación, manifestaron interés por datos globales.

### 1. Potenciales de exportación

Durante el desarrollo de la investigación, se encuestaron 99 empresas de las cuales fueron seleccionadas 32. De ellas, 75% operan en el área del gran Santiago y el 25% restante está establecido en diversas regiones. Se trata de industrias de tamaños pequeño y mediano. Para determinar esta calidad, se utilizó la clasificación que opera en el país. Esta señala que son empresas pequeñas las que cuentan con una dotación --entre trabajadores permanentes y temporarios-- que oscila entre 10 y 49 personas. La mediana es aquella que ocupa entre 50 y 199 trabajadores. De acuerdo a esta categorización, en Chile existen unas 5 000 pequeñas empresas que dan trabajo a cerca de 90 000 personas, y 1 000 industrias medianas, que ocupan a otros 90 000 trabajadores.

Con el objeto de hacer más manejables los datos, se optó por concentrarse en cinco grupos de productos: de la industria alimentaria, manufacturas textiles, artículos para el hogar, de la industria del cuero y sus manufacturas y de industrias misceláneas.

El estudio permitió detectar un interesante margen exportable en las empresas seleccionadas. Entre ellas destacan nítidamente las de la industria alimenticia, en especial los productos del mar.

Analizando los volúmenes que podrían estar disponibles para los mercados europeos, pescados, crustáceos y moluscos exhiben un quantum interesante. Pero sobresale el loco congelado, pese a que su extracción se encuentra sujeta a continuas vedas para proteger la especie. Esta eventualidad fue considerada por los empresarios al calcular sus potenciales de exportación hacia Europa.

De este mismo grupo de productos, algunos pertenecientes al subsector de la agroindustria también muestran un potencial exportable digno de ser considerado. Es el caso de productos hortofrutícolas elaborados, como ser:

mora, frutilla, uvas, duraznos, melón, ciruelas, damascos y naranjas, congeladas, en mermeladas o en conservas.

En el grupo de manufacturas textiles, los productos con potencial exportable más importante son las sábanas, cubrecamas, manteles y jeans. Además, hay otros artículos como vestidos, conjuntos y blusas para damas y prendas de interior de niños, que podrían tener perspectivas de crecimiento en el mediano y largo plazos.

El grupo de artículos para el hogar está constituido por una gama muy diversa de bienes. Entre ellos se destaca el potencial de exportación de las cerámicas. Luego pueden mencionarse los artículos de decoración y regalo de bronce y plaqué y lámparas de cerámica y de vidrio burbujeado y bronce.

En la industria del cuero, los cueros manufacturados ocupan el primer lugar. Y allí se destacan los de pescado, vacuno, caprino y equino. Respecto de las manufacturas, la encuesta sólo detectó dos casos que merecen mención: guantes de seguridad y zapatillas deportivas.

En doce productos del grupo de industrias misceláneas se considera factible lograr interesantes niveles de exportación. Van desde calzones de P.V.C. y guantes quirúrgicos, a dientes de acrílico, pasando por piezas de orfebrería, alpargatas, escobas de rama, cepillos dentales, etc.

La investigación se llevó a cabo en los primeros meses de 1986, por lo que se utilizó información de 1985. Debido a ello, el corto plazo se considera 1986 y el mediano plazo 1987 y 1988. De los rubros con posibilidades de ser exportados, 58.5% estaba en condiciones de colocar sus productos en el exterior en el corto plazo. El porcentaje se eleva considerablemente en los años siguientes. Los encuestados estimaron que en 1987 y 1988 estarían en mejores condiciones de penetrar los mercados de la CEE.

## 2. Limitaciones

### a) A nivel de las empresas

i) Financiamiento: Amerita una mención especial entre los obstáculos que enfrentaban las pequeñas y medianas empresas encuestadas en el caso chileno. El informe señala que "el problema del financiamiento es un lugar

común en todos los grupos encuestados, y en cada uno de ellos es, sin duda, el principal de los obstáculos para el desarrollo industrial".9/

La situación era de difícil solución para algunas empresas que, por falta de capital de trabajo, se veían imposibilitadas de hacer frente al crecimiento de la demanda. También existían los casos de incapacidad de superar puntos de estrangulamiento en el proceso productivo por no contar con capital propio y no poder recurrir a la banca.

En general, los empresarios encuestados consideran que este punto es extremadamente serio para sus aspiraciones de entrar con posibilidades en la exportación hacia Europa. Incluso, lo señalaron como un lastre para las tareas que cumplían, de exportación o de entrega al mercado nacional. Plantearon la necesidad de contar con créditos más blandos y de que la banca modificara el criterio vigente en el momento de la investigación, en el sentido de exigir garantías reales para otorgar préstamos. También hubo protestas en relación a las tasas de interés, que se estimaron muy elevadas. Los encuestados culparon a tales prácticas de conspirar contra la obtención de un precio de exportación menor.

ii) Tecnología: En general, las empresas encuestadas mostraron conformidad a este respecto. En algunas áreas existe conciencia de que se cuenta con tecnología de punta. Este es el caso, por ejemplo, de los procesos de congelamiento —operan con el Grado IQF (Indirect Quick Frozen)— a que son sometidas cerezas y frutillas.

Hubo, sin embargo, empresarios que llamaron la atención sobre deficiencias puntuales que podría provocar la penetración de mercados europeos. Una empresa textil afirmó que una mayor producción —como la exigida por la exportación hacia la CEE— exigiría una tecnología diferente a la que se utilizaba en el momento de la encuesta.

iii) Equipos: Maquinarias y equipos son de reciente adquisición y responden satisfactoriamente a las necesidades. Incluso, estarían capacitadas para enfrentar un aumento considerable en la demanda, como el que se produciría con la apertura de mercados europeos. En este sentido, los cinco grupos de productos muestran cierta homogeneidad.

En todo caso, existen deficiencias menores. Una de ellas fue planteada por una industria del rubro alimentos, que como carencia de técnicas adecuadas mencionó la falta de ingenieros en alimentación.

La mayor parte de las industrias utiliza equipos fabricados en el exterior. Una política abierta a la importación y la mantención de un tipo de cambio bajo por un período prolongado, "trajo consigo un desmantelamiento de la industria nacional productora de bienes de capital y, por otro lado, una masiva importación de equipos".<sup>10/</sup> De las 32 empresas encuestadas, 21 (66%) informó que cuenta con equipamiento de menos de cinco años de antigüedad. Sólo dos dijeron tener maquinarias con 20 años de uso, lo que marca el límite máximo de antigüedad detectado en el estudio.

iv) Calificación del personal: La falta de personal calificado apareció en la encuesta como un problema más de las empresas de los distintos grupos. Pero no se lo remarcó como una dificultad que provocara incidencias negativas importantes en la productividad.

Por la diversidad de sectores que abarca el universo de la investigación, es conveniente revisar este punto con alguna detención. Los industriales del rubro alimentación mencionan el caso de la captura de pescado, moluscos y crustáceos, por los pescadores artesanales. De acuerdo a sus requerimientos, ellos deberían tener una capacitación mayor. Las empresas dedicadas a la explotación de productos hortofrutícolas, señalaron la falta de personal en la época de cosecha y la necesidad de conferir una mayor capacitación a quienes manejan los huertos. En la industria textil, la deficiencia apuntaba a la escasez de personal dedicado a la costura.

Finalmente, una empresa mencionó la necesidad de disponer de personal más calificado para trabajar el bronce.

v) Materias primas: El abastecimiento de materias primas presenta problemas de distinta magnitud para algunos sectores. Para el grupo de industrias dedicado a la producción de alimentos --100% materia prima nacional--, la veda de ciertos productos del mar significa un obstáculo real. A esto se une la dependencia de la labor que realicen los pescadores artesanales, de las condiciones climáticas y del mar.

En el subgrupo hortofrutícola, la opinión generalizada fue que no existen dificultades serias con el abastecimiento de materias primas. Pero resulta

difícil estimar los volúmenes de producción exportable de una temporada a otra, por la dependencia respecto de las cosechas.

Las industrias textiles dedicadas a la confección --59% materia prima importada-- no denunciaron problemas en este sentido. Sin embargo, de manera reiterada se llamó la atención acerca de la mala calidad de los botones.

Entre las industrias de artículos para el hogar, --81% materia prima nacional-- las deficiencias en esta área resultaron de magnitud variable. Existen problemas para el abastecimiento de lapislázuli. Algunas empresas señalaron que deben manejar stocks de hasta un año de producción, respecto de materias primas importadas y de dos a tres meses de las nacionales.

Los productores de manufacturas de cuero --sólo una empresa importa 10% de las materias primas que emplea-- manifestaron unánimemente su queja en relación a la disponibilidad de cuero. Esto se debe, según afirmaron, a que es exportado en bruto, perjudicando tanto a la industria nacional orientada a la exportación, como a la que se dedica al mercado interno.

En las empresas de producción miscelánea, no se detectaron dificultades dignas de mención.

vi) Disponibilidad de energía y agua: En cuanto a la disponibilidad de agua y electricidad, las empresas encuestadas no informaron sobre dificultades. La única queja fue el alto costo de la energía eléctrica.

vii) Control de calidad: La mayor parte de las empresas encuestadas cuenta con controles de calidad realizados por personal propio y, muchas veces, en cada etapa del proceso de producción. Aparte del control interno, en todos los casos de ventas al exterior el importador realiza el control o éste se encomienda a una entidad técnica externa, como la Fundación Chile.

En la industria textil, el control es efectuado por el licenciata.

#### b) A nivel nacional

i) Instrumentos de promoción de exportaciones: PROCHILE y SERCOTEC --dependiente de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)-- son instituciones que prestan importante respaldo a las actividades orientadas hacia la exportación. PROCHILE tiene por finalidad exclusiva esa tarea --especialmente en el área de la información--, mientras que SERCOTEC la combina con algunas otras de estímulo al proceso industrial general.

SERCOTEC maneja líneas de crédito para la pequeña y mediana empresa, que pueden ser utilizadas como nueva inversión, para incrementar la ya existente o como capital de trabajo. Para su obtención se exige como garantía el propio proyecto, se otorga a un máximo de cinco años y en Unidades de Fomento (UF), más 4% anual.

Además, las exportaciones no tradicionales tienen acceso a un reintegro adicional de 10% de su valor fob. En el momento de efectuarse el estudio en Chile --1986--, este reintegro se aplicaba siempre que las exportaciones de los productos que lo pretendían no hubieran superado los US\$2 500 000 fob, en el promedio de los años 1983 y 1984.

A juicio de los encuestados, las normas legales existentes no son un obstáculo y su funcionamiento resulta expedito. En cuanto al apoyo que le prestan organismos gubernamentales en general fue considerado escaso; identificando como los mayores aportantes a PROCHILE y SERCOTEC.

No existen regulaciones restrictivas, a excepción de las vedas de algunos moluscos. Su aplicación es temporal.

ii) Financiamiento: La exigencia de garantías reales es un obstáculo que denunciaron reiteradamente los empresarios. Argumentaron que impiden que las colocaciones bancarias logren su objetivo, ya que ante la imposibilidad de conseguirlas o de lograr un aval, la operación no puede realizarse.

Como una manera de resolver esta situación, algunos plantearon la necesidad de que las órdenes de compra o las cartas de garantía por compras puedan ser utilizadas en la contratación de líneas adicionales de crédito.

iii) Seguro: Chile no posee un seguro de crédito a la exportación. Esta falencia no fue reconocida como inconveniente grave por la mayoría de los empresarios. Sin embargo, una de las empresas de envergadura que se encuestó, abordó el tema. Sus ejecutivos dejaron establecida la importancia de poder recurrir a un instrumento como un seguro, que cubra a los exportadores de riesgos comerciales, naturales o políticos.

En todo caso, el punto aún no concitaba una preocupación significativa entre los exportadores encuestados. Esto puede explicarse por la carencia de una tradición exportadora o por el hecho de operar con una reducida --y con escasas renovaciones-- cartera de clientes. Sin embargo, las organizaciones de exportadores han planteado su inquietud al respecto.

iv) Tipo de cambio: La política cambiaria parece haber significado un acierto como estímulo a las exportaciones. Los empresarios encuestados coincidieron que el hecho de mantener el tipo de cambio elevado --como ha ocurrido desde 1982 hasta el momento de la investigación, 1986-- los ha incentivado a tratar de ganar mercados externos.

v) Tributación: No fue mencionada como problema.

vi) Transporte: Algunas industrias dedicadas a la elaboración de productos del mar y de manufacturas, denunciaron dificultades con el transporte interno. Mencionaron deficiencias en las redes viales y en la posibilidad de disponer de medios de transporte adecuados en los momentos precisos.

El transporte externo también recibió críticas, especialmente el flete aéreo. Esta situación se ve agravada en las zonas más apartadas del país.

Respecto del transporte marítimo, la mayor cantidad de quejas se centraron en la falta de frecuencia de los barcos.

Para algunos de los industriales encuestados, el costo de los fletes también representa un obstáculo. Específicamente, solicitaron que las tarifas fueran rebajadas para los productos de bajo precio unitario. Argumentan que algunas veces se ven impedidos de acceder a mercados externos, debido a que el alto valor de los fletes tiene una incidencia desmedida en los precios de venta.

vii) Otros: En cuanto a dificultades que enfrentarían específicamente exportaciones a mercados europeos, no se detectaron inconvenientes mayores. En forma unánime, los empresarios señalaron que no hay inconvenientes para alcanzar el nivel de calidad requerido en la CEE. Igual cosa ocurre con los diseños, las normas técnicas, las regulaciones sanitarias y los estándares de envase o embalaje.

### 3. Conclusiones y recomendaciones

La revisión de los potenciales exportables detectados señalan volúmenes significativos que podrían destinarse a mercados europeos. Se trata de productos que cumplirían adecuadamente las exigencias de calidad, controles sanitarios, embalajes, presentación, etc., que habitualmente plantea la CEE.

En especial, se destaca el grupo de la Industria Alimenticia. Y dentro de ella, los productos del mar ocupan un lugar preponderante. Sin embargo, no son los únicos. Existe una oferta potencial que también es importante en otros grupos de productos.

Entre las dificultades detectadas, tal vez si las únicas que representan amenazas de cierta gravedad sean el financiamiento y el transporte. Sin duda se trata de obstáculos que deben superarse a la brevedad. El primero, para evitar peligrosas condiciones que entrabarían el desarrollo de pequeñas y medianas empresas que, eventualmente, podrían transformarse en exportadoras. Respecto del segundo, tendrá que resolverse en la medida que las autoridades apliquen políticas coherentes con la importancia creciente que para el país tienen las ventas al exterior.

En términos generales, el estudio detectó que entre los encuestados existía un común denominador respecto a la experiencia exportadora. Cuando la tenían, eran nuevos en la actividad. Y ello implica que aún no habían adecuado completamente su mentalidad a las exigencias que impone el comercio internacional. De un modo casi inconsciente mantenían criterios conservadores en un terreno en que la creatividad debe ser un elemento de manejo habitual y ordinario.

También se constató que existe poca información respecto de los mercados de la CEE y, de manera general, acerca de las exigencias que impone el comercio exterior.

#### a) Acciones

Para los objetivos que persigue el proyecto, se entiende por Acciones todas aquellas iniciativas orientadas a rectificar deficiencias detectadas en las empresas y que han derivado en obstáculos o limitaciones para la exportación de sus productos.

- Entregar asistencia técnica en algunos procesos industriales como galvanoplastia, lacado y plaqueado.

- Capacitar mano de obra entre pescadores artesanales, cosechadores de frutos de temporada, costureros para la industria textil.

- Mantener constancia en los mercados externos mediante un adecuado y oportuno cumplimiento de los compromisos asumidos.

- Capacitarse en la reglamentación de comercio internacional.

- Utilizar la infraestructura exportadora disponible en el país.
- Procurar alcanzar los estándares exigidos por el mercado e informarse adecuadamente de las condiciones ofrecidas por la competencia internacional.
- Asignar internamente en las empresas la responsabilidad de la exportación.
- Buscar la acción conjunta con otros productores nacionales para adquirir el conocimiento de los mercados externos y, si es el caso, procurar la organización asociada para la conquista de dichos mercados.
- Dar a conocer, a través de organismos que agrupan a exportadores, las oportunidades que tendrían los productos de la encuesta en los mercados de la CEE.
- Estimular la transferencia de nuevas tecnologías, mediante visitas a industrias de otros países y participación en ferias internacionales.

b) Medidas

Se ha definido como Medidas las sugerencias que la CEPAL ha estimado necesario formular a los gobiernos, orientadas a revisar la marcha y aplicación de sus mecanismos de promoción para las exportaciones no tradicionales e iniciativas que podrían ser impulsadas directamente a través de organismos dependientes.

- Lograr que la banca comercial flexibilice sus exigencias en cuanto a garantías para la obtención de créditos para capital de trabajo o para ampliaciones de plantas.

- Sugerir que las cartas de crédito sean aceptadas como garantías al sector exportador, en la banca comercial o al menos en las entidades bancarias fiscales.

- Ejercer un mayor control sobre las empresas aéreas respecto de espacios contratados para carga hacia el exterior y procurar una mayor frecuencia de líneas en el transporte marítimo.

- Adoptar las resoluciones necesarias para limitar la exportación de cueros en bruto y en todos aquellos rubros que amenazan la producción de bienes de exportación.

- Buscar un relacionamiento más estrecho entre PROCHILE, los agregados comerciales y los empresarios.

- Favorecer la constitución de trading.

- Hacer participar a empresarios del sector privado como representantes en el sector externo, asesorando en forma permanente a los funcionarios de Gobierno acreditados en el exterior.

- Promover y difundir las preferencias regionales que favorezcan la colocación de productos en el exterior.

- Coordinar la labor de organismos internacionales que tengan condiciones para capacitar empresarios en la búsqueda y captación de mercados.

- Permitir la deducción de impuestos a las materias primas importadas en los insumos nacionales que se incorporen a los productos de exportación.

- Promover la creación de una mentalidad exportadora nacional.

- Coordinar y simplificar los trámites administrativos a que da lugar la exportación.

- Crear un sello de calidad para la exportación.

- Dar continuidad a la política exportadora.

- Poner en ejecución un seguro de crédito a la exportación.

- Favorecer la constitución de almacenes particulares de exportación.

- Establecer líneas de financiamientos especiales para promover las exportaciones a través de: créditos para capital de trabajo; inicio de nuevas actividades; nuevas líneas de producción o nuevos mercados; créditos de pre y post embarque; etc.

- Promover la creación de muestras comerciales de productos exportables y documentales en todas las representaciones de Chile en el exterior.

- Crear una feria itinerante de productos exportables.

## VI. EL CASO DEL PERU

En el período en que se realizó la investigación —mayo a septiembre de 1986—, el Perú comenzaba a vivir una compleja situación provocada por el manejo de su deuda externa. Los créditos de organismos oficiales se encontraban suspendidos y los bilaterales se habían reducido drásticamente. Las circunstancias planteaban la necesidad ineludible —y urgente— de elaborar y poner en marcha un programa de fomento de las exportaciones que permitiera atraer divisas al país. El gobierno así lo entendía y era el momento en que había dispuesto la creación de un Instituto de Comercio Exterior. Se trataba de establecer una entidad rectora en materia de exportaciones.\*

En este ambiente debía desarrollarse el estudio de la CEPAL. No es de extrañar, entonces, que el proyecto atrajera las simpatías del empresario y de las autoridades. La colaboración de ambos estamentos resultó esencial. El sector gubernamental prestó amplio respaldo a través del Fondo de Promoción de Exportaciones no Tradicionales (FOPEX). Mientras, el empresariado daba su apoyo por medio de la Asociación de Exportadores (ADEX).

El informe del caso del Perú señala que ambos sectores exhiben criterios comunes en cuanto a los principales productos que deberían ser incorporados en un programa de expansión de la oferta exportable.

Tal comunidad de enfoques quedó plasmado en la selección de las empresas a ser encuestadas y, por tanto, en los productos cuya demanda potencial se investigaría en Europa.

---

\*/ El gran desafío que enfrentaban en ese momento las autoridades del Perú en materia de comercio exterior, era estimular el crecimiento de las exportaciones, prácticamente estancadas en alrededor de US\$3 000 millones. A ese total, las no tradicionales aportaban cerca de US\$700 millones. El reto planteado a diez años plazo —hasta 1995— era elevar el total de las ventas al exterior a US\$5 000 millones, con una participación de US\$1 500 millones de las exportaciones no tradicionales.

Para llegar a la elección final, se tomaron en cuenta diversas consideraciones. Pero todas ellas pasaban por conocer el desenvolvimiento de las exportaciones no tradicionales. Las variaciones experimentadas y la importancia relativa de los distintos bienes. La gravitación de cada uno de los grupos de productos queda de manifiesto en el Cuadro 1.

El sector de mayor gravitación es el de los productos textiles —algodón, lana y palo de alpaca—, que participa con 33% del total de las exportaciones no tradicionales, en el período 1976-85. En segundo lugar se ubica el sector pesquero, cuyas ventas al exterior representaron 15%. Hay que hacer notar que aquí no se consideran los montos de las transacciones en el mercado internacional de harina y aceite de pescado, ya que se las clasifica como exportaciones tradicionales. El tercer sector es el metalmecánico, con 13%. Finalmente, en el cuarto lugar están los productos agropecuarios, con una participación de 10.7%.

Estos cuatro grupos de productos representaron 73% de las exportaciones no tradicionales en el período considerado.

Para el estudio, se resolvió no considerar a los textiles, por estimar que los empresarios de ese sector tienen un conocimiento acabado de los mercados de la CEE y por estar sujetos al Tratado Multifibras, que otorga cuotas. Además, las autoridades de FOPEX se pronunciaron por volcar los esfuerzos hacia otros productos.

### 1. Potenciales de exportación

El estudio analiza el potencial de exportación de productos pesqueros, confecciones de prendas de vestir y productos agropecuarios.

Es importante consignar que no todas las empresas encuestadas son medianas o pequeñas. La inclusión de industrias grandes en la investigación, fue provocada por a lo menos dos factores. La definición de pequeña empresa

Cuadro 1

PERU: EXPORTACIONES NO TRADICIONALES, POR SECTORES  
(En millones de dólares)

Sectores	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total	%	Promedio 76-85
Textil	31	59	103	247	224	233	345	225	260	245	1 972	33.8	197
Pesquero	27	40	52	104	117	107	86	59	154	133	879	15.1	88
Agropecuario	17	25	40	75	73	61	90	68	75	98	622	10.7	62
Químico y Petroquímico	16	23	51	76	90	81	45	35	44	47	508	8.7	51
Metalmecánico y Metalurgia g/	18	39	35	67	139	107	76	72	106	122	781	13.4	78
Sidero-meta- lógico b/	14	17	36	82	--	--	--	--	--	--	149	2.6	15
Diversos g/	--	--	--	--	108	39	41	54	37	53	332	5.7	33
No metálico	--	--	--	53	58	46	37	19	17	16	246	4.2	25
Resto d/	14	21	36	106	36	28	38	23	24	23	349	6.0	35
Maderas	--	--	--	--	(19)	(14)	(10)	(12)	(13)	(14)	(82)	(1.4)	(8.2)
Pieles y cueros	--	--	--	--	(14)	(12)	(20)	(9)	(9)	(8)	(72)	(1.2)	(7.2)
Artesanía	--	--	--	--	(3)	(2)	(8)	(2)	(2)	(1)	(18)	(0.3)	(1.8)
<b>TOTAL</b>	<b>137</b>	<b>224</b>	<b>353</b>	<b>810</b>	<b>845</b>	<b>702</b>	<b>758</b>	<b>555</b>	<b>717</b>	<b>737</b>	<b>5 838</b>	<b>100.0</b>	<b>584</b>

Fuente: Banco Central de Reserva y FOPEX.

a/ Incluye datos sólo del sector metalmecánico hasta 1,979.

b/ Incluye minerales no metálicos hasta 1,978.

c/ Incluye joyería y bisutería de oro desde 1,980.

d/ Incluye artículos de joyería de oro y plata, maderas, papeles, pieles, cueros y artesanía principalmente.

es confusa en la legislación peruana y no considera las figuras de medianas y grandes empresas.\*/

El segundo factor es que del total de las empresas exportadoras peruanas al momento de la investigación, sólo unas pocas podían considerarse pequeñas o medianas.

En el informe se señala explícitamente que esto "determinó la inclusión de empresas que in stricto sensu no deberían considerarse como pequeñas y que, en algunos casos, ni siquiera como medianas. Sin embargo, como descargo se debe indicar que, en algunos productos incluidos en nuestro estudio, las únicas empresas exportadoras son precisamente grandes".11/

Lo que se acaba de exponer no significa que no se hayan tomado en cuenta a las empresas pequeñas. Hay por lo menos un grupo de productos —confecciones de prendas de vestir— en que la totalidad de las empresas encuestadas son de ese tipo.

La investigación del caso peruano se inició en abril de 1986 y estuvo a cargo del consultor señor Jaime Quijandría, quien contó con la colaboración del ingeniero señor Carlos Garaycochea. En septiembre del mismo año fue entregado el informe final, que incorporaba sugerencias y reformulaciones planteadas por la CEPAL. En los primeros meses de 1987 se agregaron antecedentes que, a juicio de la CEPAL, habían sido omitidos de la transcripción del documento, pero que estaban considerados en su estructura.

Se encuestaron 28 empresas, de las cuales 26 fueron utilizadas en el estudio. De las dos descartadas, una correspondía a un producto que finalmente no se incluyó en la investigación y la otra se dejó de lado a petición de su propietario.

---

\*/ La Constitución de 1979 señala como pequeña empresa a aquella cuya venta anual no exceda los 1 500 salarios mínimos vitales de la provincia de Lima. En 1985, eso equivalía a alrededor de US\$140 000. La ley no define a las empresas pequeñas o medianas. Sin embargo, para efectos estadísticos, el Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración, establece distinciones basadas en el número de trabajadores que ocupan. Es considerada empresa artesanal la que da trabajo hasta 4 personas. La pequeña empresa es aquella que ocupa de 5 a 19 trabajadores. La mediana, de 20 a 49 y la grande, más de 50. Ver: Jaime Quijandría y Carlos Garaycochea, Informe sobre Perú, pp. 52, 54 y 55.

El universo de 26 empresas que constituyó el estudio, lo integraron 10 del grupo de productos pesqueros, 7 de confección de prendas de vestir y 9 de productos agropecuarios. La muestra seleccionada está compuesta principalmente por empresas que exportan a los Estados Unidos y, en menor proporción, a la CEE. El mercado estadounidense se ubica en el primer lugar de los mercados de destino de los productos peruanos de exportación.

En el grupo de productos pesqueros se consideraron los potenciales de exportación de los langostinos, las conchas de abanico, las conservas de sardinas y el concentrado proteico. Los cuatro muestran una oferta exportable a corto plazo que, en conjunto, alcanza a US\$100 millones. A mediano plazo, el potencial podría hasta cuadruplicarse. Las estimaciones señalan que estaría en condiciones de alcanzar hasta los US\$393 millones.

En el grupo de productos agropecuarios, la investigación se centró en la cochinilla, el carmín, el achiote, el mango, el maíz gigante y la manteca de cacao. En esta selección se puede apreciar el deseo de las autoridades de privilegiar algunos bienes para incluirlos en el estudio, pese a su bajo o nulo nivel de elaboración. En el corto plazo, las empresas encuestadas declararon tener un potencial de US\$11 120 000. En el mediano plazo, esta cifra aumentaría hasta los US\$17 millones.

En el grupo de prendas de vestir resultó difícil determinar con precisión el potencial exportador, dada la variedad de bienes que lo componen. La investigación dio como resultado que, a corto plazo, podrían exportarse 24 000 chompas de alpaca, 6 000 chompas de algodón, 6 000 vestidos y sacos de alpaca y 24 000 polos de algodón. Las empresas encuestadas son talleres pequeños y medianos que subcontratan parte de la confección que exportan. Por lo tanto, fue extremadamente difícil conseguir estimaciones para el mediano plazo. Las empresas que contestaron explícitamente al punto, señalaron que estaban en condiciones de hacer crecer su capacidad hasta en 30% para 1988.

## 2. Limitaciones

### a) A nivel de empresa

i) Productos pesqueros. Este es el grupo que presenta una mayor variedad de problemas. Las encuestas informaron sobre dificultades en cuanto

a abastecimiento de larvas, productividad, financiamiento, costo de combustible y calidad de la mano de obra.

Para superar el problema de la disponibilidad de larvas, al efectuarse el estudio se adelantaban proyectos de creación de laboratorios y ampliación de los ya existentes. La producción de ese momento se estimaba en 200 000 larvas/mes y su meta era llegar a 500 000 larvas/mes. Esta cifra aún resultaba reducida para los requerimientos de las empresas.

La baja productividad queda de manifiesto si se considera que en el Perú el promedio era de 1 000 lbs/ha. En el Ecuador, esa cifra alcanzaba a 1 900 lbs/ha. y en Japón, que constituye la vanguardia en este campo, 10 000 lbs/ha. Evidentemente, aquí hay un problema del grado de tecnología en el uso de nutrientes y fertilizantes en el proceso de cultivo, técnicas en el manejo de pozas y condiciones ambientales.

El financiamiento también juega un papel obstaculizador. La producción langostinera es una actividad relativamente nueva, que aún no cuenta con el respaldo crediticio adecuado. Pronunciados altibajos en los resultados obtenidos, han llevado a la banca a mostrarse renuente a arriesgar fondos en esta actividad.

Por otra parte, los terrenos de las pozas no son aceptados como garantía suficiente para préstamos, lo que al momento de realizar la investigación había llevado a un grave problema de escasez de capital de trabajo.

Los precios del combustible incidían en los costos de producción en un porcentaje que variaba entre 10% y 15%. Tal situación se estimaba abiertamente perjudicial, ya que competidores cercanos —como el Ecuador— disponían de combustible a valores que representaban no más de un tercio de los vigentes en el Perú.

También se denunció deficiencia en la calificación de la mano de obra.

Todos los empresarios sostuvieron haber superado iniciales problemas de calidad. Sin embargo, se sabe que esas deficiencias persistían, ya que dificultaron incluso la concesión de algunos créditos. En todo caso, se estima que tales dificultades estaban en vías de solución.

- Conservas de sardina. El costo y la calidad de los envases de hojalata fue denunciado como el principal problema por las empresas encuestadas. Estas deficiencias son señaladas como responsables de que decrezcan

significativamente --o aun desaparezcan, tornándose negativos-- los márgenes de competitividad.

También se mencionó como dificultad la calidad de los productos. Sin embargo, las encuestas mostraron que las dificultades en este ámbito iban siendo superadas, en especial entre las empresas líderes, mientras se mantenían en las pequeñas y medianas.

La investigación dejó igualmente en claro que la explotación de este rubro está sobredimensionada y muchas plantas se encuentran obsoletas o en muy bajos niveles de calidad y rendimiento.

En materia financiera, la mayoría de las empresas encuestadas manifestaron haber superado --o encontrarse en franco proceso de superación-- los graves problemas generados por la pérdida de mercados y reducción de la producción.

- Conchas de abanico. El problema esencial es la disponibilidad de materia prima. Las autoridades han decidido abordar su explotación racional mediante vedas. Ello ha significado dificultades para poder hacer proyecciones realistas respecto a producción.

- Concentrados proteicos. Una de las principales plantas elaboradoras --Chimbote-- enfrentaba dificultades relacionadas con el abastecimiento de mano de obra. Además, poco antes de efectuarse el estudio, se decidió suspender el incentivo fiscal que otorgaba FOPEX.

ii) Productos agropecuarios. En algunos rubros de este grupo, la disponibilidad de materia prima fue presentada como problema capital. Un ejemplo claro de ello fue el que afectara a la cochinilla en el momento de efectuar la encuesta. Su existencia limitada llevó a las autoridades a suspender su exportación por la vía administrativa. Tal resolución se adoptó para asegurar a los productores nacionales de carmín existencias suficientes del elemento básico para la elaboración de su producto.

Este tipo de contingencias hace que las empresas que actúan como trading con productos agropecuarios, señalen la imposibilidad de asegurar un abastecimiento regular debido a problemas de disponibilidad interna.

Otra dificultad mencionada fue la relativa a la calidad y mayor costo de los envases.

También se hizo referencia a la necesidad de establecer severos controles de calidad, si es que se desea penetrar mercados externos.

iii) Confección de prendas de vestir. La empresa tipo en este grupo de productos tiene características muy particulares. El informe la define como "propietaria de un taller pequeño de confecciones, que tiene una antigüedad de seis años y con una experiencia de exportación de uno o dos años. Por lo general está orientada hacia el mercado interno y hacia el mercado norteamericano. La gerencia tiene amplio conocimiento de los problemas relativos a la producción e ideas muy definidas en cuanto al mercado local e internacional. Aparentemente, tienen menos conocimientos del área financiera y de costos; para dichas tareas cuentan con personal especializado".<sup>12/</sup>

Estas empresas señalaron como dificultad mayor el abastecimiento de materia prima —hilados y tejidos de algodón, lana y alpaca—, que era limitado cuando se llevó a cabo la encuesta. Esta situación hizo que varias de las empresas se consideraran sobrevendidas por ese año 1986, pese a contar con capacidad productiva ociosa y pedidos adicionales.

La escasez de materia prima genera condiciones onerosas para el sector confecciones. El precio a que deben adquirirla a las grandes empresas productoras de hilados y tejidos, corresponde al de exportación, más lo que representa el Certificado de Reintegro Tributario a la Exportación no Tradicional (CERTEX). En algunos casos, se exige el pago adelantado —días antes de la entrega—, lo cual genera una manifiesta paradoja. Pequeñas empresas descapitalizadas, como son los talleres de confección, financian parte del capital de trabajo de grandes industrias textiles, completamente consolidadas en los mercados externos. En la investigación, dos empresas señalaron que habrían podido exportar 30% más, si hubieran dispuesto de un mayor volumen de materia prima.

El informe llama la atención acerca de que "se trata de talleres que hace más de cinco años compran su materia prima a las mismas empresas textiles, pero que, en la práctica, no reciben facilidad alguna para exportar".<sup>13/</sup> A esto hay que agregar que no existen líneas de crédito promocionales que respalden la compra de estos insumos.

El segundo problema que se mencionó en las encuestas es la falta de personal calificado. Esta dificultad tiene dos variantes: la escasa seriedad

para respetar las fechas de entrega por parte de los subcontratistas, y la carencia de personal con conocimientos específicos del oficio.

Otro inconveniente es el financiamiento. Y debido al tamaño de las empresas, la carencia de capital de trabajo se transforma en una deficiencia que puede ser crítica. Se trata de entidades que no poseen activos fijos valiosos, factibles de servir como garantía para bancos o, incluso, para acogerse a los créditos promocionales de fomento a la exportación.

b) A nivel nacional

i) Productos pesqueros. La mayoría de los empresarios encuestados reconocieron tener acceso al Fondo de Exportaciones no Tradicionales (FENT) y al CERTEX. Pero fueron enfáticos al sostener que a menudo los beneficios son amagados por los innumerables y engorrosos trámites que su obtención supone.

El tipo de cambio también acaparó algunos llamados de atención. Durante 1985 y parte de 1986, la paridad permitía competir razonablemente. Pero los empresarios manifestaron su inquietud respecto a que la política que se aplique en el futuro en este crucial campo, pudiera generar un atraso cambiario significativo en relación a la paridad real. Y ello, en último término, reduciría el margen de competitividad en los mercados internacionales.

Algunas empresas alertaron acerca de la insuficiencia en las frecuencias que mantienen las líneas marítimas, lo que se hace patente en los puertos de Callao y Talara. Además, se afirmó que los fletes tienen costos más elevados que en otros países.

ii) Productos agropecuarios. En este grupo existe consenso en cuanto a que el principal problema lo constituye el financiamiento. Se sostiene que el FENT no funciona, por las exigencias de garantías que solicita la banca comercial.

El transporte fue mencionado como otros de los obstáculos que enfrenta el sector. Se señaló que la infraestructura es insuficiente, lo que genera dificultades para el traslado de la materia prima a las plantas de procesamiento.

Respecto del transporte internacional, como problema se hizo mención a la reserva de fletes para barcos de bandera nacional.

El tipo de cambio empezaba a ser un obstáculo en el momento de la investigación. Se le mencionaba ya como factor restrictivo, puesto que "al comparar la evolución de la inflación interna con el tipo de cambio fijo, se aprecia que existen productos cuya exportación se hace cada día más difícil por pérdidas debidas a la paridad cambiaria".<sup>14/</sup>

iii) Confección de prendas de vestir. En el momento de la encuesta, este grupo de productos enfrentaba una situación especial. Debido a la reactivación de la demanda interna, las empresas dedicadas a la confección de prendas de vestir mostraban escaso interés por exportar. Algunos empresarios con experiencia en ventas al exterior, mantenían sus mercados como una manera de cubrirse ante eventualidades futuras. Pero no existía un atractivo especial por aumentar las colocaciones en mercados externos.

En el ámbito financiero, como ya se dijo, se detectó la carencia de línea de crédito para la adquisición de materias primas y para financiar la producción.

En las respuestas a las encuestas también se mencionaron las complicaciones que generaba la demora para otorgar los créditos de tipo concesional.

### 3. Conclusiones y recomendaciones

El estudio entregó una conclusión que es aplicable a todos los grupos de productos considerados: en el Perú existe capacidad productiva como para exceder apreciablemente la demanda doméstica. Sin embargo, la posibilidad de que ese potencial se transforme realmente en un potencial de exportación, enfrenta dificultades de diversa magnitud.

Entre ellas se menciona a la política de promoción de exportaciones impulsada por las autoridades. Pese a éxitos indesmentibles alcanzados por algunos instrumentos, los empresarios encuestados mostraron unanimidad en sus críticas. Señalaron, por ejemplo, que la política promocional era un conjunto de medidas adoptadas sólo recientemente —cuando se llevaba a cabo el trabajo—, sin coherencia ni articulación entre sí. En ese momento se esperaba que las deficiencias fueran superadas una vez que el Instituto de Comercio Exterior adquiriera solidez y experiencia.

Estas críticas no anulan la visión positiva que se tiene de algunos instrumentos que han servido de real estímulo. Entre ellos, se señala al Fondo de Exportaciones No Tradicionales (FOPEX). Los mayores éxitos que se le atribuyen son su labor por lograr un mejor conocimiento de los mercados de exportación, tareas de difusión y penetración de mercados para productos exportables no tradicionales. Empresarios textiles, de artesanías, confecciones y del sector pesquero, destacan su labor de información sobre mercados --precios, calidades, temporadas, modas--, posibles compradores, etc.

Algunos de los éxitos conseguidos por el FOPEX se han visto empañados por el decaimiento de la presencia de exportaciones peruanas en mercados que ya habían sido penetrados. Si bien esto es atribuible a la ausencia de mecanismos que aseguren la mantención de esta presencia a través de estímulos complementarios, no debe perderse de vista la responsabilidad que en ello tienen las propias empresas exportadoras.

El CERTEX también acaparó opiniones favorables. Sin embargo, sus detractores --que estuvieron presentes entre los encuestados-- llamaron la atención sobre el elevado costo fiscal que representa, sin olvidar su otorgamiento indebido a numerosos productos, al margen de los casos de utilización fraudulenta. Otra crítica que se le hacía era su exagerada centralización y burocratización. La política cambiaria fue, al momento de la investigación, una de las grandes interrogantes. Si bien hasta ese período había cumplido un papel estimulador, según los exportadores, el futuro inquietaba.

El tema del financiamiento tampoco parece ser abordado adecuadamente, de acuerdo a los entrevistados. La actual línea de Fomento a las Exportaciones no Tradicionales (FENT), básicamente es un esquema de corto plazo que carece de la integralidad que en un principio se le dio en la Ley de Promoción de Exportaciones no Tradicionales. Su costo y condiciones se sujetan con extrema rigidez a las orientaciones globales de la política monetaria.

Los empresarios encuestados opinaron que el FENT cumple con pautas aceptables en cuanto a manejo. Pero hicieron ver que mediante él no pueden lograr recursos para la formación de stocks a plazos mayores de 180 días. Igual situación enfrentan si se trata de financiar proyectos de inversión específicos para la exportación.

Respecto de la formación de oferta exportable, las políticas son incipientes y desarticuladas. Esto se refleja, según el informe, en la "ausencia de una mentalidad exportadora a nivel de los diversos organismos del Estado, cuya acción incide en estos aspectos".15/

a) Acciones

Para los objetivos que persigue el proyecto, se entiende por Acciones todas aquellas iniciativas orientadas a rectificar deficiencias detectadas en las empresas y que han derivado en obstáculos para la exportación de sus productos.

- Realizar esfuerzos, en conjunto con los organismos estatales relacionados con el área, para el establecimiento de laboratorios destinados a la generación de larvas de langostinos.

- Entregar cursos de entrenamiento para alcanzar los niveles adecuados de mano de obra especializada. Estos programas podrían efectuarse a través de las organizaciones de exportadores del sector, orientados especialmente a capacitar personal para los grupos de productos pesqueros y de confección de prendas de vestir.

- En conjunto con los organismos oficiales respectivos, llevar a cabo las gestiones necesarias para incorporar nuevas tecnologías aplicables a la explotación de pozas productoras de langostinos. Si bien el financiamiento de proyectos de esta envergadura tienen que contar con el decidido respaldo del gobierno, también se necesita disponer de una clase empresarial dispuesta a aceptar el desafío y los riesgos que implica la adquisición y aplicación de técnicas de punta.

- Mejorar los controles de calidad en diversos productos pesqueros, agropecuarios y confección de prendas de vestir.

- Hacer los esfuerzos por encontrar alternativas al problema de abastecimiento de los envases de hojalata, para que los empresarios de su rubro se sientan presionados y mejoren la calidad de sus productos.

- En la industria de la sardina, es esencial hacer esfuerzos por introducir nuevas tecnologías y elevar los rendimientos de las plantas que se encontraban en funcionamiento en el momento de la investigación.

- Hacer las gestiones pertinentes ante la banca privada, para lograr líneas de crédito a que puedan acceder pequeños y medianos empresarios, especialmente del grupo confección de prendas de vestir.

b) Medidas

Se ha definido como Medidas las sugerencias que la CEPAL ha estimado necesario formular a los gobiernos, orientadas a revisar la marcha y aplicación de sus mecanismos de promoción para las exportaciones e iniciativas que podrían ser impulsadas directamente a través de organismos dependientes.

En términos generales, se plantea la necesidad de formular una nueva política de promoción de exportaciones. En esencia, consistiría en el establecimiento de programas de estímulo específico, —"Proyectos de Exportación"— orientados a lograr a mediano plazo metas de crecimiento de las ventas en el exterior de ciertos productos seleccionados previamente.

Las primeras metas se fijarían a un plazo no menor a los cuatro años y considerarían, específicamente, a los productos estudiados en la investigación. Los análisis realizados parecen demostrar que éstos cuentan con un potencial de exportación significativo. Sin embargo, análisis más profundos deberían confirmar y afinar tales apreciaciones.

Un segundo aspecto de esta política consiste en la adecuación de las políticas generales —cambiaria, financiera, fiscal, de inversiones, etc., a los requerimientos que cada proyecto exige. Por ejemplo, el desarrollo de la maricultura y acuicultura requieren de un diseño de asistencia técnica y financiamiento a mediano plazo. Algo similar ocurre con el respaldo que debe darse al proyecto que busque el aumento de la crianza de productores de pelos y lanas, o las medidas que favorezcan los cultivos de productos agroindustriales.

Finalmente, estarían los contratos o convenios de concertación entre los empresarios, que asumen el compromiso y el riesgo de alcanzar determinadas metas de producción exportable, y el Estado, que propicie la articulación y ensamble de las políticas que se dan en los diferentes organismos públicos en torno a los proyectos de exportación que se vayan definiendo dentro de esta nueva política.

Entrando en el terreno específico, se plantean las siguientes medidas:

- Hacer más estables las normas que autorizan la exportación de productos agropecuarios.

- Simplificación de los trámites para exportar.

- Establecimiento de un sistema de financiamiento que responda adecuadamente a las necesidades de los pequeños y medianos empresarios.

- Racionalización de las decisiones que se adopten para asegurar el abastecimiento interno de materias primas indispensables para la elaboración de productos de exportación.

- Fijación de una política cambiaria que entregue seguridades de estabilidad por períodos que permitan a los exportadores proyectar su producción por plazos adecuados.

- Adoptar las resoluciones necesarias para evitar la tendencia a la centralización que exhiben algunos instrumentos considerados positivos por los empresarios. Entre ellos, el CERTEX.

- Combatir la excesiva burocratización y eliminar los trámites engorrosos.

- Establecer, conjuntamente con los empresarios de los respectivos sectores, planes de inversión que resultan indispensables para sus proyectos de ampliación de exportaciones.

- Establecimiento de convenios con las líneas áreas y marítimas para asegurar frecuencias de atención y cupos de cargo adecuados.

- Revisar la participación de los barcos de bandera nacional en los cupos que se le asignan.

## VII. EL CASO DEL PARAGUAY

Por la ausencia de información disponible y por fallas en la estructuración del estudio, el análisis del caso del Paraguay resultó especialmente limitado. Esto hace que el informe consolidado que se presenta a continuación no pueda abarcar los diferentes aspectos abordados en los anteriores casos con una similar profusión de detalle.

El desarrollo de la investigación se realizó entre abril y septiembre de 1986. El informe final fue entregado por el consultor señor Jorge Cañete Arce, en octubre del mismo año.

Se trabajó con diversos organismos públicos, entre los que el consultor destacó a los ministerios de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, a la Secretaría Técnica de Planificación y al Centro de Promoción de las Exportaciones (CEPEX). En el sector privado hubo contactos con dirigentes de cooperativas, asociaciones de productores, además de la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), la Unión Industrial Paraguaya, la Cámara de Comercio y la Bolsa de Comercio.

Para iniciar un acercamiento al potencial de exportación de los productos seleccionados, el consultor revisó los montos de ventas de distintos sectores productivos. Este recuento puede apreciarse en el Cuadro 1.

Pese a que el Paraguay no escapa a la necesidad regional de aumentar sustancialmente su ingreso de divisas, parte de su clase empresarial no parece especialmente dispuesta a aventurarse en los mercados internacionales. La investigación demostró que pequeños y medianos empresarios, por lo general carecen de experiencia en ese terreno y no se sienten mayormente atraídos por tenerla.

Por otra parte, el instrumental de apoyo a las exportaciones no tradicionales no ha significado un estímulo importante. Sin embargo, es necesario convenir en que han existido esfuerzos oficiales por abrir mercados para productos paraguayos. En todo caso, la experiencia ha demostrado que son insuficientes.

Cuadro 1  
 PARAGUAY: VENTAS GLOBALES, POR SECTORES PRODUCTIVOS  
 (En miles de dólares)

Años	Agropecuarios y forestal	Alimentos, bebidas y tabacos	Textiles, prendas vestir, industria cuero	Maderas manufacturadas	Substancias químicas
1982	18 809	36 449	31 717	464	1 108
1983	11 976	20 728	21 308	225	732
1984	19 235	31 465	36 546	351	1 180
1985	11 158	41 314	69 362	377	2 969
1986	12 701 a/	47 018 a/	46 413 a/	751 a/	2 058 a/

a/ Estimado.

### 1. Potenciales de exportación

Al iniciar la investigación se elaboró una lista de 700 empresas pequeñas y medianas, luego de una revisión del Censo Industrial y Agropecuario y de contactos con autoridades gubernamentales y del sector privado. De esa lista, se seleccionaron 120 empresas que fueron contactadas. Finalmente, la encuesta obtuvo respuesta de 91 empresarios, que conformaron el universo del estudio en el Paraguay.

Se revisaron los antecedentes de los siguientes grupos de productos: granos; productos alimenticios de escasa elaboración; aceites vegetales; yerba para infusiones; ron, aguardiente y licores; tabacos y sus manufacturas; enlatados alimenticios; artículos de confitería sin cacao; curtiembre y productos del cuero; jabones; madera y otros productos vegetales; algodón y sus manufacturas; productos plásticos.

El potencial de exportación detectado para el corto plazo --1986/1987-- fue el siguiente:

#### Quadro 2

PARAGUAY: POTENCIAL DE EXPORTACION A CORTO PLAZO,  
POR GRUPOS DE PRODUCTOS SELECCIONADOS  
(En miles de dólares)

---

#### Grupo de productos

---

Granos	12 959
Productos alimenticios con escasa elaboración	9 412
Aceites vegetales y derivados	26 831
Yerbas para infusiones	1 950
Aguardiente y licores	1 231
Tabacos y sus manufacturas	8 666
Palmitos en conserva	1 051
Artículos de confitería, sin cacao	90
Curtiembres y productos del cuero	3 380
Jabones	381
Industria maderera y otros productos vegetales	1 040
Algodón y sus manufacturas	58 852
Productos de plástico	147

---

Las cifras mencionadas corresponden a valores fob, estimadas en precios promedios de los valores alcanzados por la producción de las distintas empresas. Cuando se realizó el estudio, una parte significativa de esta producción se destinaba al mercado local. Sin embargo, los empresarios estimaron que de existir mercados factibles de penetrar, era realista pensar en que existía capacidad para hacer frente a un desafío de esa naturaleza. Considerando la real capacidad productiva es que se hicieron las proyecciones.

El potencial de exportación detectado para el mediano plazo --1987/88--, fue el que se puede observar en el Cuadro 3.

Cuadro 3  
PARAGUAY: POTENCIAL DE EXPORTACION A MEDIANO PLAZO,  
POR GRUPOS DE PRODUCTOS SELECCIONADOS  
(En miles de dólares)

Grupo de productos	
Granos	16 831
Productos alimenticios con escasa elaboración	11 229
Aceites vegetales y derivados	34 462
Yerbas para infusiones	2 480
Aguardiente y licores	1 281
Tabacos y sus manufacturas	10 557
Palmitos en conserva	1 301
Artículos de confitería, sin cacao	115
Curtiembres y productos del cuero	3 806
Jabones	495
Industria maderera y otros productos vegetales	1 269
Algodón y sus manufacturas	77 222
Productos de plástico	192

La forma en que se realizó la investigación en el Paraguay complicó la selección de productos cuya demanda debía investigarse en Europa. Se tomó en consideración una gama demasiado amplia de grupos de productos. Además, una parte considerable de ellos no tenía un grado de elaboración significativo y su inclusión en el estudio no obedecía a normativas emanadas de una política promocional específica, como en el caso peruano. Por todas estas razones,

sólo se consideraron los palmitos en conservas, aceite de soja, aceite de algodón, aceites esenciales, expeller y tortas, y maderas duras elaboradas.

## 2. Limitaciones

### a) A nivel de las empresas

i) Financiamiento. La mayoría de las empresas encuestadas declaró no contar con capital propio para invertirlo en ampliaciones de sus industrias ni en mejoras significativas de la tecnología que emplean. Esta situación fue señalada como determinante para responder a los requerimientos que con seguridad implicaría el ingreso a mercados con las exigencias que imponen los de la Comunidad Económica Europea.

ii) Inexperiencia. El problema financiero se ve complicado por otro que también fue detectado en la casi totalidad de las encuestas: falta de experiencia en exportaciones. Ello implica un desconocimiento completo de los mercados internacionales y de sus exigencias en materia de controles de calidad, variaciones por la moda, embalajes, controles sanitarios, etc.

iii) Tecnología. Las encuestas también señalaron que las tecnologías utilizadas, en una apreciable mayoría estaban atrasadas respecto de las necesidades de los posibles mercados de destino.

iv) Equipos. El estudio efectuado respecto al equipamiento de las industrias reveló que el atraso en esta área es considerable y prácticamente generalizado. El problema fue denunciado en forma reiterada y habitualmente se lo visualiza como sin solución, al menos en el corto plazo. La razón es, como ya se dijo, que los empresarios carecen del capital requerido para la modernización de maquinarias obsoletas. Sin embargo, esta situación no ha generado presiones sobre las políticas económicas. El equipamiento aún responde adecuadamente a los requerimientos del mercado interno. Y, al parecer, el empresariado todavía no siente la necesidad de salir con sus productos hacia el exterior.

En general, los equipos industriales son de procedencia extranjera. Los más antiguos provienen de Europa y los más modernos de Brasil y, en menor medida, de Argentina.

Cerca de 70% de los equipos tienen una antigüedad superior a los 10 años. El resto se encuentra en uso entre 3 y 10 años.

v) Materias primas. La obtención de la materia prima nacional no enfrenta dificultades. En cuanto a los insumos importados, pueden producirse deficiencias respecto de los plazos de entrega y de disponibilidad de dólares para su cancelación.

vi) Disponibilidad de agua y electricidad. Las encuestas no revelaron sino problemas puntuales en estos aspectos. Todo parece indicar que en materia de energía, los empresarios se encuentran satisfechos tanto respecto de la infraestructura de la cual pueden disponer, como de los precios que están obligados a cancelar por su utilización.

vii) Control de calidad. Las deficiencias al respecto son frecuentes. Pero se cuenta con un Instituto Nacional de Tecnología y Normalización que se ocupa de esta materia y al cual pueden recurrir los exportadores. Además, existen otros organismos --ministerios de Agricultura y Ganadería, de Industria y Comercio-- que verifican las normas técnicas de productos de exportación. En todo caso, la investigación reveló que ello no es suficiente.

viii) Calificación del personal. Puntualmente se detectaron deficiencias en este terreno. Sin embargo, como se trata de presiones muy coyunturales, los empresarios no las califican como un problema que pudiera obstaculizar gravemente la producción. Sin embargo, algunos de ellos reconocieron que esta situación podría ser crítica si quisieran acceder con sus productos a mercados internacionales fuertemente competitivos.

ix) Envases y embalajes. Una parte significativa de las materias primas para envases y embalajes --especialmente hojalata-- debe ser importada. Ello podría significar algún grado de dificultad, dependiendo del volumen de los productos a exportar.

b) A nivel nacional

i) Mecanismos promocionales. La mayor parte de las críticas se centraron en la ausencia de coherencia en los estímulos gubernamentales a la exportación. En realidad, los datos recopilados revelan claramente que en esta materia el Paraguay no ha mostrado una dedicación extrema. Pero si bien a las autoridades se les puede criticar el no formular políticas que respalden certeramente el fomento de las exportaciones no tradicionales, también se debe

cuestionar al empresariado que no haya presionado con más fuerza por conseguir tratos preferenciales. En todo caso, el resultado en este sentido es pobre.

En 1986, al momento de realizarse el estudio, sólo se contaba con un organismo oficial que dedicaba sus esfuerzos en este sentido. Es el Centro de Promoción de las Exportaciones (CEPEX). Su función es formular las sugerencias de las que deberían salir las grandes líneas para el impulso a las exportaciones paraguayas. Sin embargo, existe consenso en que sus propuestas, en el caso de que sean oportunas, no se traducen en medidas concretas. Se le cuestiona que su capacidad sólo sea propositiva y no decisoria. Se le reconoce, en cambio, que entrega información acerca de ferias y exposiciones internacionales, a las que en cierto grado, facilita la concurrencia de exportadores paraguayos.

A través del servicio exterior también se logra alguna información que pueden utilizar los exportadores. Pero se trata de un servicio que no tiene periodicidad.

ii) Normas legales y regulaciones restrictivas. Salvo normas técnicas de calidad y la prohibición por períodos determinados de exportar ciertos productos que requiere el mercado interno, no existen otras restricciones para las exportaciones.

iii) Financiamiento. Las encuestas revelaron molestia de los exportadores ante un sistema financiero que no les entrega mayores facilidades. Lo denunciaron como caro, engorroso y poco flexible para una actividad extremadamente dúctil como es el comercio exterior.

iv) Seguro. El Paraguay no cuenta con seguro de crédito a las exportaciones. Su ausencia entre los mecanismos promocionales parece preocupar sólo a algunos exportadores, sin llegar a constituir una carencia fuertemente resentida.

v) Política cambiaria. Esto es lo que se visualiza como uno de los mayores obstáculos que deben enfrentar las exportaciones paraguayas y como una de las causas del contrabando. En el momento del estudio --1986-- operaba un sistema de cambios múltiples que tenía valores diferentes para otros tantos tipos de actividades. Existían cambios preferenciales que cotizaban el dólar estadounidense a 160 y 240 guaraníes. Las exportaciones eran liquidadas a

uno de 320 guaraníes por dólar. Paralelamente operaba el mercado libre fluctuante, en que la moneda norteamericana se cotizaba a 700 guaraníes.

En todo caso, esta situación era observada con preocupación por las autoridades, que se aprestaban a aplicar un Plan de Ajuste, que incluía el área cambiaria.

vi) **Tributación.** Existe una gran evasión tributaria que genera una serie de distorsiones. La evasión puede existir gracias a una deficiente administración tributaria. Esta realidad genera la aplicación de una serie de impuestos indirectos destinados a paliar los efectos de la situación anterior. El cumplimiento de las obligaciones tributarias es complicado, lo que lleva al poder público, por las mismas razones, a crear nuevos impuestos.

vii) **Transporte.** Por su calidad de país mediterráneo, el Paraguay debe enfrentar una realidad con mayores complicaciones. Sus productos tienen que hacer frente a un doble costo por concepto de transporte, que se genera por el traslado de éstos hasta los puertos y de allí a sus destinos finales. El país carece de una política vial realista y coherente con planes de estímulo al desarrollo económico.

Históricamente, el valor del transporte terrestre ha representado un porcentaje más elevado que el marítimo. Esto habla a las claras de una ausencia de políticas que, tomando en consideración la mediterraneidad, fijen los estímulos necesarios para mantener vigentes las ventajas comparativas que el país posee en algunos rubros productivos.

viii) **Dificultades en aduanas y otros servicios públicos.** Las encuestas revelaron unanimidad en cuanto a críticas por lo engorroso de los pasos burocráticos que deben cumplirse para llevar a cabo los despachos de exportación.

### 3. Conclusiones y recomendaciones

Independientemente del volumen de los potenciales de exportación que se detectaron, parece evidente que el mayor problema para acrecentar las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas industriales paraguayas es la ausencia de una infraestructura adecuada. Ello se percibe desde el nivel

empresarial hasta en el incipiente instrumental que exhibe su batería promocional.

Los empresarios encuestados manifestaron grandes esperanzas en las políticas que pudiera trazar el gobierno. Pero resulta claro que la responsabilidad es compartida. Una parte importante de los pequeños y medianos empresarios encuestados no tenían experiencia exportadora, y muchos de ellos se mostraban satisfechos con lo logrado en el mercado interno. La posibilidad de exportar la veían lejana y no como una necesidad que impone el crecimiento. La investigación comprobó en algunos de ellos una mentalidad que aún no se adecuaba a los cambios que impone el salto cualitativo de la seguridad interna a la extrema competitividad exterior.

Cualquiera sean los grados de responsabilidad que deben asumir gobierno y sector privado, es evidente que el Paraguay necesita de una política de promoción de exportaciones que allane dificultades cruciales que hoy enfrentan sus empresarios.

a) Acciones

Para los objetivos que persigue el proyecto, se entiende por Acciones todas aquellas iniciativas orientadas a rectificar deficiencias detectadas en las empresas y que han derivado en obstáculos o limitaciones para las exportaciones de sus productos.

- Organizar cursos de capacitación y perfeccionamiento para trabajadores en distintas áreas productivas de las empresas.

- Analizar la posibilidad de organizarse gremialmente para efectuar planteamientos específicos ante las autoridades, orientados a lograr programas de estímulo para la promoción de las exportaciones.

- Estudiar fórmulas que permitan, a través de un endeudamiento realista y planificado, la adquisición de equipos nuevos, que incorporen tecnologías acordes con las necesidades actuales de los mercados internacionales.

- Efectuar cursos de capacitación sobre comercio internacional para ejecutivos de empresas.

- Extremar la preocupación acerca de los controles de calidad.

- Buscar la acción conjunta con otros productores nacionales para adquirir el conocimiento de los mercados externos y, si es el caso, procurar la organización asociada para la conquista de dichos mercados.

- Estimular la transferencia de nuevas tecnologías mediante visitas a industrias de otros países y la participación en ferias y exposiciones internacionales.

b) Medidas

Se ha definido como Medidas las sugerencias que la CEPAL ha estimado necesario formular a los gobiernos, orientadas a revisar la marcha y aplicación de sus mecanismos de promoción para las exportaciones no tradicionales e iniciativas que podrían ser impulsadas directamente a través de organismos dependientes.

- Resulta indispensable el diseño de una política de promoción de exportaciones no tradicionales, que beneficie fundamentalmente a pequeños y medianos empresarios. Los instrumentos que se encuentran actualmente en operación parecen haber demostrado ser absolutamente insuficientes para estimular las exportaciones de un sector económico que carece de experiencia en comercio internacional y que sólo responde a las exigencias de un mercado interno con escasa competitividad. Hasta que la política de promoción entre plenamente en funciones, sería conveniente aplicar instrumentos de promoción adecuados a la situación de las pequeñas y medianas empresas paraguayas interesadas en penetrar mercados extranjeros con sus productos. Por ejemplo:

- Desarrollar gestiones ante la banca comercial para que flexibilice sus exigencias respecto de líneas de créditos para la pequeña y mediana empresa industrial, cuando se trate de proyectos de exportación.

- Abrir líneas de crédito destinadas a financiar las distintas etapas productivas de las empresas exportadoras. Todas estas iniciativas deberían incorporarse luego, de manera coherente, a la política de exportaciones.

- Revisar periódicamente y de manera exhaustiva las prohibiciones para exportar determinadas materias primas.

- Favorecer la constitución de tradings.

- Organizar un sistema de información de posibilidades comerciales para productos paraguayos de la pequeña y mediana industria.

- Crear un seguro de crédito a las exportaciones.

- Fijar una política cambiaria coherente con el objetivo de estimular las exportaciones.

- Coordinar la labor de organismos internacionales que tengan condiciones para capacitar empresarios en la búsqueda y captación de mercados.
- Facilitar la importación de materias primas que deban incorporarse a productos de exportación, a través de sistemas especiales de admisión temporal o de reducción de impuestos.
- Crear una feria itinerante de productos exportables.
- Crear un programa de ferias y exposiciones internacionales a las que deberían asistir exportadores paraguayos.

## VIII. CONCLUSIONES GENERALES

### 1. Problemas de la investigación

a) Al analizar los términos de referencia se concluye que el proyecto tenía a los menos dos grupos de actividades perfectamente delineadas. Uno era la evaluación de los potenciales de exportación y demanda, con sus respectivos grados de dificultad. El otro correspondía a la materialización de acuerdos comerciales entre exportadores latinoamericanos e importadores europeos, por medio de un workshop.

Si bien estas actividades están presentes en los términos de referencia, las primeras parecen esenciales tanto para el éxito del proyecto en su conjunto, como para la realización de los contratos. Sin embargo, a muy corto andar, pareciera que el proyecto experimentó una importante variación en su enfoque de las prioridades. Esto puede haber sido producto de la constatación de los poderosos elementos de dispersión que contenía el universo del proyecto y de la imposibilidad de eliminar las dificultades que creaban.

Lo concreto es que la eventualidad de establecer acuerdos entre importadores y exportadores cobró una nueva dimensión. En la primera etapa —Ecuador, México y Uruguay— la realización de un workshop entre exportadores ecuatorianos de camarón e importadores europeos, pareció ser uno de los hitos más rescatables. Por lo menos, mucho más atractivo que el potencial de exportación detectados en los productos seleccionados sobre la base de la demanda europea.

La experiencia que arrojó esta primera etapa dejó en claro que la idea de incursionar en la intermediación comercial difícilmente podría llevarse a la práctica. La Secretaría de la CEPAL no está en condiciones —no es su labor, ni fue creada para ello— de cumplir esa función. La empresa consultora Agroprogres Kienbaum International, que en aquella oportunidad cubrió la parte europea, tampoco demostró expedición en este aspecto. Finalmente, su desempeño provocó la suspensión del encuentro entre camaroneros ecuatorianos y compradores de Europa.

Esa experiencia llevó a que en la segunda etapa —Chile, Paraguay y Perú— se disminuyera considerablemente el rol que debía jugar la consultora alemana. No se le dio participación en la selección de los productos, ni en la preparación de las encuestas. Respecto al workshop, debido a que se encontraba entre los términos de referencia aprobados inicialmente no se lo eliminó, pero se lo dejó sujeto a la evaluación que hiciera la CEPAL al concluir la investigación de demanda potencial en Europa.

Al hacer el balance de la primera etapa, se llega a la conclusión de que no es recomendable para la CEPAL invadir terrenos para los que no fue creada y en los que carece por completo de experiencia.

b) La implementación de las tareas que imponía la orientación básica del proyecto limitó sus posibilidades. Como era materialmente imposible que abarcara a la totalidad de medianas y pequeñas empresas, debían elegirse las más representativas de acuerdo a los objetivos del proyecto. Esa selección se llevó a cabo arbitrariamente. Es cierto que se solicitaron las opiniones de organismos estatales de promoción de exportaciones y de entidades que agrupan a exportadores. Pero ello no es un aval suficiente de que entre los grupos de productos sugeridos estuvieran los con reales potenciales de exportación. Además, el amplio espectro de aspiraciones se reflejaba en una abultada gama de productos a investigar.

En la primera etapa esto creó serios problemas, ya que en la selección se concedió una importancia decisiva a la demanda europea. Demanda que, por lo demás, sólo se calibró de acuerdo a información estadística general en un primer momento. El resultado fue que los productos seleccionados no coincidieran con las principales exportaciones de México, lo hicieran parcialmente con las de Ecuador y mostraran mayor concordancia con las de Uruguay.

Aún sin considerar estos problemas, el proyecto copaba un sector reducido del potencial de exportación, no tomando en cuenta el potencial total ni tampoco el entorno de las políticas económicas globales.

Al analizar lo acontecido, queda la sensación de que pese a que se intentó concentrar el estudio en un número más o menos reducido de empresas, éste aún fue elevado. No permitió un tratamiento lo suficientemente acucioso de cada grupo productivo y dio antecedentes que, por lo general, no

posibilitaban conclusiones certeras acerca del potencial exportador total de cada rubro.

Tal vez, se podría haber intentado la investigación de un número menor de grupos de productos, pero con la suficiente profundidad para lograr resultados realmente representativos. Algo de esto puede observarse en el caso del Perú, donde la encuesta se centró en pocos productos.

Es posible que concentrando el análisis a un universo de productos lo más restringido posible, se hubiera podido llegar a resultados que tuvieran valor por sí mismos. Que fueran un aporte real, independientemente de que la investigación del potencial de demanda mostrara o no coincidencias atractivas con la oferta. Si eso se lograba, era un punto adicional. Pero de no ser así, los gobiernos de los países y las entidades gremiales de exportadores contarían con información acabada respecto a un segmento productivo. Sería un respaldo sólido para intentar abrir nuevas corrientes de comercio, que beneficiarían a una parte de un sector importante de sus economías, como son las pequeñas y medianas empresas industriales. Los resultados de la investigación de demanda, por su parte, entregaría antecedentes de indesmentible valor para este mismo objetivo.

Resulta claro que el proyecto estuvo bien orientado en cuanto al sujeto de investigación en América Latina y en Europa. Es indesmentible la gravitación que tienen las pequeñas y medianas empresas en las economías de la región.

c) El estudio mostró una falta evidente de unidad temática debido al campo en que le correspondió operar. Las diferencias entre las economías de los países latinoamericanos hacen muy difícil establecer un patrón común que permita homogenizar definiciones. Por tal motivo, los conceptos de pequeña y mediana industria exhiben márgenes distintos en cada nación. El nivel de desarrollo económico es una primera cota. Pero no la única. Empresas que en unos países pueden tener el carácter de pequeñas, en otros resultan artesanales. Y los ejemplos son numerosos y variados.

Todo esto hizo que resultara imposible lograr una homogeneidad que permitiera generalizaciones.

d) El proyecto tampoco pudo tener un transcurrir normal, debido a las reiteradas demoras en los envíos de fondos en que incurrieron las autoridades

alemanas. La segunda etapa fue retrasada prácticamente dos años en su fase de investigación de demanda europea. El estudio de los casos latinoamericanos se llevó a cabo en 1986. Sólo en 1988 se dispuso del financiamiento para estudiar la demanda potencial de los productos seleccionados en Chile, Paraguay y Perú.

Obviamente, este retraso atenta en contra del resultado exitoso del proyecto. Si bien es cierto que la demanda potencial europea por determinados productos podría no variar sustancialmente en dos años, es posible que el potencial de oferta exportable si sufriera cambios considerables.

Pese a las deficiencias del proyecto, sus resultados pueden entregar información acerca de la demanda potencial de mercados europeos. A la vez, los países cuentan con un muestreo --más o menos modesto, dependiendo del caso-- acerca del potencial exportador de pequeñas y medianas empresas productoras de bienes cuya exportación les interesa estimular.

Con algunas diferencias marcadas por la exhaustividad de la investigación en los países, el proyecto también aporta una buena base analítica para revisar el comportamiento de algunos instrumentos de promoción.

## 2. Problemas generales en los seis países

### a) A nivel de empresa

Una amplia mayoría de las empresas encuestadas en los seis países, no tenía experiencia exportadora o su relación con el mercado internacional había estado centrada en el de los Estados Unidos. En general, su gestión estaba aún marcada por una larga experiencia abasteciendo casi exclusivamente los seguros mercados internos. La utilización de servicios externos era escasa.

Los seis países tienen problemas de capacitación de personal en distintas áreas productivas. También existen problemas de transporte. Y en la mayoría de ellos, los problemas de financiamiento son de cierta significación.

### b) A nivel nacional

Los problemas infraestructurales se encuentran presentes en los seis países. También las críticas acerca de las incoherencias de las políticas de promoción de exportaciones fueron unánimes. En varios casos, las políticas cambiarias acapararon condenas.

En general, no se detectó ningún caso en que las políticas económicas hubieran sido diseñadas para —o adecuadas a— un modelo que privilegiara la promoción de las exportaciones. Había desajustes en materia crediticia, fiscal, cambiaria, de reglamentaciones, etc.

#### Notas

- 1/ Jaime Moncayo García, Informe sobre el Ecuador, p. 13.
- 2/ Ibid, p. 5.
- 3/ Gerardo Hemken Ugarte, Informe sobre México, Tomo I, p. 35.
- 4/ Se trata del Banco de Fomento Nacional.
- 5/ La industria pequeña y mediana en México. NAFINSA. México, D.F., noviembre de 1983.
- 6/ Gerardo Hemken Ugarte, Informe ..., op-cit, Tomo II.
- 7/ Oscar Libano M., Informe sobre Chile, p. 45.
- 8/ Ibid.
- 9/ Ibid, p. 55.
- 10/ Ibid.
- 11/ Jaime Quijandria y Carlos Garaycochea, Informe sobre Perú, p. 12.
- 12/ Ibid, p. 122.
- 13/ Ibid, p. 124.
- 14/ Ibid, p. 128.
- 15/ Ibid, p. 141.

1  
2  
3

4  
5  
6