

INT-0848

Distr.  
INTERNA

LC/IN. 104  
3 septiembre 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**ESTUDIO DEL TRATADO ITALIA-ARGENTINA PARA UNA  
RELACION ASOCIATIVA PARTICULAR**

Estudio preliminar preparado por la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, a solicitud de la Asociación de Exportadores de Manufacturas de Chile (ASEXMA).

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

90-9-1421



## Indice

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	i
INTRODUCCION .....	1
I. ANTECEDENTES DEL TRATADO .....	2
II. DESCRIPCION DEL TRATADO .....	4
1. Objetivos .....	4
2. Mecanismos de cooperación contemplados .....	4
III. LA MARCHA DEL TRATADO: OPERATORIA Y RESULTADOS HASTA LA FECHA .....	9
1. Antecedente previo al tratado: el crédito de equipamiento .....	10
2. Los créditos de ayuda para el sector público en el marco del tratado .....	18
3. Los créditos de ayuda para el sector privado en el marco del tratado .....	20
IV. SINTESIS Y CONCLUSIONES .....	26
V. RECOMENDACIONES .....	30
1. Diseño de un esquema financiero .....	31
2. Definición de competencias institucionales .....	33
3. Regímenes especiales de carácter tributario .....	34
4. Criterios de selectividad .....	34
5. Coherencia entre objetivos e instrumentos .....	35
Notas .....	36



## RESUMEN

### Origen

Este informe ha sido elaborado con el fin de dar respuesta a una petición formal de la Asociación de Exportadores de Manufacturas de Chile, ASEXMA. Esta institución suscribió con la agencia italiana Mondimpresa un acuerdo para la creación de una instancia promotora de las relaciones empresariales entre Italia y Chile. Con fecha 24 de abril de 1990, ASEXMA solicitó la colaboración de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, para el estudio de experiencias recientes en materia de acuerdos bilaterales en la región. En particular, se señaló, interesaba conocer aspectos relevantes de la experiencia de Argentina e Italia, en el marco del Tratado para una Relación Asociativa Particular, suscrito por los gobernantes de ambos países a fines de 1987.

Asimismo, la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, por intermedio de su Director, expresó su interés en relación a este estudio y a los resultados que pudiese arrojar, ya que un mejor conocimiento de los antecedentes y posterior marcha del referido tratado, permitirá extraer recomendaciones para el diseño y operación de futuras experiencias bilaterales de cooperación económica entre países de la región --en este caso Chile-- y países con mayor grado de desarrollo industrial.

### Objetivos

El objetivo general de este trabajo es dar cuenta de los antecedentes, la formulación y la operación del tratado argentino-italiano para una relación asociativa particular.

Los objetivos específicos son:

- Caracterizar el tratado, considerando:
  - a) el contexto económico y político en el cual éste se generó;
  - b) las instituciones involucradas;
  - c) las formas de cooperación establecidas; y
  - d) los aspectos operativos relevantes.

- Identificar los aspectos institucionales o técnicos, y los procedimientos que en la practican han impedido alcanzar mayores niveles de eficacia y/o agilidad en el cumplimiento de las metas del tratado.
- Formular recomendaciones para la operación de futuros acuerdos de cooperación bilateral.

### Contenido del informe

El trabajo en su parte introductoria, da cuenta de los múltiples elementos que deben incorporarse en el estudio de lo que ha sido la génesis y posterior operación del tratado suscrito entre Argentina e Italia. En seguida, se revisan someramente algunos antecedentes que ayudan a visualizar el contenido en el cual se genera esta iniciativa, en ambos países.

En la parte II se describe el tratado, sus objetivos y los mecanismos de cooperación contemplados: inversiones directas y créditos de ayuda del gobierno italiano.

En la parte III se detalla la cronología, operatoria, resultados y algunos elementos explicativos del desempeño hasta la fecha de las líneas de crédito italianas para Argentina, incluyendo la del acuerdo de equipamiento previo al tratado. Para los créditos de ayuda insertos en el marco del tratado, se analiza por separado la línea destinada al sector público y la orientada a financiar proyectos privados.

En la parte IV se efectúa una síntesis esquemática de los aspectos desarrollados en los puntos II y III. Finalmente, se presentan las conclusiones y principales recomendaciones que el estudio de esta experiencia permite extraer para futuras iniciativas similares en Chile u otro país de la región.

### Conclusiones

A los dos años y medio del anuncio del tratado, éste aún no entrega resultados concretos en materia de cooperación económica y más específicamente en cuanto al otorgamiento de créditos de ayuda. Esta realidad contrasta con las altas expectativas existentes al momento de su firma en diciembre de 1987.

Los elementos que han incidido en la marcha y desempeño del tratado se refieren al contexto externo al convenio y a su contenido específico. Entre los primeros se indican los cambios de conducción política habidos tanto en Italia, en asuntos externos, como en Argentina a nivel de gobierno. Estos cambios implicaron retrasos considerables en la puesta en marcha del tratado. En segundo lugar, está la aguda crisis económica que afectó a

Argentina, creando desde 1988 un ambiente poco propicio para emprender proyectos de inversión en ese país.

En el contexto específico al tratado, se identifican numerosos factores en el ámbito político, económico y operativo, que han incidido de una u otra manera en la lentitud y falta de efectividad en el otorgamiento de créditos, especialmente en el caso del sector privado. Entre otros factores se mencionan:

- Problemas de consistencia entre el instrumento de promoción previsto (créditos preferenciales a 20 años, con tasas de interés significativamente menores a las prevalecientes en los mercados financieros internacionales) y la forma de asociación que interesaba impulsar (joint-venture).
- Dificultades en definir los ámbitos de competencia, dado el excesivo número de instancias burocráticas participantes en el soporte institucional del tratado en Argentina.
- Desconocimiento recíproco y asimetrías --incluso a nivel de expectativas-- entre pequeños y medianos empresarios italianos y argentinos.
- Bajo grado de articulación entre decisores políticos, financieros y productivos en el diseño de los mecanismos financieros de evaluación y tratamiento de los proyectos.

Sin embargo, existen también elementos sintomáticos de la potencialidad de este tipo de iniciativas en materia de cooperación económica. Así lo indica tanto el gran número de proyectos presentados por empresarios argentinos como la concreción al margen, de iniciativas conjuntas que han tenido como punto de partida alguna instancia de acercamiento entre empresarios italianos y argentinos, promovida en el marco del tratado.

### Recomendaciones

Existen múltiples factores que hacen del tratado Italia-Argentina una iniciativa peculiar. Habida cuenta de ello, en esta parte se distinguen elementos de aplicación más general, que permiten extraer lecciones provechosas para otros países de la región, y en particular para Chile en el diseño de iniciativas futuras de esta naturaleza.

A pesar de las múltiples singularidades inherentes al tratado entre Argentina e Italia, puede afirmarse que los problemas y dificultades que cada uno de estos países enfrentó, tanto en la puesta en marcha como en la operación del tratado pueden perfectamente presentarse a cualquier país que emprenda una

iniciativa similar. El nodo crítico lo constituyen los créditos preferenciales que en el caso referido, presentaban plazos considerablemente mayores y tasas de interés menores hasta en un 70% que las de los mercados financieros internacionales entre 1987 y 1988. Los créditos son sin duda pieza clave del sistema de ayuda financiera y promoción de inversiones previstos en el tratado.

## 1. Esquema financiero

El primer aspecto a definir es la forma de operación del agente financiero principal. En este sentido, se puede optar por un Banco de "segundo de piso" o descentralizador, que delega en otras entidades financieras la función de operador de créditos, o bien por un banco centralizador que actúa como contraparte financiera ante acreedores, contralor y operador de los créditos a la vez. Un factor decisivo en esta elección es la capacidad para evaluar proyectos de inversión y los sistemas de seguimiento que presente cada alternativa.

Si se opta por el esquema descentralizado (el cual ha operado anteriormente en Chile), es importante considerar los sistemas de incentivos para las entidades operadoras de modo que estas administren ágilmente los créditos. En este sentido, un spread muy bajo desincentivaría la participación de los operadores en estos créditos, tal como ocurrió en el caso argentino. Otros posibles incentivos se vinculan a la flexibilidad de los plazos de gracia y restitución de los créditos y al tratamiento del riesgo. Sobre este último punto, es necesario idear un régimen de garantías que por un lado satisfaga a la entidad que asume el riesgo crediticio, y por el otro, no desincentive a los potenciales usuarios. Los fondos de garantías (coordinados con los respectivos bancos de inversiones) pueden ayudar a resolver este punto. Asimismo, los fondos de capital de riesgo deben considerarse como posible alternativa para proyectos innovativos.

Finalmente, parte de los fondos puede canalizarse a través de un sistema de leasing en la medida que exista coherencia entre los tiempos de obsolescencia de los equipos adquiridos y los plazos del respectivo financiamiento.

Con respecto al riesgo cambiario, el Banco Central puede fijar los pagos de los créditos en pesos equivalentes a dólares al tipo de cambio vigente a la fecha de pago, traspasando de esta forma el riesgo a los usuarios. Otra alternativa sería "desdolarizar" los créditos, utilizando Unidades de Fomento, y asumiendo el propio Banco Central el riesgo de las eventuales diferencias entre la UF y el dólar.

## 2. Competencias Institucionales

En la fase del diseño del soporte institucional para la aprobación de los créditos cabe destacar la importancia de evitar

la duplicidad de funciones y de reducir al máximo posible el número de traslados de cada proyecto. Al respecto, la alternativa de disponer de esquemas más expeditos para créditos menores parece conveniente. No parece recomendable, en cambio, la creación de consejos interinstitucionales que pueden presentar problemas para reunirse y adoptar decisiones resolutorias. Una buena forma de impulsar la agilidad de los procedimientos, es ponerles plazo límite, el cual, una vez cumplido y sin haber resolución, permite dar por aprobado automáticamente el paso del proyecto por la instancia en cuestión.

### 3. Regímenes Tributarios Especiales

Parece poco probable la adopción en Chile de tratamientos tributarios especiales para acuerdos específicos. En todo caso, cualquier disposición especial debe ser activada en forma simultánea con la operación del acuerdo.

### 4. Criterios de selectividad

Ambos países, pero principalmente el destinatario, deben definir criterios de selectividad, que permitan acotar el uso de los créditos a fines relativamente específicos. No parece recomendable distribuir recursos limitados en un número muy grande de sectores o de regiones. La cooperación bilateral encuentra un campo fecundo en la promoción del desarrollo de zonas geográficas presenta la ventaja adicional de la cercanía entre el poder político y la actividad económica, lo cual favorece la capacidad de identificación de problemas y de control de las operaciones. Además, el efecto demostración es mayor en comunidades más pequeñas. Los operadores financieros, en este caso, deberían tender a desarrollar, algún grado de especialización en torno a la región o sectores destinatarios.

### 5. Coherencia entre objetivos e instrumentos

Resulta indispensable garantizar coherencia entre objetivos, recursos e instrumentos previstos en este tipo de acuerdos. A la luz del caso analizado, puede afirmarse que los créditos preferenciales, instrumentos aptos para financiar equipamiento de una determinada procedencia, no lo son para promover joint-ventures, o al menos, no bastan. Este último tipo de asociación requiere de una ágil y adecuada capacidad de identificar oportunidades e evaluar proyectos viables. Ello supone un mayor conocimiento acerca de las especificidades y formas de operar de las empresas de los dos países, considerando en esto desde aspectos legales a problemas de gestión. Lo anterior no debe entenderse como un impedimento para aunar toda la cooperación bilateral en un sólo tratado. Lo que interesa es que en dicho tratado se establezcan las diferencias, a nivel de recursos e instrumentos, inherentes a cada meta u objetivo propuesto.



## INTRODUCCION

Este informe ha sido elaborado con el fin de dar respuesta a una petición formal de la Asociación de Exportadores de Manufacturas de Chile, ASEXMA. Esta institución suscribió con la agencia italiana Mondimpresa un acuerdo para la creación de una instancia promotora de las relaciones empresariales entre Italia y Chile. Con fecha 24 de abril de 1990, ASEXMA solicitó la colaboración de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, para el estudio de experiencias recientes en materia de acuerdos bilaterales en la región. En particular, se señaló, interesaba conocer aspectos relevantes de la experiencia de Argentina e Italia, en el marco del Tratado para una Relación Asociativa Particular, suscrito por los gobernantes de ambos países a fines de 1987.

Asimismo, la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, por intermedio de su Director, expresó su interés en relación a este estudio y a los resultados que pudiese arrojar, ya que un mejor conocimiento de los antecedentes y posterior marcha del referido tratado, permitirá extraer recomendaciones para el diseño y operación de futuras experiencias bilaterales de cooperación económica entre países de la región --en este caso Chile-- y países con mayor grado de desarrollo industrial.

En diciembre de 1987 se firmó en Roma un acuerdo de cooperación entre los gobiernos de Argentina e Italia que se llamó "Tratado Argentino-Italiano para una relación asociativa particular", donde se establecieron las bases sobre las que debía cimentarse el régimen de relaciones bilaterales entre los dos países. La firma del tratado obligó a ambos Estados a ratificar legislativamente el texto del acuerdo para llevarlo a categoría de ley en cada uno de los países.

El objetivo principal de este informe es el de evaluar los resultados que hasta ahora exhibe el tratado. En este sentido se incorporan lo que han sido los efectos directos del tratado así como los efectos indirectos que pueden asociarse, total o parcialmente a la existencia del mismo. También es importante identificar los obstáculos encontrados en el proceso de puesta en marcha de esta iniciativa, toda vez que los resultados concretos no corresponden hasta ahora, a las altas expectativas que surgieron al momento de su firma.

Interesa, asimismo, consignar las modificaciones introducidas recientemente en su definición y operatoria, que debieran traducirse en un cambio positivo en las expectativas y resultados esperados del tratado.

De lo que se trata en definitiva, es de evaluar la operación, los resultados, los efectos y los obstáculos del tratado desde las múltiples perspectivas de los diferentes actores vinculados a él, identificando al mismo tiempo los factores que han incidido en este desempeño, al cumplirse la primera mitad del quinquenio durante el cual se previó su operación.

No debe olvidarse que, en un escenario de fuerte restricción de recursos externos, estos acuerdos representan una buena alternativa de financiamiento que, bien aprovechados en toda la potencialidad que ofrecen, pueden significar una eficaz herramienta de política industrial para los procesos de reconversión o transformación de los aparatos productivos de la región.

#### I. ANTECEDENTES DEL TRATADO

Una de las características más relevantes de este tratado es la amplitud de los objetivos en él contenidos. De la sola lectura del texto se aprecia una voluntad inequívoca de establecer una relación bilateral entre ambos países por sobre las relaciones normales entre Estados. El tratado aparece así inaugurando un intento de una nueva y más completa forma de cooperación bilateral. Especialmente novedosas son las formas de cooperación económica que se intentó establecer y los montos involucrados.

La estrecha vinculación entre ambos países por afinidades culturales y relaciones históricas explican en parte la celebración del tratado en cuestión. No obstante, pueden reconocerse otros elementos que junto con los anteriores coadyuvaron a que el tratado se celebrara y que se hiciera con tales características.

En primer lugar, el proceso de democratización de la sociedad argentina iniciado a fines de 1983 es el elemento detonante para el fortalecimiento de las relaciones Estado-Estado. En otras palabras, es impensable la firma de un tratado de estas características bajo el anterior gobierno autoritario argentino. Los propios considerandos del tratado se encargan de señalar la importancia del sistema democrático como base de las relaciones bilaterales.

En segundo lugar, y muy relacionado con el punto anterior, está el congelamiento de las relaciones entre ambos gobiernos bajo el régimen autoritario. Es así como muchas iniciativas de cooperación estaban a la espera de un cambio político para poder materializarse. Existía entonces una demanda latente y potencial

que satisfacer. Además, durante el período autoritario, gran parte de la cooperación oficial del gobierno italiano se canalizó hacia organismos no gubernamentales que posteriormente adquirieron importancia (o las personas a su cargo) en el nuevo sistema político, facilitando aún más las relaciones personales e institucionales entre ambos gobiernos.

En tercer lugar está el cambio experimentado en el campo de la política exterior del gobierno italiano. En efecto, desde la última década a la fecha existe un esfuerzo constante por parte de Italia por aumentar considerablemente los montos de la cooperación al desarrollo, sea a nivel bilateral como multilateral. Italia consideró que su posición dentro de los países más industrializados le obligaba a adecuar sus volúmenes de ayuda a niveles comparables a otros países como Francia, Inglaterra, Alemania etc., en términos de proporción del PGB.

En cuarto lugar está la crisis económica y de la deuda externa argentina y latinoamericana. A raíz de esta crisis, los créditos de la banca privada internacional, tan abundantes en la década anterior, virtualmente desaparecieron. Las economías de la región entraron en una profunda recesión, agravando los problemas sociales y amenazando la supervivencia de las democracias que sucedieron a los regímenes autoritarios. Esto hizo que las relaciones de la región con Estados Unidos se enfriaran (en el caso argentino agravadas por la posición norteamericana en la guerra de Las Malvinas), dado el hecho que la mayor parte de la banca acreedora comprendía capitales norteamericanos. En este contexto, Europa surge como una especie de tercera vía, tanto para acceder a financiamiento, como para apoyo a los sistemas democráticos nacientes. Esto no siempre ha tenido un correlato objetivo en el comportamiento europeo, pero se puede apreciar un cambio de percepción por parte de América Latina respecto del rol potencial de Europa en las relaciones internacionales.

Se puede agregar como antecedente inmediato al tratado, el acuerdo de cooperación previo entre ambos gobiernos que significó recursos para equipamiento italiano para la industria argentina por un monto cercano a los 240 millones de dólares. En cierta medida, dicho acuerdo sirvió para inspirar la parte del tratado relacionada con créditos de ayuda.

Todos estos elementos sirven para enfatizar el hecho que las iniciativas de cooperación bilateral entre Argentina e Italia cayeron en terreno fértil, fortaleciendo los lazos tradicionales ya mencionados.

## II. DESCRIPCION DEL TRATADO

### 1. Objetivos

Existía un objetivo general, claramente explicitado por el propio nombre del tratado que era el de establecer una relación asociativa particular que comprendiese todos los ámbitos del quehacer de los dos países (económico, cultural, científico, tecnológico etc.). Dentro de este objetivo general está la idea de reforzar el régimen democrático argentino a través de la consolidación del sistema económico, tomando como ejemplo el sistema italiano, especialmente en lo que se refiere a pequeña y mediana empresa. En el tratado mismo, en los considerandos, en los discursos de presentación y en todas las actividades de divulgación queda de manifiesto la intención de fortalecer el sistema democrático argentino mediante la promoción e impulso de aquellos aspectos considerados claves en el proceso de desarrollo italiano. Las ideas y los conceptos tales como tejido productivo, pequeña y mediana empresa, desarrollo regional, competitividad, orientación al mercado externo e incluso parlamentarismo, son recurrentes en todas las actividades relacionadas con el acuerdo y en cierta medida, influyen en todo el texto del tratado.

Dentro del aspecto económico, se contemplan fundamentalmente tres formas de cooperación que el tratado se empeña en promover y fomentar. Estas tres formas son: créditos de ayuda italianos, inversiones directas italianas e inversiones directas argentinas. A través de estos tres instrumentos se pretendía generar un flujo de inversiones en territorio argentino por un monto aproximado a los cinco mil millones de dólares en el quinquenio 1988-1992.

El instrumento para llevar a cabo estas inversiones era la "joint-venture" o emprendimiento conjunto. En efecto, todo el tratado descansa sobre la base de asociaciones entre empresarios argentinos e italianos en lo que se refiere a proyectos privados. Dentro del proceso de "privatización" de la cooperación al desarrollo producido en Italia, los emprendimientos conjuntos son identificados como la mejor herramienta para fortalecer relaciones comerciales estables y duraderas entre dos países. En ese contexto no es de extrañar que sea la "joint-venture" la forma elegida para llevar a cabo las iniciativas de cooperación. Como se verá más adelante, el proyecto ideal que se tuvo en mente al momento de la firma del tratado (especialmente por el lado italiano) tenía como precondition la existencia de un emprendimiento conjunto.

### 2. Mecanismos de cooperación contemplados

Dentro del tratado, los aspectos de cooperación económica ocupan un lugar preferente. Como se dijo, el tratado prevé tres instrumentos para fomentar un flujo de inversiones en territorio

argentino: créditos de ayuda, inversiones directas italianas e inversiones directas argentinas. También están contempladas donaciones que se rigen por criterios sociales y no económicos. Estos instrumentos tienen tres características que resultan particularmente novedosas. En primer lugar el volumen del flujo esperado que alcanza a los cinco mil millones de dólares en cinco años. En segundo lugar la idea de flujo que supone una cierta permanencia en el tiempo de la ayuda prometida. Y, en tercer lugar, el privilegio de las "joint-ventures" como instrumento para concretar la ayuda.

A estas características hay que agregar el hecho que los créditos de ayuda están concebidos en términos extraordinariamente favorables para el gobierno argentino. En efecto, las tasas de interés están por debajo de las tasas de mercado internacional en hasta un 70% y en las mejores condiciones de la cooperación internacional permitidas por los países de la OCDE.

Los criterios inspiradores, así como las formas de materializar las declaraciones de intención del tratado, no son claras ni definidas. El tratado deja abierto el camino para una instrumentación hecha de común acuerdo entre ambas partes a través de los organismos competentes.

Se sabe que la idea es fortalecer la pequeña y mediana empresa; que se busca favorecer la descentralización del país y que se persigue la modernización de la industria argentina, así como el mejoramiento de la competitividad internacional. Cada uno de estos elementos está presente, en mayor o menor medida, en la operatoria respectiva, pero a nivel de tratado las referencias son generales.

Se expresa que de los fondos destinados a créditos de ayuda (financiación blanda), aproximadamente la mitad debe ir a proyectos productivos argentinos con exclusión del sector público, pero no existe más precisión que esa. Incluso en los fondos prometidos para después de 1990, las indicaciones son más vagas e imprecisas aún.

También se señala que ambos gobiernos destinarán los créditos y las inversiones teniendo en cuenta la necesidad de aumentar la capacidad de exportación de los productos industriales argentinos.

En lo que respecta a inversiones públicas, los Addenda I y II al acta del tratado, se encargan de señalar cuales son los proyectos hacia donde se orientarán las inversiones italianas en conjunto con empresas u organismos estatales argentinos. La parte pública está determinada por una descripción casuística de proyectos a realizar. Destaca en esta descripción la gran cantidad de proyectos incluidos y su envergadura.

a) Créditos de ayuda

Montos involucrados

El tratado establece la intención del gobierno italiano de transferir, por este concepto, al sistema productivo argentino un monto total aproximado de 1 500 millones de dólares en el plazo de cinco años. Sin embargo, esta es la declaración de intenciones en el marco del tratado. Concretamente el gobierno italiano se compromete a otorgar, para el bienio 1988-1989, 600 millones de dólares para la realización de proyectos de cooperación en Argentina, individualizados de común acuerdo.

Potenciales usuarios de estos créditos

El acta precisa que alrededor de la mitad de esos 600 millones de dólares estará reservado a proyectos productivos argentinos con exclusión del sector público. Se agrega que el gobierno italiano se compromete por cifras análogas para los años 1990-1992. En este caso se dice que se excluye las grandes obras de infraestructura pública, pero no se define lo que ella significa ni tampoco se dice si la mitad de esos créditos concesionales se destina al sector productivo privado y el resto al sector público. En consecuencia, para los primeros 600 millones de dólares el criterio es claro, es decir, 300 millones para el sector productivo privado argentino y el resto para el sector público. Pero para el flujo posterior de los años 90 al 92 no está claro el monto total para uno u otro sector.

Asimismo, del propio texto del tratado se desprende que la pequeña y mediana empresa son potenciales usuarios a favorecer.

Objetivos de los créditos

Mediante el otorgamiento de estos créditos se busca favorecer la modernización tecnológica, mejorar la competitividad de la industria argentina y, consecuentemente, aumentar la capacidad de exportación de los productos industriales argentinos.

Condiciones de los créditos

En general, se trata de créditos de hasta 20 años para pagarlos, con 10 años de gracia y un interés anual (Estado-Estado) del 1.75% real anual<sup>1</sup>. Los créditos están fijados en dólares.

Criterios inspiradores para el otorgamiento de los créditos

De acuerdo a lo dicho, se busca fortalecer las joint-ventures entre empresarios argentinos e italianos como la mejor forma de estrechar lazos comerciales entre ambos países. Los créditos de ayuda concesionales, aparecen en principio condicionados por la existencia de una joint-venture.

Se deja a los organismos argentinos, pero sometidos a la aprobación de los órganos competentes italianos, los criterios y modalidades para la adjudicación de los créditos. No hay, en el marco del tratado, criterios sectoriales para definir el destino de los créditos. En lo que respecta a criterios de localización geográfica, existe sólo una referencia a la necesidad de descentralizar el país.

Conviene recalcar aquí lo dicho respecto de los objetivos (generales y específicos) que de alguna manera marcan la pauta de los criterios de elegibilidad de los proyectos adoptados con posterioridad.

#### Regimen tributario

Se establece una exención tributaria para los bienes de capital importados desde Italia en el marco del tratado. Esto significa la exención de los derechos arancelarios (y todos los impuestos asociados al trámite aduanero) y el impuesto al valor agregado (IVA).

#### Régimen de garantías

No se establece claramente la forma como los usuarios del crédito deban garantizar el importe del crédito. En todo caso, dado el carácter Estado-Estado del tratado, pueden distinguirse dos niveles a este respecto. En cuanto al monto total de los créditos concesionales tiene que operar algún sistema por el cual el Estado argentino (a través de uno o varios organismos) se hace responsable por los pagos al estado italiano. Un segundo tipo de garantía será el que pedirá el Estado argentino a los usuarios del crédito, lo que depende de la operatoria que se establezca. En definitiva, son los bancos comerciales que asumen el riesgo frente al Estado argentino exigiendo a los particulares garantías reales por sobre el valor del crédito.

#### Organismos involucrados

Se ha querido evitar la creación de una burocracia ad-hoc para la administración de los créditos. Solamente se crea un organismo financiero que no tiene, como se verá, gran importancia en la operatoria de adjudicación de los créditos. Dicho organismo se llama Consejo Técnico Financiero y está compuesto por cuatro representantes de bancos o grupos de bancos por país. Su sede está en Argentina y tiene como función principal la de evaluar proyectos. Sin embargo, la competencia en materia de otorgamiento de créditos está radicada fundamentalmente en los órganos argentinos respectivos.

b) Inversiones directas italianas

Respecto a este instrumento, el tratado y las Addenda al acta expresan el interés de ambos gobiernos de promoverlo. Para ello se establece la exención arancelaria y tributaria, al igual que para los créditos de ayuda, de los bienes de capital importados desde Italia en el marco del tratado. Adicionalmente se establece un seguro al capital y a los dividendos al amparo de las disposiciones de la ley italiana número 227 de 1977.

El gobierno argentino, por su parte, garantizará a las inversiones italianas realizadas bajo el tratado, la libre repatriación de capitales y la transferencia de utilidades bajo la forma de remesas al exterior.

Por último, también se establece la posibilidad que estas inversiones se acojan al régimen de capitalización de deuda externa argentina que tiene un tratamiento especial.

Es aplicable lo dicho respecto de los objetivos y los criterios inspiradores de los créditos de ayuda, con la salvedad que las inversiones están motivadas por decisiones voluntarias de los agentes privados italianos y, por lo tanto, no existe una decisión estatal que pueda imponer criterios sectoriales o locales para su aprobación. No obstante ello, es lógico pensar que cualquier inversión directa italiana traerá aparejada la solicitud de un crédito de ayuda por lo que ambos instrumentos están, en realidad estrechamente vinculados. Por último, las inversiones italianas podrán acogerse, al igual que cualquiera empresa que se instale en Argentina, a los sistemas de incentivo tributario vigentes.

c) Inversiones directas argentinas

Respecto a este instrumento, las referencias son vagas y no existe casi ninguna disposición específica. Solamente existe el compromiso del gobierno argentino de facilitar las inversiones argentinas por un monto similar al monto total de los créditos de ayuda prometidos por el gobierno italiano. En la práctica, los proyectos presentados no han significado inversiones incrementales de la parte argentina, sino que se han traducido en la valoración de activos ya existentes.

d) Los tres instrumentos de cooperación como fomento de emprendimientos conjuntos

En el esquema ideal de cooperación, los autores del tratado habían pensado que un empresario argentino (inversión directa argentina) se podía asociar con un empresario italiano (inversión directa italiana) para formar una joint-venture. Ambos harían aporte de capital (el argentino aportaría principalmente su empresa y sus activos y el italiano maquinaria y/o recursos financieros)

y juntos solicitarían un crédito de ayuda (otorgado por el gobierno italiano) para llevar a cabo el proyecto conjunto. Este esquema ideal es el que sirve incluso para explicar los montos señalados en el tratado como objetivo a cumplir en cinco años. Es decir, 1 500 millones de dólares de créditos de ayuda, 1 500 millones de inversiones directas italianas y 1 500 millones de inversiones argentinas. Los 500 millones restantes para completar 5 000 millones de dólares deberían corresponder a donaciones o ayuda no reembolsable y a otros créditos para infraestructura pública.

Este esquema ideal no significa en absoluto que esos montos estén asegurados ya que la formación de emprendimientos conjuntos es eventual y depende de un sinnúmero de factores. Esto quiere decir que tampoco los montos correspondientes a créditos de ayuda están garantizados, por cuanto es requisito previo la existencia de una joint-venture.

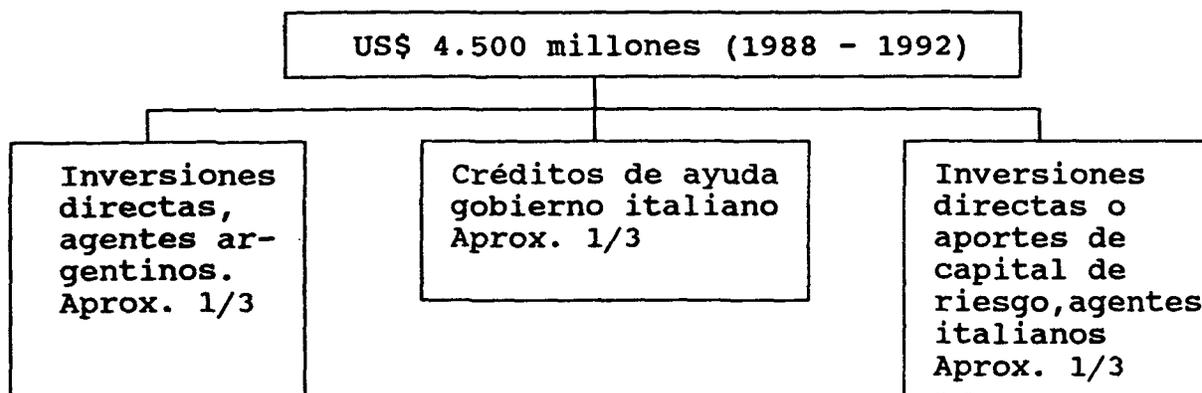
Es obvio que los objetivos señalados no pueden ser cumplidos a cabalidad (como se verá en el análisis de la operatoria), pero debe ser tenido en cuenta al momento de evaluar los resultados del tratado, por cuanto representa la intención original de los autores del mismo.

### III. LA MARCHA DEL TRATADO : OPERATORIA Y RESULTADOS HASTA LA FECHA

Como ya se señaló, la meta explícita del tratado en materia de cooperación económica al momento de su firma era movilizar, durante los cinco años siguientes, aproximadamente 5 000 millones de dólares, orientados a concretar inversiones productivas, obras públicas y de infraestructura en Argentina. Esta suma se alcanzaría mediante aportes en proporciones similares de inversionistas privados italianos, créditos de ayuda del gobierno italiano, e inversionistas públicos o privados argentinos, por un total de 4 500 millones de dólares. La parte argentina no excluía la posibilidad de valorar activos ya instalados como aporte de capital. El resto correspondería a aportes italianos para programas de ayuda social en Argentina.

El gráfico 1 muestra en forma esquemática cómo se preveía movilizar los aproximadamente 4 500 millones de dólares, conforme al acta adjunta al tratado firmado en diciembre de 1987, contrastándose con lo que efectivamente se ha dado luego de su puesta en marcha.

Gráfico 1



En los proyectos presentados por el sector privado, ellas se han reemplazado por el valor de los activos ya instalados.

Sector público: compromiso de colocar US\$ 285 millones en primer paquete de proyectos. Obstáculos para su concreción  
S. Privado: línea de créditos disponible a mayo de 1990: US\$ 50 millones

Virtual inexistencia de este componente en proyectos presentados.

En lo que sigue, interesa detallar los aspectos de mayor relevancia en la operación de las dos grandes líneas crediticias que Italia ha otorgado a Argentina, desde la reinstauración del sistema democrático en este último país. Nos referimos a los créditos de equipamiento acordados en 1986, y a la posterior línea de créditos de ayuda contemplada en el tratado. Los primeros constituyen el antecedente directo de los segundos influyendo, como se verá más adelante, en el diseño del esquema financiero y burocrático de soporte así como en las recientes modificaciones introducidas para la presentación de proyectos en el marco del tratado.

#### 1. Antecedente previo al tratado: el crédito de equipamiento

El crédito blando de equipamiento, propuesto por el Presidente Pertini durante su visita a Argentina en 1984, y ratificado en la segunda reunión de la comisión mixta argentina italiana para la cooperación, en Diciembre de 1985, constituye el antecedente directo de la línea de créditos contemplada en el tratado. Lo ocurrido con este crédito de ayuda que como se verá más adelante, no estuvo exento de demoras, errores instrumentales y operativos, da pie a una activa discusión en Argentina con respecto a la viabilidad del tratado. Su descripción y análisis ayuda entonces, a comprender el posterior esquema institucional y procedimientos involucrados en éste.

Efectuaremos, primero, una breve cronología de la puesta en marcha del crédito, para luego presentar sus resultados básicos, y finalmente evaluar los aspectos que habrían influido de manera relevante en su operatividad y efectividad.

a) Cronología

En diciembre de 1985, las autoridades italianas anunciaron el otorgamiento de una línea de créditos blandos para Argentina "en las mejores condiciones de la cooperación internacional" por 180 millones de dólares. En el acta correspondiente, no se preveía destino específico alguno para estos créditos, mencionándose sólo que ellos debían ser utilizados para financiar la adquisición de bienes de capital de procedencia italiana.

En febrero de 1986, la Secretaría de Industria y Comercio Exterior, SICE, convocó oficialmente a pequeñas y medianas empresas, que desearan importar bienes de capital italianos, a presentar sus proyectos antes del 10 de abril de dicho año. La categorización de pequeña y mediana empresa se efectuó considerando el patrimonio fijo contable, el cual, excluyendo edificios, fijó el límite para las pequeñas empresas en 300 000 dólares; y para las medianas en tres millones de dólares.

El llamado efectuado por la SICE fue exitoso, recibándose en un plazo de 45 días, más de cuatrocientos proyectos que solicitaban ser incluidos en el primer tramo del crédito (en ese momento, de 60 millones de dólares).

Aun cuando en julio ya se había completado la preselección de los proyectos por parte de la SICE, sólo a fines de septiembre la línea de créditos cobra vigencia, con la firma del convenio de cooperación técnica entre ambos gobiernos. Se redefinen los montos acordados, estableciéndose tres tramos anuales, el primero por un monto de hasta 120 M ECU en 1986, y los dos siguientes, por 60 M ECU cada uno, para 1987 y 1988.

En diciembre de 1987, es decir, 17 meses después que la SICE preseleccionara los proyectos, el Banco Nacional de Desarrollo, BANADE, agente financiero de la parte argentina, invitó a los clientes cuyas solicitudes habían sido resueltas favorablemente, a culminar los trámites de constitución de garantías y de esta forma, operativizar la línea de créditos.

Los tramos segundo y tercero fueron consolidados, recibándose presentaciones mediante los llamados de la SICE del 30.12.86 y del 30.6.87.

Un problema manifestado a comienzos de 1989, fue que las operaciones concretadas ascendían solamente a cerca de 70 M ECU para el primer tramo, y 40 M ECU para el segundo. El BANADE,

entonces, fijó un plazo para que todas las operaciones aprobadas se concretasen. Muchos lo hicieron, pero igualmente quedó un saldo no colocado de entre 40 y 50 M ECU. Así, entre septiembre y noviembre de 1989 se presentó un número importante de solicitudes al BANADE. Las aprobadas coparon el remanente, estableciéndose que aquéllas presentaciones aprobadas, pero excedentarias, pudieran presentarse en el marco del tratado (a esta fecha ya operativo), aun cuando no contemplasen emprendimientos conjuntos.

Las condiciones financieras de los créditos fueron, para el primer tramo, veinte años de plazo, con siete de gracia e interés real de 1.75% anual. Para el segundo, el plazo se redujo a diez años con dos de gracia e interés real del 2.5% anual. Este cambio en las condiciones del crédito, fue determinado por las autoridades argentinas con el doble objetivo de ampliar el número de beneficiarios mediante un régimen de revolving, y de simplificar el problema de las garantías, al ser más coherente el plazo del crédito con la vida útil de los bienes objeto de éste.

b) Resultados

Los datos disponibles consignan, hasta abril de 1989, que las operaciones acordadas alcanzaban un total de 198, e involucraban importaciones de bienes de capital italianos por un total de 148.9 M ECU, es decir, un 62% del monto total disponible. En los cuadros siguientes, se muestra la distribución de los créditos según actividad económica, tipo de proyecto, tamaño y provincia.

Es interesante confrontar el perfil de los proyectos concretados, con los criterios definidos previamente por la SICE para la asignación de prioridades entre las solicitudes de crédito presentadas. Estos criterios conformaban un sistema de puntajes, que pretendía dejar fuera todo tipo de discrecionalidad en la preselección de proyectos, a cargo de la Subsecretaría de pequeña y mediana empresa. Los criterios de priorización fueron:

1. Localización en el interior del país.
2. Proyectos en sector agroindustrial.
3. Proyectos que incorporen, a través de bienes de capital, equipamiento en informática.
4. Proyectos cuya contribución neta de divisas sea positiva.
5. Proyectos de sociedades de riesgo compartido entre empresas argentinas e italianas.

c) Evaluación preliminar

Al revisar la operatoria de la línea de créditos en cuestión, sobresale como primer aspecto negativo, la demora entre el

otorgamiento, por parte del gobierno italiano y su operativización, por parte del BANADE (24 meses). Este retraso, sumado a los tiempos de aprobación de los créditos, constitución de garantías y trámites de embarque, implicó que, en la práctica, muchos empresarios concretasen su importación más de dos años después de haber presentado la solicitud de crédito, motivo por el cual las facturas pro-forma correspondientes debían ser actualizadas, dilatando aún más el embarque de las maquinarias y equipos adquiridos. Esto implicó un desincentivo para los proyectos más innovativos, o situados en sectores de mayor dinamismo tecnológico.

Cuadro 1

CREDITO PREVIO DE EQUIPAMIENTO ITALIANO POR ACTIVIDADES  
(4-1987 al 4-1989)

Actividad	Nro. Oper.	Monto (miles ECU)	(%)
Hortalizas	1	1 152.4	0.8
Serv. Agropecuarios	1	102.2	0.1
Explotac. Minas y C.	8	7 422.6	5.0
<u>Producción primaria</u>	<u>10</u>	<u>8 677.1</u>	<u>5.8</u>
Produc. Alimenticios	27	23 362.8	15.7
Bebidas	3	1 975.6	1.3
Textiles	39	32 744.3	22.0
Calzado y Confecciones	6	3 143.4	2.1
Madera y Corcho	5	4 276.7	2.9
Muebles y Accesorios	2	642.8	0.4
Papel y Productos	5	4 733.7	3.2
Imprenta y Editor	5	2 693.1	1.8
Cuero	6	3 256.1	2.2
Productos de Caucho	2	680.3	0.5
Sustancias Químicas	1	6 960.9	4.7
Prod. Minerales no Met.	12	12 086.7	8.1
Metálicas básicas	5	5 074.9	3.4
Productos Metálicos	7	6 482.6	4.4
Maquinaria no Eléctrica	17	10 953.3	7.4
Maquinaria Eléctrica	6	6 102.2	4.1
Mater. Transporte	12	5 841.2	3.9
Manufac. diversas	12	6 148.9	4.1
<u>Industria Manufacturera</u>	<u>182</u>	<u>137 087.4</u>	<u>92.1</u>
<u>Servicios</u>	<u>6</u>	<u>3 091.4</u>	<u>2.1</u>
<u>Total</u>	<u>198</u>	<u>148 855.9</u>	<u>100.0</u>

Fuente: BANADE, Prince de Tangelson; "Crédito Italiano: su operatoria en Argentina".

## Cuadro 2

CREDITO PREVIO DE EQUIPAMIENTO ITALIANO POR DESTINO  
(4-1987 al 4-1989)

Destino	Nro.	Monto Oper. (miles ECU)	Monto prom. (miles ECU)
Ampliación Planta Ind.	1	1 918.9	1 918.9
Ampliación Planta Ind.	1	684.7	684.7
Instal. Herram. Acc.y Rep.	1	733.5	733.5
Maq. y Equip. Nuevas Plantas	12	9 364.2	780.3
Maquinaria Ampliación	111	86 104.5	775.7
Reequip. Planta Existente	60	41 039.1	684.0
Rodados P/uso interno de Plantas Ind. o yacimientos	1	294.2	294.2
	4	4 383.8	1 096.0
Adq. nuevas plantas	2	1 566.5	783.2
Otras Inv. en activos fijos	4	1 541.0	285.3
Otros destinos	1	1 225.6	1 225.6

Fuente: BANADE, elaborado a partir de Prince de Tangelson, M.,  
op.cit.

## Cuadro 3

PROYECTOS SELECCIONADOS POR MONTO ACORDADO  
(4/1987 - 4/1989) (ECU)

<u>Rango</u>	<u>Cant. Oper.</u>	<u>%</u>
de 0 a 5.000	3	1.6
de 5.000 a 20.000	3	1.6
de 20.001 a 50.000	7	3.5
de 50.001 a 100.000	5	2.5
de 100.001 a 250.000	26	13.1
de 250.001 a 500.000	44	22.2
de 500.001 a 750.000	33	16.7
de 750.001 a 1 000.000	22	11.1
de 1 000.001 a 1 500.000	29	14.6
de 1 500.001 a 2 000.000	16	8.1
de 2 000.001 a 3 000.000	8	4.0
de 3 000.001 a 4 000.000	2	1.0
	198	100.0

Fuente: BANADE/89 Prince de Tangelson, M.; op.cit.

## Cuadro 4

CREDITO PREVIO DE EQUIPAMIENTO ITALIANO POR PROVINCIA  
(4-1987 al 4-1989)

Provincia	Nro. Oper.	Monto Total (miles ECU)	Monto Promedio (miles ECU)
Capital Federal	32	23 576.0	736.8
Buenos Aires	16	14 635.9	914.7
Gran Buenos Aires	45	28 757.3	639.1
Misiones	2	1 364.2	682.1
Corrientes	5	5 533.5	1 106.7
Entre Ríos	3	3 938.0	1 312.7
Chaco	1	2 572.6	2 572.6
Salta	1	1 152.4	1 152.4
Tucuman	2	1 928.2	964.1
Santa Fé	25	16 769.9	670.8
Córdoba	12	6 869.6	572.5
San Luis	11	6 917.3	628.8
La Pampa	1	214.7	214.7
La Rioja	5	4 037.6	807.5
San Juan	3	2 723.0	907.7
Mendoza	9	5 972.7	663.6
Neuquén	5	7 059.1	1 411.8
Río Negro	5	1 732.3	346.5
Chubut	11	10 351.6	941.1
Tierra del Fuego	2	860.2	430.1
<b>Total General</b>	<b>198</b>	<b>148 855.9</b>	<b>751.8</b>

Fuente: BANADE, elaboración propia a partir de Prince de Tangelson, M., op.cit.

Según los antecedentes obtenidos, las razones de la demora inicial y posterior lentitud en los trámites de aprobación fueron:

i) La dificultad para precisar el agente financiero del lado argentino, a fin de suscribir el convenio financiero con la contraparte italiana (Medio Credito Centrale). Este problema se prolongó por buena parte del año 1988, por cuanto primero se consideró, por parte del Ejecutivo, que el Banco Central argentino debía operar como agente financiero de segundo piso, transfiriendo a otros bancos la evaluación del riesgo comercial de los proyectos que se seleccionarían. Sin embargo, el BCRA estimó que sus estatutos le impedían actuar en dicho carácter, designándose entonces el BANADE como agente financiero único del lado argentino. Sin embargo, en la operativización posterior de los créditos del tratado, se optó por el sistema inicialmente descrito.

ii) Las dificultades para operativizar algunos instrumentos reglamentarios relativos al otorgamiento de los créditos. Específicamente, los problemas fueron el otorgamiento de avales y la liberación arancelaria estipulada en el acuerdo para los bienes importados. El primer punto fue uno de los mayores obstáculos que debió sortear el BANADE para la obtención de los créditos de la línea italiana. La garantía estipulada correspondía a los propios equipos a ser adquiridos. Ello, lógicamente fue considerado insuficiente por el BANADE, ya que se trataba de créditos a 20 años plazo, tiempo superior a la vida útil de prácticamente cualquier equipo. Este problema fue resuelto políticamente, con la decisión de la Secretaría de Hacienda, que fijó límites de garantías y asumió el riesgo de los créditos en noviembre de 1987, a través del decreto 1809. Con igual fecha, se formalizó la exención de derechos de importación de los bienes ingresados con el crédito, y que sería extensivo a las importaciones efectuadas en el marco del tratado.

iii) En la fase operativa, los procedimientos de aprobación de los créditos tampoco estuvieron exentos de problemas, que redundaron en una mayor lentitud en la concreción de las importaciones. De hecho, la secuencia acordada entre ambos gobiernos preveía que los proyectos elegidos por la Secretaría de Industria se enviaban trámite cancillería a la embajada italiana en Buenos Aires, para llegar al Ministerio de Asuntos Exteriores italiano. Desde ahí eran remitidos al organismo técnico italiano encargado de la evaluación.

Una vez recibida oficialmente la notificación sobre la aprobación de los proyectos por parte del gobierno italiano -siguiendo el camino inverso al ya descrito- la SICE enviaba los proyectos al BANADE, quien recién entonces efectuaba la evaluación técnica de éstos. Este engorroso procedimiento fue modificado para el segundo tramo, al participar el BANADE en la etapa de preselección de proyectos.

Otro elemento, si se quiere de carácter secundario, pero de igual forma mencionado sistemáticamente por los entrevistados e informes disponibles en relación a la marcha de este crédito, es el alto nivel de complejidad que presentaba la Guía de presentación de proyectos, estipulada por la SICE en la resolución 699 de 1986, esquematizada en el gráfico 2. Para una pequeña unidad productiva, a menudo sin capacidad gerencial para formular y elevar un proyecto de inversión, podía resultar muy difícil interpretar y completar la referida guía.

A pesar de los problemas de instrumentación que dificultaron su marcha, la gran cantidad de proyectos recibidos por la Subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresa, en cada llamado, es indicativa del grado de interés y expectativas que el acuerdo despertó entre el pequeño y mediano empresariado, en un momento en que la economía argentina no llegaba a los límites críticos de inestabilidad que alcanzaría a partir de fines de 1988.

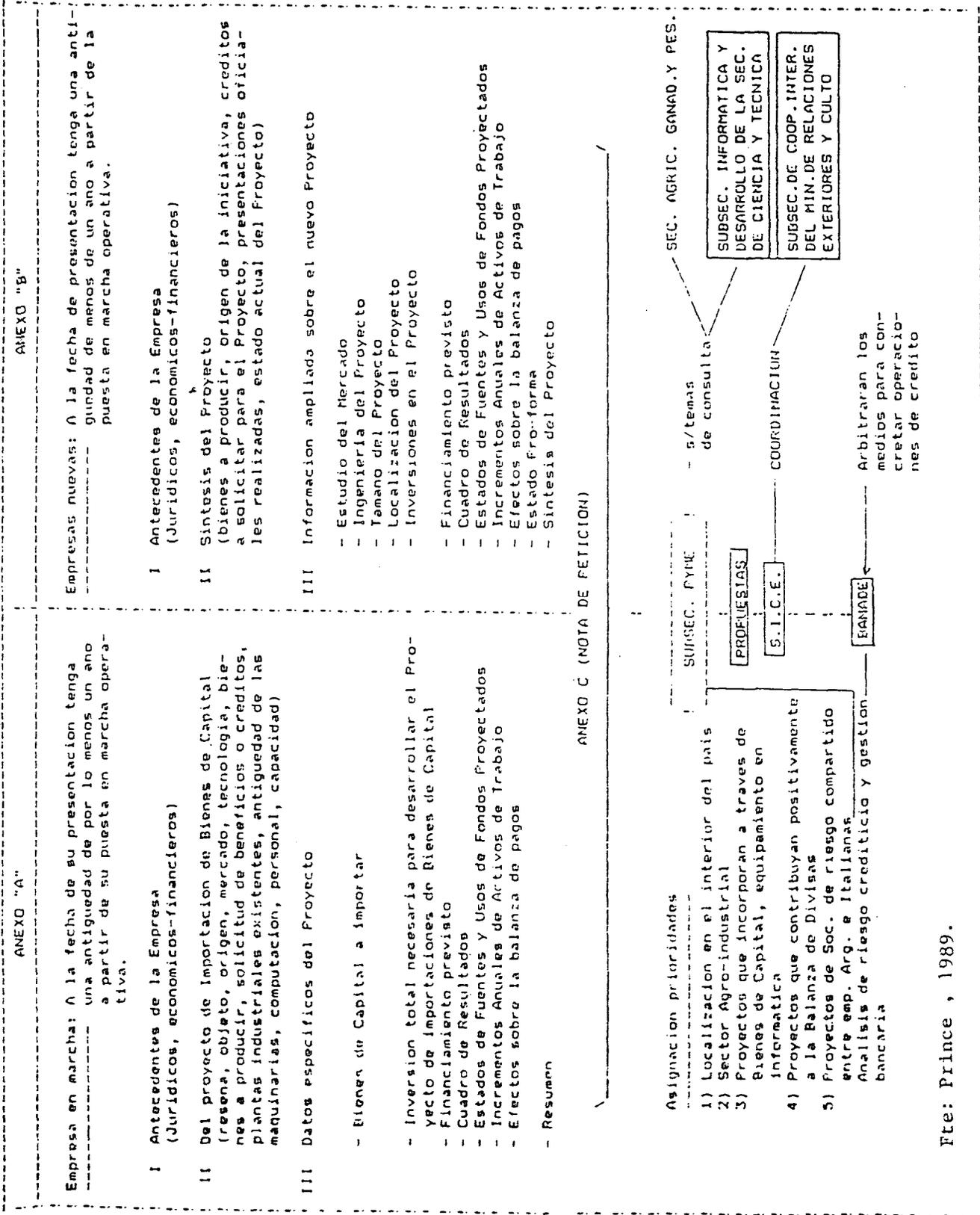
## 2. Los créditos de ayuda para el sector público en el marco del tratado

Al momento de la firma del tratado, se estipuló que durante el bienio 1988-1989, se concederían "créditos de ayuda por un monto de hasta 600 millones de dólares, para la realización de proyectos de cooperación en la Argentina, individualizados de común acuerdo" <sup>2</sup>. De ellos aproximadamente la mitad se destinarían a proyectos de inversión en obras públicas o en empresas estatales argentinas. En un principio el gobierno argentino manifestó su vivo interés en concretar, a través del tratado, iniciativas que al momento de la firma se encontraban en fase de negociación o bien, aprobadas por ambos países, pero aún no ejecutadas. En esta situación estaban los proyectos de digitalización del área telefónica múltiple de Buenos Aires, el de gas natural en Neuquén, y el plan nacional de emergencia contra las inundaciones. En conjunto estos tres proyectos implicarían créditos de ayuda por un monto global de más de 165 millones de dólares <sup>3</sup>. Asimismo, se señalan, en el Addendum II al acta, otros proyectos de interés para la parte argentina, tales como la central hidroeléctrica de Yaciretá, aspectos específicos del traslado de la Capital Federal a Viedma, obras públicas en diversas provincias, a la vez que se explicitaba el vivo interés de ambas partes, por intensificar la cooperación en el sector de telecomunicaciones.

El primer compromiso de ejecución de proyectos se suscribió recién en febrero de 1990. El retardo se explica, del lado argentino, por la demora en la ratificación del tratado por parte del legislativo, con mayoría opositora al gobierno anterior. Posteriormente, el cambio de gobierno anticipado implicó un período de rodaje para las nuevas autoridades, que tampoco ayudó a acelerar las cosas. En la parte italiana también hubo retardos, aun cuando menores, por parte del poder legislativo y a un proceso de fiscalización y revisión de los compromisos de gasto público en materia de ayuda externa, impuesto por la nueva administración del Ministerio de Asuntos Exteriores.

El convenio suscrito en febrero fijó los aportes crediticios italianos, destinándolos a la ejecución de los siguientes proyectos:

GRAFICO 2



Fte: Prince, 1989.

<u>Proyecto</u>	<u>Monto (millones US\$)</u>
Digitalización Dg.II	135
Revamping Central Térmica Costanera	75
Remodelación metro	70
Otros (Yaciretá, Informatización Tribunales del Trabajo)	4
<u>Total</u>	<u>284</u>

Fuente: Revista Cooperaciones, MAE, 1989, Prensa argentina.

Sin embargo, en los últimos meses, la ejecución de estos proyectos, cuyo inicio estaba previsto para la primera mitad de 1990, ha sufrido un serio traspié, debido al proceso de privatización de la Telefónica argentina, ENTEL, impulsado por el gobierno. Las compañías Atlantic Bell (Estados Unidos) y Telefónica de España, que adquirieron en total el 60% de la Empresa, no necesariamente perciben ventajas en la ejecución del proyecto Dg II, puesto que les amarraría tecnológica y financieramente a proveedores italianos.

De todas formas, aún en la eventualidad de que el problema de ENTEL-Dg II se resuelva, parece altamente improbable que durante el período 1990-1992 se cumpla la expectativa generada de concretar créditos adicionales por 900 millones de dólares en proyectos del sector público, dada la lentitud con que se prevé que el sector privado cubra los 300 millones de dólares programados inicialmente para el bienio 1988-1989.

### 3. Los créditos de ayuda para el sector privado en el marco del tratado

El tratado estipulaba que el otorgamiento de créditos de ayuda del gobierno italiano permitirían financiar la adquisición e instalación de equipos y maquinaria de fabricación italiana para proyectos de emprendimientos conjuntos entre agentes privados argentinos e italianos. Las condiciones de pago para los empresarios eran: 10 años de plazo, 3 de gracia e interés real de 3.5% anual, correspondiente a 1.75% Estado-Estado, más un 1% de diferencial para el Banco Central argentino, y un 0.75% de spread bancario comercial.

En Argentina, amplios sectores, tanto públicos como privados cifraron esperanzas en los créditos italianos, visualizándolos como una inyección reactivadora en parte del deprimido aparato productivo argentino. La Confederación General de la Industria, CGI, jugó un importante papel promotor, primero del convenio de equipamiento y posteriormente del tratado. Ya desde 1986, la CGI

había iniciado contactos con la CONFAPI (Confederación de la Pequeña y Mediana Industria Italiana), y con la CNA (Confederación Nacional del Artesanado Italiano), encaminados a identificar potenciales áreas de cooperación. Con la firma del convenio de cooperación técnica (previo al tratado) se aprueba la línea ya analizada en el punto 3.1 de créditos preferenciales para el equipamiento de la pequeña y mediana industria argentina con bienes de capital de origen italiano. La CGI intensifica sus actividades orientadas a informar y a sensibilizar a los empresarios con respecto a la posibilidad de vincularse con proveedores o partners italianos, a la vez que refuerza los contactos con CONFAPI y CNA mediante misiones recíprocas, avanzando en la evaluación de ventajas comparativas, diferencias tecnológicas, niveles de eficiencia y producción en áreas de complementación entre empresas de ambos países".<sup>4</sup>

A raíz de la firma del tratado y de las deficiencias observadas en el proceso de presentación de proyectos de equipamiento para el convenio de cooperación técnica, la CGI promueve y lleva a cabo con el apoyo financiero de la ONUDI, la creación de una oficina especial, destinada a prestar asistencia al pequeño y mediano empresario argentino en la formulación y presentación de proyectos para el otorgamiento de créditos de ayuda italianos. En otras palabras, esta oficina, desde el punto de vista de la CGI, daría curso a la formulación final de los proyectos para su presentación a la entidad financiera que evaluaría su posible auspicio. En la práctica, sin embargo, la operación de esta oficina tampoco estuvo exenta de contratiempos, llegándose incluso a reemplazar al personal a cargo de ella a comienzos de 1988, debido a múltiples deficiencias en su funcionamiento, constatadas por la oficina de la ONUDI en Milán.

a) Operatoria de la línea de créditos

El gráfico 3 muestra la secuencia burocrática implementada para la aprobación de los proyectos. El proyecto de joint-venture solicitante de crédito, se presenta a una entidad financiera autorizada para operarlo<sup>5</sup>, la cual deberá evaluar el proyecto y decidir si lo avala. En caso afirmativo, la entidad acepta el riesgo crediticio por el financiamiento promocional del proyecto en favor del Banco Central Argentino, y lo somete al Consejo Técnico Financiero. Este examinará la validez económica del proyecto, emitiendo recomendaciones no resolutivas a la Secretaría de Industria y Comercio.

Si al cabo de 30 días, el Consejo Técnico Financiero no hubiera elevado el proyecto a la Secretaría, el Banco que lo avala puede hacerlo directamente. La Secretaría de Industria debía declarar la elegibilidad del proyecto, fijando prioridades de acuerdo a criterios similares a los considerados en la aprobación de los créditos de equipamiento previos, pero elevando a nivel de requisito la condición de "joint-venture". En la práctica, dada la

improcedencia de fijar prioridades entre proyectos que no se presentan simultáneamente, la labor de la Secretaría de Industria y Comercio se ha circunscrito a verificar que el proyecto "no provoca daño" a la industria argentina, y que no exista sobrefacturación en las facturas pro-forma presentadas.

De la Secretaría de Industria y Comercio, el proyecto pasa al Comité Directivo, el cual se pronunciará aprobándolo, rechazándolo ó sugiriendo modificaciones. En esta fase el Banco Central Argentino debe verificar que la entidad financiera que avala el proyecto no sobrepasa el límite establecido para la colocación de créditos. Además, si el proyecto contempla capitalización de la deuda externa, el Ministerio de Economía debe aprobar la operación.

Una vez aprobado por el Comité Directivo, el proyecto es enviado desde la cancillería argentina al Ministerio de Asuntos Externos de Italia, el cual, a través de FIDIMI, verifica que el proyecto contribuye al desarrollo y no contradice los objetivos de la política de ayuda italiana. De ahí el proyecto avanza sucesivamente al Comité Directivo italiano y al Comité Interministerial, que autoriza finalmente al Medio Credito Centrale, para solicitar la apertura del crédito documentario, al agente financiero argentino.

Cabe reiterar que, a diferencia del crédito de equipamiento previo, el tratado originalmente contemplaba el otorgamiento de créditos de ayuda a emprendimientos conjuntos italo-argentinos, es decir proyectos que involucrasen inversiones de uno o más agentes argentinos, e inversiones o aportes de capital de riesgo de uno o más socios italianos.

En la práctica, sin embargo, el empresario argentino se veía forzado a simular ("dibujar") la forma de la joint-venture, para acceder a este crédito, no existiendo aportes significativos de capital italiano. Ello refleja una debilidad en el diseño del tratado, al imponer esta condición, a pesar de la manifiesta asimetría entre los pequeños y medianos empresarios argentinos e italianos, en cuanto a nivel tecnológico, grado de competitividad, capacidad financiera, y adicionalmente, información y expectativas en torno al tratado.

#### b) Resultados

Tal como ha ocurrido con los créditos para proyectos del sector público, las operaciones del sector privado han ido avanzando con marcada lentitud. En 1989, el gobierno italiano aprobó la apertura de la primera línea de créditos por un total de 50 millones de dólares. En mayo de 1990 aún no se resolvía ningún crédito, existiendo 5 proyectos en trámite de aprobación en Italia, por un monto total de 7.2 millones de dólares y otros dos en cancillería argentina, por un monto global de 9.5 millones de dólares. De acuerdo a antecedentes proporcionados por la Oficina

ONUDI-CGI a la prensa, más de 100 empresarios argentinos estaban negociando con posibles socios italianos, a comienzos de 1990, proyectos de asociación y acceso a créditos en el marco del tratado. Asimismo, se sabe que la cartera de proyectos retenida en bancos comerciales, sin haber conseguido el auspicio de éstos, es cercana a los 400 millones de dólares <sup>6</sup>.

Además se tiene conocimiento de empresas que, han iniciado la configuración de "joint-ventures" con socios italianos, en el marco del tratado, marginándose posteriormente para concretar los proyectos en forma privada.

### c) Elementos para una evaluación

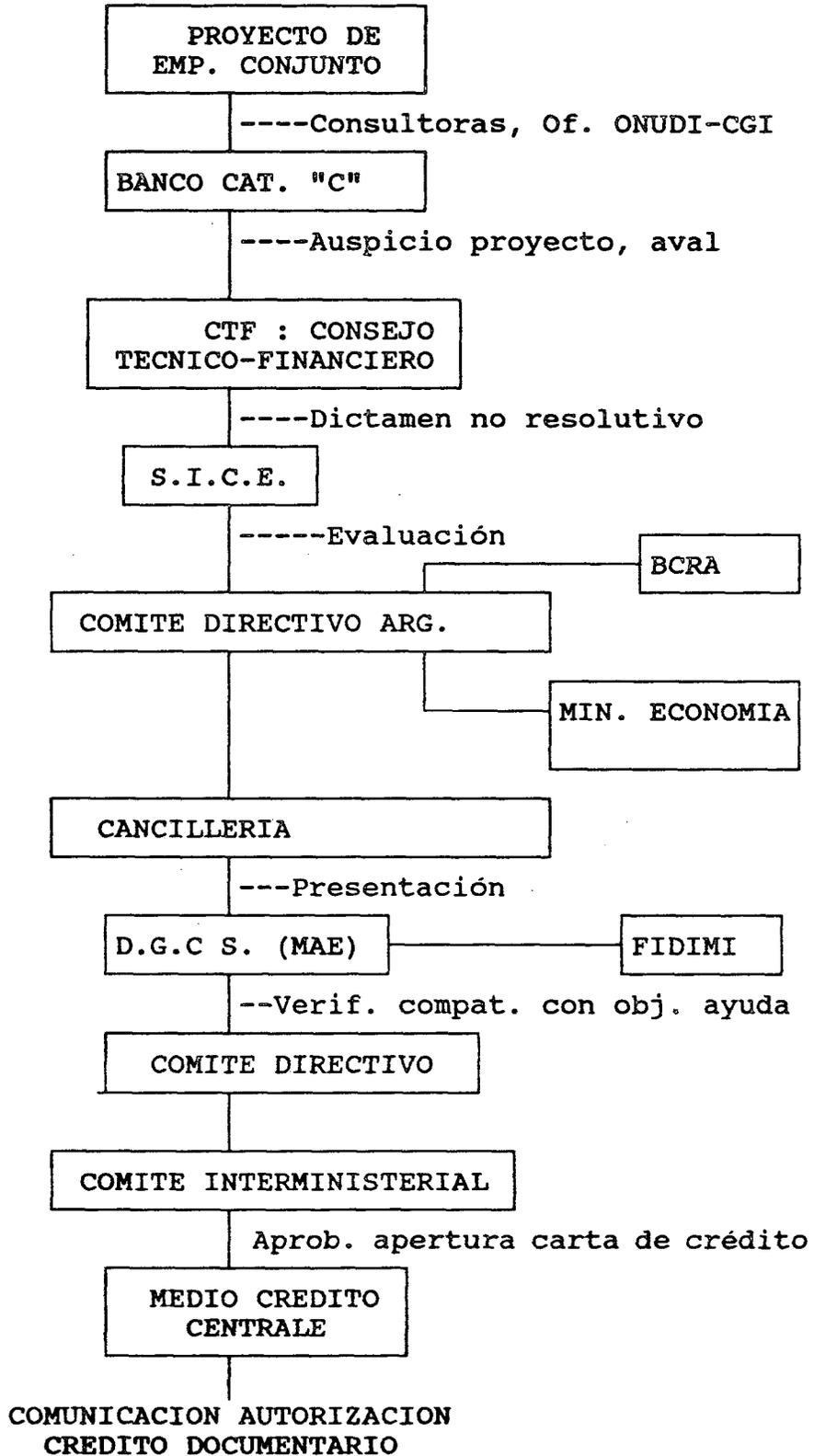
Es indudable que la transición de un gobierno a otro y la extrema inestabilidad económica durante los últimos dos años, ha generado en Argentina un ambiente poco propicio para la toma de decisiones en materia de inversiones que implican riesgo. Creemos, sin embargo, que estos no son los únicos factores explicativos de la falta de éxito del tratado hasta la fecha. Intentaremos caracterizar elementos que a diferentes niveles, pueden asociarse a la lentitud y falta de efectividad en el otorgamiento de créditos al sector privado.

En primer lugar, a nivel político es necesario consignar el retardo por parte del propio Congreso argentino en la promulgación del tratado. Como se mencionó anteriormente, Italia tampoco presionó por mayor celeridad en este trámite, debido al cambio de administración de su política externa por un lado y por el otro, al retraso con que se operaron los créditos de equipamiento previos, que puede haber hecho aconsejable retardar la activación del tratado.

A nivel económico, a la crisis de inestabilidad macroeconómica argentina a partir de fines de 1988, es necesario agregar una dificultad en la definición de ámbitos de competencia institucional referidos al tratado (como sucedió con el Banco Central Argentino y el BANADE, al momento de formalizar el convenio financiero de los créditos de equipamiento previos).

Un tercer elemento, inherente al diseño del tratado, es la orientación exclusiva de los créditos a proyectos de emprendimientos conjuntos entre italianos y argentinos. Al no existir una base amplia de vinculaciones, de carácter productivo ni comercial, la imposición de la joint-venture como condición para optar a créditos de ayuda, más que estimular esta forma de asociación, se constituyó en un obstáculo para la presentación de proyectos.

Gráfico 3  
 OPERATORIA PARA CREDITOS DE AYUDA A J.V. PRIVADOS



Es indudable que la coherencia entre las formas de asociación previstas y los instrumentos diseñados para apoyarlos, constituye un elemento fundamental para la eficacia de todo programa de cooperación económica. En este sentido, no queda claro que el otorgamiento de créditos blandos sea un instrumento adecuado, o al menos suficiente, para impulsar la formación de joint-ventures mixtas. La reciente eliminación de este requisito para solicitudes de crédito menores a 2.5 millones de dólares, así lo confirma.

Finalmente, a nivel administrativo-operacional, cabe mencionar varios factores negativos:

i) La complejidad de los procedimientos de aprobación de créditos. Las múltiples instancias de aprobación sucesiva, tanto por la parte argentina, como por la italiana (véase gráfico 3), han significado, en la práctica, tiempos de tramitación que oscilan entre los tres y seis meses para la aprobación de los proyectos en Argentina y nada indica que el trámite en Italia pueda llegar a ser más expedito.

ii) Las asimetrías de promoción y formación de expectativas entre el empresario italiano y el argentino en relación al tratado. Este último, a través de una promoción unilateral, generó expectativas desmesuradas con respecto a la posibilidad de asociarse con partners italianos, considerados, en algunos casos, verdaderas "tablas de salvación". Los fabricantes italianos en cambio, vieron en el tratado una alternativa más para expandir sus mercados de exportación.

iii) Problemas en la evaluación de proyectos de inversión dada la orientación hacia operaciones de corto plazo de la banca argentina en estos momentos y dificultad para la constitución de garantías. De hecho, la bajísima rentabilidad que para los bancos tiene operar estos créditos, en contraste con las operaciones de corto plazo, que reportan rentabilidades en torno al 25% real anual, ha determinado que la banca privada no opere eficazmente en el marco del tratado. Por otro lado, el aval que el banco comercial debe otorgar a todo proyecto por él auspiciado, implica que se evalúe más que la rentabilidad de los proyectos presentados, la capacidad de pago del empresario, exigiéndose niveles altísimos de garantías, en proporción de tres a uno con respecto al crédito solicitado. Un tercer factor que ha desincentivado a los bancos a operar en forma más dinámica ha sido la fijación de límites en la colocación de créditos por parte de cada banco, primero en un 10%, y luego modificado a un 25% de la capacidad contable de pagos de la entidad. Tratándose de créditos en dólares, y existiendo una situación de sobrevaluación cambiaria como la existente al momento de la operativización de los créditos, esta condición pasaba a ser extremadamente restrictiva pudiendo un banco mediano agotar su cupo de colocaciones con muy pocas operaciones.

Este conjunto de factores impulsó a la banca comercial, a avalar créditos más bien con un criterio de atención integral a clientes preferenciales, es decir clientes con un mayor nivel de operaciones y requerimientos múltiples al margen del crédito en cuestión. Esto indudablemente ha ido en detrimento de quienes se suponía eran los destinatarios principales de estos créditos, es decir, los pequeños y medianos empresarios, para quienes es mucho más difícil constituir garantías de la magnitud requerida, y además motivar a un Banco para avalar su proyecto. Para el banco resulta más cómodo y más conveniente operar con un proyecto mediano o grande, que con un conjunto de proyectos pequeños.

d) Modificaciones recientes

Luego de la III Reunión de la Secretaría Permanente Argentino Italiana para el tratado, compuesta por miembros de ambas Cancillerías, se acordó modificar algunos aspectos operativos, con el fin de agilizar los trámites. Básicamente, se fijaron plazos máximos para los procedimientos, de tal manera que los trámites no demoren más de 35 días en Argentina y otro tanto en Italia. Al cabo de 15 días después de cumplido este plazo, si no hay resolución, los proyectos deberán ser sancionados como aprobados por ambas partes. Otra modificación, fue la apertura del crédito para proyectos que no contemplen joint-ventures, hasta por un tope de 2.5 millones de dólares. Finalmente, se especificaron categorías de proyectos, de acuerdo al monto del crédito solicitado, las cuales implican simplificar el trámite de aprobación en el caso de los proyectos menores.

Es así como los proyectos menores a 5 millones de dólares, no requieren aprobación de los comités directivo ni interministerial en Italia. Si el proyecto es menor a 2.5 millones de dólares, no se requiere formación de joint-venture, ni aprobación de los comités recién mencionados, ni del Consejo Técnico-Financiero en Argentina.

#### IV. SINTESIS Y CONCLUSIONES

La falta de éxito que hasta ahora exhibe el tratado en cuanto a concreción de proyectos de inversión y, emprendimientos conjuntos, contrasta con las metas declaradas en diciembre de 1987, al momento de la firma. Ellas eran movilizar, en el quinquenio 1988-1992, recursos para inversión en Argentina por un monto de 5 000 millones de dólares. Alrededor de un 90% de este total se alcanzaría mediante inversiones directas argentinas, inversiones directas o aportes de capital italianos, y créditos preferenciales del gobierno italiano, en proporciones similares.

La línea de créditos preferenciales del gobierno italiano, estipulada en el tratado, está destinada a financiar la adquisición

de bienes de capital de fabricación italiana. Se trata de créditos extremadamente ventajosos, con 20 años de plazo, diez de gracia y un interés real Estado-Estado de 1.75% anual.

Se estableció que podían acceder a estos créditos el sector público, con proyectos de infraestructura previamente aprobados por la contraparte italiana, y el sector privado mediante proyectos de emprendimientos conjuntos ("joint-ventures") entre uno o más empresarios argentinos y uno o más socios italianos. En este último caso, el tratado priorizó explícitamente el otorgamiento de créditos a proyectos que presentasen pequeños o medianos empresarios argentinos asociados con sus similares empresarios o inversionistas italianos.

Un antecedente directo del tratado lo constituyó el crédito de ayuda para equipamiento, otorgado por el gobierno italiano a fines de 1985 y destinado a financiar la importación de bienes de capital de procedencia italiana.

El anuncio de apertura de dicho crédito tuvo inmediata acogida por parte del empresariado argentino. Sin embargo, pese a la gran cantidad de solicitudes de importación recibidas en cada uno de los sucesivos llamados de la Secretaría de Industria y Comercio, SICE, la concreción de las operaciones aprobadas se produjo en algunos casos, más de dos años después de la presentación de la solicitud.

Los factores explicativos de esta demora fueron las dificultades en establecer el esquema financiero por el lado argentino --función que a la postre desempeñó el BANADE en forma centralizada--, los problemas para operativizar instrumentos previstos tales como límites de garantías, avales y liberación arancelaria para los equipos y maquinaria importada mediante el crédito, y el engorroso sistema de aprobación de solicitudes, que incluía una compleja guía de presentación de proyectos, una secuencia de numerosas instituciones por las cuales el proyecto debía pasar en Argentina e Italia, antes de su evaluación técnica por parte del BANADE.

Transcurridos 40 meses desde la aprobación del otorgamiento de esta línea de crédito previa al tratado, se habían concretado operaciones por un 62% del monto total disponible, ascendiente a 240 M ECU.

De las 198 operaciones acordadas hasta esa fecha, un 61% corresponde a proyectos de equipamiento localizados fuera de Capital Federal y el Gran Buenos Aires, y un 47% corresponden a proyectos de carácter agroindustrial.

Por el lado argentino, los problemas suscitados en torno a la operación del crédito previo, originaron importantes cambios en el esquema institucional adoptado con posterioridad, para el tratado.

Entre estos cambios, destaca el rediseño del esquema financiero para la aprobación de los proyectos solicitantes de crédito. Ella fue descentralizada, actuando el Banco Central como agente financiero regulador y contralor y los bancos comerciales como operadores directos de los créditos, y avales de los proyectos que se presentasen en las instancias ulteriores.

No obstante ello, es evidente la ausencia de resultados concretos hasta la fecha. Sobre la base de los antecedentes recogidos, es posible enumerar una serie de factores que han ejercido mayor o menor influencia en el desempeño insatisfactorio del tratado en su parte económica hasta la fecha.

La explicación en detalle de estos factores se consigna en el capítulo III. Se indicarán acá esquemáticamente, distinguiendo el nivel general del específico al tratado, e identificando además, los ámbitos político, económico y operativo, tal como lo muestra el Cuadro 5. La distinción de niveles y ámbitos no implica que cada uno de estos factores sea independiente de los demás. Por el contrario, existen numerosas relaciones de causalidad entre aspectos generales y específicos. Ello ayudaría a explicar porqué el simple cambio en la estructura operativa del tratado con respecto al crédito de ayuda previo, no se tradujo en una mayor efectividad ni agilidad en el otorgamiento de los créditos al sector privado.

Por último, la existencia de emprendimientos conjuntos, cuyo proyecto se generó en el marco del tratado, pero que se concretaron al margen de éste, muestra que existe un espacio fértil en países como Argentina y Chile para iniciativas de esta naturaleza.

## Cuadro 5

## ASPECTOS QUE HAN INCIDIDO EN LA MARCHA DEL TRATADO

Contexto	Ambito	Aspecto identificado y consecuencias en el Tratado.
General	Político (Argentina)	Cambio de gobierno. Retrasó la ratificación del tratado por parte del poder legislativo. Lentitud en la puesta en marcha debido al cambio de responsables en instancias de decisión.
General	Político (Italia)	Demoras en la ratificación del tratado por parte del poder legislativo
General	Político (Italia)	Cambio de administración en Asuntos Exteriores italianos. Revisión de compromisos de ayuda externa: no ayudó a acelerar la operativización del Tratado.
General	Económico (Argentina)	Hiperinflación, crisis económica y planes de ajuste durante 1988 y 1989. Ambiente poco propicio para inversiones a largo plazo.
Específico	Político (Italo-argentino)	Formación de expectativas desmesuradas en Argentina a partir de las metas definidas en el tratado, acerca de la magnitud y cobertura de los beneficios que su operación reportaría.
Específico	Económico (Italia-Argentina)	Asimetrías y desconocimiento recíproco entre pequeños empresarios argentinos e italianos. Carencia de instrumentos adecuados para facilitar el establecimiento de "joint-ventures" en el marco del tratado.
Específico	Político-Operativo (Argentina)	Dificultades en la definición de ámbitos de competencia institucional. Dificultades en la activación de instrumentos laterales de apoyo.

Contexto	Ambito	Aspecto identificado y consecuencias en el Tratado.
Específico	Económico (Argentina)	Privatización de empresa ENTEL, amenazando concreción de proyecto incluido en la cartera de inversiones para créditos de ayuda al sector público.
Específico	Operativo (Italo-Arg.)	Excesivo número de instancias burocráticas para aprobación de créditos privados. Demora en los tiempos requeridos para la resolución.
Específico	Operativo (Argentina)	Desarticulación entre decisores políticos y financieros. Condiciones de pago estipuladas por el gobierno, no incentivaban a bancos a operar en la línea. No se diseñaron mecanismos financieros alternativos para el cumplimiento de garantías exigidas, que hicieran accesible estos créditos a las PYMES.
Específico	Operativo (Argentina)	Enfasis bancario en capacidad de repago del cliente por sobre rentabilidad de los proyectos. Desincentivo a empresarios pequeños innovadores.

#### V. RECOMENDACIONES

No resulta fácil separar los elementos propios y específicos del tratado Argentina-Italia, de aquellos de aplicación más general o que permitan extraer lecciones provechosas para experiencias, actuales o futuras, de naturaleza similar. Como está dicho, hay muchos factores y especificidades que hacen del tratado Argentina-Italia una iniciativa peculiar.

No obstante ello, existen algunos elementos de juicio que pueden resultar de particular utilidad para mejorar o superar los diversos problemas enfrentados por el tratado en cuestión. Cualquier país que pretenda suscribir acuerdos similares (y existen varias iniciativas en carpeta) deberá pasar por casi los mismos problemas y dificultades que pasaron argentinos e italianos en su momento. El objetivo de estas líneas es precisamente individualizar

los aspectos críticos que conlleva una iniciativa de esta naturaleza.

Esos elementos de juicio se centran especialmente en los mecanismos de cooperación económica contemplados por el tratado y, dentro de ellos, en los créditos de ayuda o créditos reembolsables que constituyen la columna vertebral de todo el sistema de ayuda financiera y promoción de inversiones que el tratado se proponía. Los acuerdos futuros deberán resolver respecto de la forma, el monto, los destinatarios y los objetivos de estos créditos. En este contexto se enmarca el conjunto de recomendaciones descritas más adelante.

### 1. Diseño de un esquema financiero

Uno de los primeros problemas que tendrá que resolver el país destinatario (probablemente en conjunto con el país prestatario) es la forma como se van a canalizar los recursos destinados a créditos de ayuda.

En este sentido se puede optar por un "banco de segundo piso" ó por un banco (u organismo financiero) centralizador. Es decir, un ente que actúe como contraparte financiera, como contralor y como operador, o que sólo realice las dos primeras funciones delegando en la banca comercial, u otra entidad, la función de operador de los créditos. Las razones para optar por uno u otro sistema dependerán de las condiciones particulares de cada país. No obstante, la clave será la capacidad para evaluar proyectos de inversión de largo plazo y los sistemas de seguimiento de estos proyectos que tenga una u otra alternativa. En Chile se ha intentado, con bastante éxito, el sistema de banco de segundo piso con préstamos del BID y del BM, por lo que parece lógico pensar en esta forma de canalización.

Si se opta por el sistema de banco de segundo piso habrá que tener en cuenta los sistemas de incentivos que se otorguen a los bancos para que se interesen en administrar estas líneas de crédito, así como los mecanismos de regulación para una distribución justa entre las distintas entidades financieras.

Dentro de los incentivos, el spread es uno de los factores más importantes pero no el único. Es obvio que en la determinación del spread también tendrá influencia el país prestatario por cuanto estos préstamos deben enmarcarse dentro de lo que se ha llamado el "consenso de los países de la OCDE" en materia de cooperación de ayuda al desarrollo, que en último término obligan a los países signatarios a no sobrepasar determinados montos y tasas de interés. Un diferencial muy bajo, como el acordado para el caso argentino, desincentivará toda participación de los bancos en estos créditos.

Un otro incentivo para los bancos dice relación con la posibilidad de alterar los plazos, tanto para la restitución del principal como para los plazos de gracia.

Muy relacionado con lo anterior está el problema del régimen de garantías que constituye uno de los obstáculos mayores en el otorgamiento de los créditos. Si el riesgo financiero recae en el banco, es evidente que este traspasará todo el riesgo al usuario final del crédito exigiéndole garantías reales (prendas e hipotecas) por sobre el valor del crédito total. Eso fue lo que pasó en el caso argentino y lo que pasa en Chile con las líneas de crédito del BID y del BM. La exigencia de garantías puede constituir una manera de preseleccionar a los usuarios finales de estos créditos que serán aquellas empresas con capacidad de garantizar sus obligaciones, disminuyendo la importancia de la calidad del proyecto, así como las posibilidades de acceso para el pequeño y mediano empresario a esta fuente de financiamiento. Aquí es donde entra el problema de la facultad de los bancos de modificar plazos porque si son créditos de largo plazo (10 a 20 años), desaparece automáticamente la posibilidad de recurrir a la prenda industrial como garantía porque la maquinaria en general se deprecia en plazos más cortos. Por lo tanto sólo queda la hipoteca como garantía real y la fianza (que en materia comercial se llama aval) y que es siempre personal. La fianza o el aval no son garantías bien aceptadas ni por los empresarios ni por los bancos.

En consecuencia, deben contemplarse mecanismos flexibles que permitan acortar plazos, especialmente cuando sólo se trate de financiar el cambio de maquinarias, para permitir el uso de la prenda industrial como garantía del crédito otorgado.

Existe un espacio fecundo para los fondos de garantía, que pueden ser parte de los instrumentos contemplados dentro del propio acuerdo de cooperación. Sin embargo, debe existir una adecuada coordinación entre los mecanismos de funcionamiento de los fondos de garantía con los bancos, o se corre el riesgo de burocratizar aún más el proceso (si por ejemplo el proyecto debe ser evaluado y aprobado primero por el banco y después por el fondo). Además puede restarse flexibilidad a las negociaciones con el banco en la eventualidad de un atraso en el pago de los compromisos pactados (ello ocurriría si los mecanismos de cobro judicial no estuvieran debidamente coordinados de manera que podría ocurrir que mientras el banco otorga más plazo para pagar, el fondo inicia el proceso judicial para hacer efectivas las garantías. Este es un problema real constatado en otras experiencias similares y muy frecuente en los casos comunes de concurrencia de distintos acreedores).

Para los casos de proyectos innovativos podría pensarse en algún sistema de fondos de capital de riesgo que permita acceder a los créditos a nuevos empresarios o aquellos que aporten ideas novedosas.

Adicionalmente se puede analizar la posibilidad de canalizar parte de los fondos a través de empresas de "leasing" ya que éstas presentan dos ventajas fundamentales sobre los sistemas tradicionales de financiación. En primer lugar no se presenta el problema de las garantías y en segundo lugar no se requiere un proyecto completo sino que se puede financiar una parte del proyecto o una máquina específica como complemento a otros sistemas de financiamiento. El problema será el de los plazos que no podrían superar los tiempos de obsolescencia de los bienes que se dan en leasing. No obstante, en Chile existe una creciente experiencia en esta materia que puede ser aprovechada.

Relacionado con lo anterior, cabe hacer mención a la necesidad de contar con mecanismos ágiles que permitan la integración de maquinarias y equipos por razones técnicas y no amarradas al financiamiento. Se puede pensar en formas que permitan mezclar financiamientos de fuentes distintas para acceder a tecnologías distintas dentro de un mismo proyecto. Esto cobra mayor relevancia cuando se constata la creciente globalización de las empresas líderes en tecnología, de manera que los equipos provienen de países distintos.

Por último un aspecto que cabe explicitar se refiere a la moneda en que se efectuarán los préstamos. Es dable suponer que Italia pondrá a disposición divisas en dólares y que estas serán convertidas a pesos en el Banco Central, para ser canalizadas hacia el sistema financiero. El Banco Central podría optar por "desdolarizar" los fondos permitiendo que los préstamos a los usuarios locales sean denominados en Unidades de Fomento (UF). En este caso, el Banco Central asumiría el riesgo de diferencias que puedan surgir entre la UF y el tipo de cambio del dólar a lo largo del tiempo. También es posible que el Banco Central no "desdolarice" en cuyo caso los usuarios locales tomarían préstamos en pesos equivalentes a dólares al tipo de cambio vigente a la fecha del desembolso de los créditos para pagarlos al tipo de cambio vigente a la fecha de los vencimientos respectivos. En este caso, el riesgo cambiario quedaría a cargo de los usuarios del crédito.

## 2. Definición de competencias institucionales

Una vez elegido el operador financiero y fijadas sus características y formas de funcionar, hay que establecer la manera como el proceso de aprobación sigue su curso. Ello también dependerá de las características de cada país.

Sin embargo, puede decirse en general, que deben evitarse la duplicidad de funciones y debe reducirse al máximo el número de traslados del proyecto. Así por ejemplo, la labor de Cancillería en el caso argentino podría limitarse a la función de correo e incluso eliminarse (la función del Ministerio de Relaciones Exteriores está en la génesis del tratado, pero no necesariamente

en su operación). Otro tanto puede decirse de una serie de trámites del lado italiano.

Los procesos de flexibilización para créditos de menos de 2.5 millones de dólares están demostrando que es posible reducir significativamente los tiempos de aprobación administrativa de los proyectos.

Debe buscarse una adecuada definición de las competencias, objetivos y funciones de las instituciones, que además deben ser las menos posibles.

A la luz de la experiencia no parece recomendable la creación de consejos interinstitucionales que presentan múltiples problemas para reunirse y para adoptar decisiones resolutorias.

Existen métodos de agilización de procedimientos, como por ejemplo, poner plazos límites después de los cuales se entiende por aprobado el paso respectivo, estableciendo las responsabilidades funcionarias si de ello resultase perjuicio para la institución.

### 3. Regímenes especiales de carácter tributario

Aunque no parece posible para Chile establecer algún tipo de régimen preferencial para un acuerdo específico (aparte del bajo interés de los créditos), conviene insistir que cualquier beneficio contemplado en el tratado debe ser activado juntamente con el tratado o con su operatoria. Esto que parece obvio fue uno de los mayores obstáculos que enfrentó el tratado argentino italiano.

### 4. Criterios de selectividad

Lo dicho hasta aquí se refiere fundamentalmente a la operatoria de los créditos de ayuda. Existen sin embargo, otros problemas que se relacionan con decisiones de política económica y que también deben ser considerados al momento de la firma de tratados similares.

Ambos países (pero principalmente el país destinatario) deben definir cuáles son los potenciales usuarios de los créditos y qué se persigue con su otorgamiento. Ello debe reflejarse en pautas y criterios de elegibilidad claros y definidos que se apliquen a la operatoria de aprobación de proyectos.

Cada país debe definir sus propios criterios de selectividad, sin embargo, esta no debe ser entendida sólo como un criterio de política económica sino que también como forma de acotar el uso de los créditos a fines relativamente específicos. En otras palabras, no parece aconsejable distribuir pocos recursos en un número muy grande de sectores o de regiones.

Adicionalmente debe considerarse el nivel tecnológico y su eventual aporte a la competitividad de los sectores del país

otorgante del crédito de manera que el crédito barato no sea la única razón que determine la selección de las tecnologías adoptadas.

Los objetivos del tratado Argentina-Italia por ejemplo de favorecer la modernización y competitividad de la industria argentina toda, parecen excesivos atendidos los montos involucrados finalmente. Pero los créditos, o una parte de ellos, pueden ser un excelente complemento para favorecer una zona geográfica o uno o más sectores industriales.

Los criterios de descentralización geográfica presentan en estos casos una ventaja adicional. La cercanía entre el poder político y la actividad económica favorece una mejor distribución de los créditos por la mayor identificación de los problemas y por una posibilidad mayor de control. En las grandes ciudades o centros urbanos existe más riesgo de que los créditos pierdan eficacia en un cúmulo de problemas administrativos y burocráticos sin que sea posible identificar su impacto. Además, el efecto demostración es más fácil en comunidades más pequeñas. Una posibilidad a explorar puede ser la de los bancos regionales, que pueden ser operadores de estos créditos. Es difícil pensar que en Chile esta sea una alternativa viable por el centralismo del sistema financiero. Sin embargo, eso no ha sido obstáculo a la especialización de algunos bancos en créditos agrícolas, por ejemplo, que se sitúan en zonas alejadas de la capital. Aprovechar ese tipo de experiencias parece razonable y posible.

##### 5. Coherencia entre objetivos e instrumentos

Debe hacerse un manejo cuidadoso de los objetivos y entender los tratados como declaraciones de intención que deben ser complementados con instrumentos jurídicos, administrativos y financieros que permitan avanzar en el sentido de los objetivos propuestos.

En este sentido el tratado Argentina-Italia es una muestra elocuente. En efecto, el condicionamiento de los créditos a la existencia de "joint-ventures" o emprendimientos conjuntos fue un elemento que repercutió negativamente en el funcionamiento general del tratado.

La asociación vía "joint-venture" puede visualizarse como la etapa final de un proceso de largo plazo de conocimiento y captación de posibilidades de complementación entre ambas partes, susceptible de ser impulsada mediante formas totalmente diversas a las tradicionales en materia de cooperación al desarrollo. Estas formas suponen una ágil y adecuada capacidad de identificar y evaluar proyectos viables, así como un mayor conocimiento de las formas de operar de las empresas en los dos países, considerando desde aspectos legales a problemas de gestión. Los instrumentos

aptos en el caso del acuerdo previo de equipamiento (créditos preferenciales) no fueron igualmente eficaces en este segundo caso.

En síntesis, cada objetivo requerirá de un conjunto de instrumentos adecuados para su cumplimiento y será necesario establecer instrumentos específicos para objetivos específicos.

#### Notas

1. A la fecha del acuerdo financiero del Tratado, las tasas de interés en el mercado internacional, se situaban en alrededor del 6.5% real anual.
2. Extractado del Acta adjunta al tratado.
3. Datos de Revista Cooperazione, Ministerio degli Affari Esteri, Italia, noviembre de 1989.
4. Véase CGI, Tratado A-I para una relación asociativa particular.
5. De acuerdo a la clasificación correspondiente del Banco Central de la República Argentina.
6. Antecedentes proporcionados por entrevistados en Cancillería.
7. Se incluyen en esta categoría las siguientes áreas: hortalizas, servicios agropecuarios, alimenticios, bebidas, textiles, calzado, cuero, madera y corcho, papel y celulosa).



