

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 567
3 de marzo de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

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



PROMOCION DE EXPORTACIONES E INTEGRACION: EXPERIENCIAS
Y PROPUESTAS EN EL MARCO DE LA ASOCIACION
LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI) */

*/ Este documento fue preparado por el Proyecto de Promoción de Exportaciones de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

87-03-233

INDICE

	<u>Página</u>
I. PRESENTACION Y RESUMEN	1
II. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES APLICADOS EN PAISES DE LA ALADI	7
A. LAS POLITICAS Y LOS MECANISMOS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES, AVANCES Y VACIOS	7
1. Estructura institucional	8
2. Incentivos fiscales	8
3. Incentivos arancelarios (aduaneros).....	9
4. Incentivos financieros	9
5. Incentivos cambiarios	9
6. Incentivos específicos	10
7. Otros incentivos	10
B. LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS	19
C. EXAMEN DE LOS MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES EN SU RELACION CON EL PROCESO DE INTEGRACION ECONOMICA DE LA ALADI	26
1. Argentina	27
2. Brasil	35
3. Colombia	45
4. Ecuador	50
5. México	55
6. Perú	65
7. Resumen de análisis de instrumentos	72
III. CONSIDERACIONES ACERCA DE LA COOPERACION EN MATERIAS DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES Y PROMOCION COMERCIAL ENTRE PAISES DE LA ALADI	77
A. COMERCIALIZACION EXTERNA	81
1. Brasil	83
2. Colombia	88
3. Argentina	91
4. México	92

	<u>Página</u>
B. COOPERACION EN MATERIAS DE FINANCIAMIENTO DE EXPORTACIONES	94
1. Formulación y ejecución de programas de cooperación en materias de capacitación, de asesoría técnica y de intercambio de experiencias	98
2. Modalidades de cooperación para fortalecer los sistemas nacionales de financiamiento	98
3. Acciones de cooperación para apoyar arreglos financieros a nivel regional	100
C. SEGURO DE CREDITO A LA EXPORTACION	103
1. Acciones de cooperación relativas a las compañías de seguros	103
2. Acciones de cooperación a través de la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALASECE)	105
Notas	108

I. PRESENTACION Y RESUMEN

Este informe revisa los mecanismos y las políticas de promoción de exportaciones que aplican los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En particular, el análisis está orientado a identificar mecanismos e instrumentos de fomento que apoyan el proceso de integración económica regional en que están empeñados los integrantes de la ALADI. También identifica aquellas situaciones que, derivadas de la aplicación de tales instrumentos, eventualmente pueden obstaculizar el desarrollo del proceso de integración.

La CEPAL ha tenido oportunidad de profundizar en el tema de las políticas y mecanismos de promoción que utilizan los países latinoamericanos para apoyar el desarrollo de sus exportaciones, en especial de las no tradicionales. La experiencia ganada constituye una buena base para pasar revista a lo que actualmente ocurre en esta materia entre los miembros de la ALADI. A la vez permite formular recomendaciones para poner en marcha otras políticas que contribuyan a incrementar las corrientes comerciales entre los países miembros de ese esquema de integración, como un medio de elevar el nivel de actividad económica interna de cada uno de ellos.

El trabajo se ha planteado valorando su importancia en el contexto de la crisis económica internacional que afecta a la América Latina y la necesidad de entregar recomendaciones operativas a los gobiernos a fin de robustecer el proceso de integración como fórmula de desarrollo en el contexto de esa crisis.

Las actuales condiciones de la economía mundial no permiten a los países latinoamericanos apoyar sus procesos de desarrollo a través del intercambio con los centros industrializados. Ello hace imprescindible orientar su acción económica hacia mercados de los países de la región y robustecer la vinculación entre sus economías. Por lo tanto, en el esquema de integración de la ALADI, se impone fortalecer todo tipo de relaciones económicas.

Por otra parte, la situación externa del desarrollo de las exportaciones latinoamericanas se ha visto agravada debido a las presiones proteccionistas de los centros industrializados, que neutralizan el esfuerzo exportador. El proteccionismo de los centros es particularmente intenso con los productos manufacturados de la región que han logrado penetrar esos mercados.

En el cuadro externo también hay que considerar la dura competencia que enfrentan algunos países de la región en el

comercio de las manufacturas, debido a la excelente posición competitiva que han logrado naciones en desarrollo del este asiático, en especial, Taiwan, Corea, Hong Kong, Singapur.

De no llevar a cabo una acción deliberada, orientada a aprovechar las ventajosas oportunidades que ofrece la integración regional para impulsar los procesos nacionales de desarrollo, la actual restricción externa seguirá constituyendo un elemento condicionante del desarrollo latinoamericano. Los hechos demuestran que esta vulnerabilidad externa de América Latina es aún uno de los rasgos que caracterizan a la economía regional. Quizás si en la actualidad con mayor gravitación para el desarrollo que en los tiempos pasados.

En esta perspectiva, tanto la concepción de las políticas nacionales de promoción de exportaciones como la implementación de sus mecanismos, hasta la fecha no han considerado a la integración económica regional como una finalidad prioritaria, inherente al proceso nacional de fomento a las exportaciones. En su diseño, estas políticas nacionales ni siquiera consideran debidamente el esquema de integración. Los mecanismos e instrumentos de apoyo a las exportaciones se han establecido sin ponderar de manera adecuada los mercados de destino de los productos favorecidos. Se ha observado que en los países de la ALADI no ha existido preocupación especial por ajustar el instrumental nacional de promoción, a fin de que sirva para reforzar o acelerar el proceso de integración económica en que se encuentran empeñados. En el trasfondo de tal situación subsiste la ausencia de una voluntad política de los gobiernos para avanzar decididamente en el esquema de integración regional.

Parecería que la integración económica no se visualiza como un proceso que puede contribuir a la expansión del desarrollo de la región y, en ese sentido, cooperar a la solución de los problemas de la sociedad latinoamericana. Tal vez se le considera sólo un conjunto de operaciones de intercambio comercial, como si se tratase simplemente de contribuir a la creación de corrientes de comercio que se destinan a mercados que juegan un papel similar al de otros ajenos al esquema de integración. Y todavía en esa óptica, hay dudas respecto de los beneficios que puedan lograrse, así como de su distribución.

En resumen, no se exponen nitidamente las ventajas y beneficios del proceso de integración económica, para que merezca ser considerado como una finalidad prioritaria, parte del desarrollo de la región. También es necesario consignar que la experiencia pasada ha contribuido a desdibujar la imagen de una integración vigorosa, efectiva y de utilidad para el desarrollo.

En otro campo, los planes nacionales de desarrollo de los países miembros tampoco toman en cuenta el fenómeno de la integración para efectos de sus diseños e implementación de metas, recursos, insumos, elementos de ajuste y otros componentes de los programas, como si tal consideración les fuera a restar autonomía. Igual falta de interés se ha observado en relación a establecer mecanismos de características y alcance regional, orientados a apoyar el desarrollo de las exportaciones no tradicionales, en una perspectiva favorable a la región en su conjunto.

Esta forma de abordar la estrategia de promoción de las exportaciones ha conspirado contra el robustecimiento del proceso de integración, ya que los mecanismos de estímulo a las exportaciones no lo privilegian. A la comunidad exportadora le es indiferente colocar sus productos en los mercados de la ALADI o en los de terceros países. El sector exportador se orienta, simplemente, de acuerdo con las oportunidades que encuentra en los mercados externos y con las posibilidades de recibir los variados beneficios fiscales, tributarios, financieros y arancelarios, que conforman el instrumental de fomento.

En conclusión, en materia de política regional los países no han vinculado el proceso de promoción de las exportaciones a la integración económica latinoamericana. Pese a ello, el comercio con la región ocupa un lugar preponderante en el caso de las exportaciones no tradicionales --objeto de la promoción de exportaciones--, en particular en el de las manufacturas. Los mercados de los países de la ALADI absorben alrededor de un tercio del total de las exportaciones de manufacturas que efectúan sus miembros. Ello refleja la base que estos mercados representan para la expansión del comercio de manufacturas y su consiguiente efecto sobre el proceso industrial. Para reforzar lo señalado, no está demás indicar que esto ocurre a pesar de la escasa incidencia que representa el comercio intra-ALADI respecto de las exportaciones globales de los países miembros: en 1983 y 1984 el intercambio recíproco no superó el 9% del total de sus exportaciones.

Al considerar debidamente el factor integración surge la necesidad de coordinar y armonizar los mecanismos e instrumentos de la promoción. Esto buscaría, por una parte, beneficiar dicho proceso y, por otra, evitar situaciones de exceso de promoción (sobrepromoción) que en el intercambio comercial pudiesen resultar perjudiciales para algunos productos de los países miembros. Tal es el caso en que se juntan efectos positivos combinados debido al manejo del tipo de cambio y a elevados niveles de devolución de impuestos; o se aplican regímenes de reintegro más otros apoyos que se conceden por la vía de la tasa de interés de los sistemas de financiamiento a las exportaciones.

Asimismo, es necesario cautelar la aplicación de los mecanismos de fomento a las exportaciones a fin de no perjudicar la posición competitiva de las exportaciones de los países miembros respecto de la de terceros. Este es el caso de los regímenes de exención de derechos de aduana, bajo distintas modalidades, que se utilizan como instrumentos de apoyo a las exportaciones. Su aplicación coloca en igual situación --para efectos del abastecimiento-- a productos provenientes de países de la ALADI y de fuera de la zona.

En este mismo orden de cosas, se puede indicar que tampoco se han aprovechado los sistemas nacionales de financiamiento a las exportaciones para estructurar condiciones favorables a los países de menor desarrollo económico relativo de la Asociación. Ello habría sido posible mediante la simple aplicación de tasas de interés diferenciadas, en beneficio de ellos, cuando las exportaciones corresponden a operaciones que tienen condiciones de pago a plazo.

Junto a lo comentado, también es imprescindible buscar nuevas formas de negociación económico-comercial orientadas a crear reales intereses comunes. Por esa vía se podría conformar una trama de relaciones que vinculen estrechamente a las empresas y sectores interesados de los países miembros.

En la perspectiva indicada es indispensable adoptar un enfoque pragmático del proceso de integración, de modo de considerar nuevos arreglos y modalidades de intercambio. Tal es el caso del comercio compensado o de operaciones comerciales paralelas orientadas a penetrar organizadamente los mercados de los países miembros de la Asociación. El uso de las "trading companies" o empresas comercializadoras --como instrumento de promoción comercial-- resulta fundamental para organizar la expansión del comercio en las varias direcciones que presenta. Por sus características, estas organizaciones comerciales están calificadas para llevar a cabo todo tipo de intercambio comercial: trueque, compensación, triangulación, operaciones paralelas, etc. El fomento para la creación de empresas comercializadoras constituye un nuevo elemento de las políticas nacionales de promoción de exportaciones. Y la coordinación entre estas entidades para realizar un comercio organizado dentro de la región es un nuevo factor a considerar en el contexto de la integración económica latinoamericana. Desde un punto de vista pragmático, resulta más fácil organizar el intercambio con la participación de entidades comerciales que operan tanto el comercio de las exportaciones como el de las importaciones. Además, estas organizaciones disponen de una capacidad financiera superior a la de los exportadores individuales, lo que contribuye a impulsar variadas operaciones de comercio exterior.

Es claro que un programa organizado del comercio recíproco podría conducir a resultados significativos en el corto plazo. Una consecuencia inmediata sería la aparición de expectativas favorables respecto del desarrollo del proceso de integración económica regional. Este necesita el respaldo de resultados positivos en sus variados campos de influencia, a fin de estimular el desarrollo de acciones conjuntas, concertadas en el marco de la ALADI. En la misma perspectiva, también es conveniente utilizar con eficacia la cooperación regional que, en promoción de exportaciones, podría desarrollarse en beneficio de los países más débiles de la región. Resulta de todo interés aprovechar las experiencias y logros que ya poseen países de la zona más avanzados en cuanto a la utilización de mecanismos e instrumentos para promover sus exportaciones no tradicionales. Tal es el caso de los sistemas de seguro de crédito a las exportaciones; los programas especiales de exportación; la organización para la exportación conjunta a través de consorcios; el desarrollo de las llamadas "trading companies"; los regímenes de financiamiento a las exportaciones con diversas modalidades de financiación, etc.

Es necesario explorar, por ejemplo, fórmulas de asociación para la comercialización conjunta de los productos en los mercados externos; o para la participación en los mecanismos nacionales aplicados por otros países que han probado ser eficaces para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales. O bien, buscar modalidades de vinculación para diversas materias económicas, de modo que el resultado sea una férrea interdependencia económica y comercial que acentúe el proceso de integración. Los Acuerdos de Alcance Parcial, considerando su naturaleza y diversidad, facilitan la formación de todo tipo de asociaciones y de arreglos conjuntos. Recuérdese que este instrumento --en el que no participan todos los países miembros-- permite adoptar acciones conjuntas, aunque sólo sea por parte de sus firmantes, en materias comerciales, de complementación económica, agropecuarias, y de promoción del comercio. En esta esfera, de acuerdo a la voluntad política adoptada, se pueden establecer asociaciones, arreglos de participación, modalidades de cooperación y, en general, dar forma a compromisos que signifiquen fortalecer e impulsar el proceso de integración económica regional, conciliando esta finalidad prioritaria con los propósitos de las políticas nacionales de promoción a las exportaciones.

Igualmente, es menester adoptar conductas que se orienten a la creación y respaldo de mecanismos regionales que apoyen tanto el desarrollo del comercio recíproco como la promoción del comercio de exportación hacia terceros países. Mecanismos de financiación de exportaciones, de seguro de crédito a la exportación, de información comercial, con cobertura regional,

contribuyen a fortalecer la posición competitiva de los productos latinoamericanos, en especial las manufacturas, para una mejor inserción en el comercio mundial.

II. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES APLICADOS EN PAISES DE LA ALADI

A. LAS POLITICAS Y LOS MECANISMOS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES, AVANCES Y VACIOS

Durante la década de los años sesenta, varios países latinoamericanos iniciaron procesos nacionales de promoción a las exportaciones no tradicionales. Para ello establecieron sistemas de incentivos de carácter tributario, financiero, cambiario, arancelario, junto con medidas de promoción comercial que servían para fortalecer al sector exportador en sus acciones de ventas externas.^{1/} Los instrumentos correspondientes han permitido que los productos promocionados puedan competir en condiciones de precio, calidad y financiamiento, en los mercados internacionales.

Algunos de los países que iniciaron las políticas de fomento a las exportaciones crearon también organismos especializados, encargados de administrar determinados mecanismos de incentivo y de llevar a cabo actividades de promoción, en especial de asesoría técnica a los exportadores. Así, pues, los movimientos en favor de la expansión y diversificación de las exportaciones no tradicionales en América Latina son relativamente recientes y los primeros intentos apenas si superan los veinte años de experiencia.

El proceso de promoción a las exportaciones llevado a cabo en América Latina ha evolucionado con distinta intensidad y orientación. A la fecha, se ha configurado un cuadro dispar de situaciones en cuanto a las estrategias y políticas de promoción con sus correspondientes mecanismos e instrumentos. La disparidad observada también alcanza a los resultados conseguidos, evaluados por la expansión de las exportaciones no tradicionales, en particular las de manufacturas.

Dentro del esquema de integración de la ALADI, los países más destacados por sus avances en materias de promoción de exportaciones --tanto por la organización como por los mecanismos de incentivo utilizados-- son Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú. Todos ellos poseen técnicas avanzadas en este campo, habiendo desarrollado sistemas complejos de apoyo a las exportaciones, con un instrumental completo que cubre los variados aspectos del proceso.

Los otros países --Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela-- disponen de técnicas parciales de fomento. Su instrumental es fragmentario, aunque ya poseen numerosas experiencias acumuladas en estas materias. Algunos no cuentan

con los instrumentos de promoción adecuados o carecen de la organización apropiada para implementar el proceso de desarrollo de las exportaciones.

De este modo, dentro de la ALADI se presenta una gama de situaciones en cuanto a las estrategias de promoción en aplicación. Algunas sofisticadas e integradas a la política económica global, en tanto que otras se llevan a cabo con escasa coherencia y sin la necesaria vinculación con las políticas económicas de los países.

En cuanto a los mecanismos de estímulo e incentivos utilizados por los sistemas de promoción a las exportaciones, hay que señalar que la totalidad de los países ha dispuesto de algunos o de gran parte de los que se mencionan en las páginas siguientes.

1. Estructura institucional

Organismo o entidad responsable de la ejecución de la política de promoción de exportaciones: Ministerio, Instituto o Centro.

Entidades relacionadas que tienen asignadas funciones propias que se vinculan o tienen injerencia directa con la promoción de exportaciones.

Organismos y ministerios del sector público en que algunas de sus atribuciones o facultades se relacionan con aspectos de la promoción de exportaciones.

2. Incentivos fiscales

Incentivos fiscales referidos básicamente a estímulos tributarios, que abarcan impuestos directos e indirectos con regímenes de exención o de reintegros de estos tributos a través de certificados de crédito fiscal.

a) Certificado de Abono Tributario: o Certificado de Reembolso Tributario, o Certificado de Reintegro Tributario a la Exportación No Tradicional.

b) Impuestos indirectos: exención del impuesto a las transacciones mercantiles, o exención del impuesto al valor agregado.

c) Otros incentivos impositivos: exención de impuestos a las ganancias, a las rentas, a los contratos de exportación.

3. Incentivos arancelarios (aduaneros)

- a) Gravámenes a la exportación: exención de gravámenes a la exportación no tradicional.
- b) Régimen de admisión temporal o admisión temporaria: ingreso de materias primas, elementos y productos intermedios que se incorporan al producto de exportación no pagan los correspondientes derechos de aduana.
- c) Gravámenes a la importación: exención de derechos de aduana, en el caso de importación de bienes de capital, equipo y maquinaria, para producir bienes exportables.
- d) Draw-back: sistema de devolución total o parcial de los derechos de aduana.
- e) Zonas francas: área extraterritorial localizada dentro del país, en que rigen exenciones de derechos de aduana, derechos consulares, impuestos y contribuciones fiscales y municipales.

4. Incentivos financieros

- a) Líneas de crédito de pre y post embarque --para activos fijos, para promoción de ventas en el exterior, sistema de anticipos sobre futuras exportaciones-- establecidas por el Fondo de Promoción de Exportaciones y/o por el Banco Central.
- b) Financiamientos especiales para exportación de "plantas llave en mano", para consorcios de exportación o "trading companies", para licitaciones internacionales, para exportación de servicios técnicos, establecidos por el Fondo de Promoción de Exportaciones y/o por el Banco Central.
- c) Líneas de crédito con el exterior --para descontar documentos de operaciones de exportación o financiar exportaciones-- del BID, BLADDEX y CAF.
- d) Sistema de seguro de crédito a la exportación: asegura contra riesgos de tipo comercial, político, extraordinario, que afectan a las operaciones de exportación.

5. Incentivos cambiarios

Normas del Banco Central sobre el retorno y la liquidación de los cambios originados en operaciones de exportación, que en oportunidades conceden un tratamiento favorable a la exportación no tradicional respecto de la tradicional.

6. Incentivos específicos

- a) Incentivos a la formación y operación de consorcios de exportación.
- b) Incentivos que promueven la formación y operación de empresas comerciales exportadoras, sociedades de comercialización internacional o "trading companies".

7. Otros incentivos

- a) Sistemas de información comercial que entregan oportunidades comerciales externas.
- b) Directorio de exportadores.
- c) Incentivos para participar en misiones comerciales.
- d) Incentivos para la concurrencia a ferias y exposiciones internacionales.
- e) Incentivos mediante la simplificación de trámites de exportación referidos a los aspectos administrativos del comercio de exportación.
- f) Incentivos y sistemas relativos a control de calidad, normas de envases y embalajes, y otros elementos de apoyo para el sector exportador.
- g) Medidas de promoción comercial.
- h) Estudios de mercados externos.
- i) Capacitación al exportador (cursos y seminarios).
- j) Publicaciones de promoción de productos.

Con relación a los organismos de promoción de exportaciones, actualmente todos los países miembros de la ALADI poseen centros o institutos especializados encargados de asesorar a los exportadores en los diversos aspectos del proceso y administrar algunos de los incentivos establecidos en sus legislaciones.

Las políticas de promoción de exportaciones llevadas a cabo por los integrantes de la ALADI, si bien han logrado la expansión y diversificación de las exportaciones, en ciertos casos requieren ajustes y la introducción de sistemas de evaluación. Estos últimos deben ser los que orienten las revisiones periódicas que es conveniente efectuar, de acuerdo a las

condiciones internas y externas, a fin de mejorar la eficacia del instrumental utilizado.

Resulta de interés presentar también algunos comentarios en torno al diseño y a la aplicación de las estrategias de promoción de exportaciones formuladas, con el objeto de entregar puntos de vista y posiciones que puedan contribuir a las revisiones y ajustes correspondientes.

En general, las políticas de promoción de exportaciones se han implementado en forma disociada de la política económica global, con escasa vinculación y coordinación con las políticas sectoriales, particularmente con la relativa al desarrollo industrial y agroindustrial. Con ello y careciendo de sistemas de evaluación, las políticas de fomento a las exportaciones han caído, en ciertos casos, en situaciones de "excesos de promoción" (sobrepromoción) y falta de selectividad respecto de los bienes elegidos para efectos de la aplicación de los incentivos. Es importante enfatizar este aspecto, ya que la vinculación entre el desarrollo industrial y el de las exportaciones constituye un nexo vital que posibilita continuar con la expansión de las manufacturas y abordar etapas más avanzadas de la producción industrial. En esta perspectiva, algunos países de la ALADI ya enfrentan --y continuarán enfrentando en lo que resta de la década del ochenta-- desafíos de exportación para productos semielaborados y para bienes de capital. Ello implica considerar concepciones distintas en cuanto a la formulación de las estrategias de promoción a las exportaciones. Hasta la fecha, el diseño de tales estrategias ha concedido una alta prioridad a las exportaciones de bienes industriales tradicionales, de acuerdo con los resultados logrados que se observan a través de las cifras de exportación de manufacturas.

En relación a la selectividad de bienes elegidos y a la sobrepromoción, en ciertas oportunidades se han otorgado estímulos significativos a productos con escaso valor agregado nacional. En definitiva, esto ha incentivado la importación de elementos para bienes de exportación. Tal situación, que se origina en la aplicación de la estrategia de promoción de exportaciones, contrapesa los efectos en la disponibilidad de divisas extranjeras y, en algunas oportunidades, ha lesionado el comercio entre países de la ALADI. En otras ocasiones, determinados incentivos favorecen a bienes que, a su vez, no son promovidos por otros mecanismos de la economía. Esto revela la disociación administrativa que existe cuando la implementación de los instrumentos de promoción constituye facultad privativa de ciertas entidades del sector público, sin coordinación entre ellas.

También cabe comentar que en algunos países de la Asociación se concede escasa atención a los costos envueltos en los sistemas de incentivos de promoción de exportaciones. Y tampoco se dispone de exámenes evaluativos respecto del conjunto de estímulos aplicados y los correspondientes resultados obtenidos, medidos a través del incremento y diversificación de las exportaciones. Como consecuencia de tal circunstancia, es imposible evaluar la eficacia de cada uno de los instrumentos y, en ningún caso, de la totalidad de ellos. De esta manera, algunos países aparecen concediendo incentivos exagerados, que se otorgan con facilidad, cuando las consideraciones de costos y evaluación están ausentes de los esquemas de promoción a las exportaciones.

Un punto importante en los sistemas de fomento aplicados lo constituye el período de duración de los incentivos. Debería ser lo suficientemente prolongado para dar estabilidad a la empresa exportadora durante el tiempo de apertura de mercado y de la comercialización, pero evitando que se transforme en un subsidio permanente a la exportación. Otro aspecto relacionado con este punto es la flexibilidad que debe considerarse en el sistema, a fin de conceder y corregir los niveles de estímulos en forma oportuna. Esto es, poder introducir los ajustes de inmediato. Por ejemplo, cuando las cambiantes condiciones de los mercados internacionales se modifican en contra o a favor de los precios de los productos sujetos a la política de incentivos.

En este campo, la vinculación entre las acciones de los sectores público y privado constituye un elemento clave en el diseño de la estrategia de promoción a las exportaciones, ya que posibilita una actuación coordinada con lo que se asegura la eficacia en la ejecución de la estrategia. En este sentido, resulta de interés comentar sobre la formulación de programas acordados de exportación, los cuales comprometerían acciones concertadas a cumplir por parte de ambos sectores buscando alcanzar los objetivos y metas considerados en ellos, incluyendo los estímulos y apoyos requeridos para lograrlos.

Con referencia al aspecto de vinculación recién comentado, en algunos países el sector privado exportador ya comienza a participar más plenamente del proceso de desarrollo de las exportaciones. Hasta hace poco, esta responsabilidad radicaba fundamentalmente en el sector público. No está demás anotar que a principios de 1980 las cámaras de comercio, reunidas en Bogotá, acordaron establecer departamentos de comercio internacional dentro de sus organizaciones. Con ello revelaron la inquietud presente que contrasta con la del pasado, cuando ella se centraba casi exclusivamente en los mercados internos para efectos de la comercialización de los productos.

A este respecto, también es necesario recomendar que las estrategias de promoción de exportaciones consideren modalidades especiales que permitan la incorporación efectiva de las empresas medianas y pequeñas al proceso de desarrollo de las exportaciones de los países miembros de la ALADI.

Con todo lo señalado se concluye que el diseño y formulación de las estrategias de promoción a las exportaciones plantean exigencias y consideraciones que no se tenían en cuenta en sus inicios. Para apoyar en el largo plazo el desarrollo de las exportaciones, en especial el de las manufacturas, se requiere de estrategias flexibles, revisadas con periodicidad. Su implementación debe corresponder a sistemas integrales y coherentes, vinculados a las políticas económicas globales y sectoriales de los países. Obviamente, ajustados para incluir a la integración económica regional como una finalidad prioritaria.

Como aspecto positivo en cuanto a los avances de los países de la región en estas materias, conviene destacar la experiencia acumulada con que se cuenta en las variadas actividades de promoción: ferias y exposiciones internacionales; sistemas de información y de oportunidades comerciales; financiamiento de exportaciones y seguro de crédito a la exportación; regímenes suspensivos de derechos arancelarios; sistemas de incentivos fiscales.

Por último, cabe subrayar las experiencias y utilización del instrumental de promoción en los casos de Argentina, Brasil, Colombia, México, llamando la atención sobre su capacidad actual para entregar cooperación técnica en estas materias.

En algunos rubros industriales los países de la ALADI se encuentran perfectamente preparados para competir en condiciones de precio, calidad, financiamiento y otras exigencias que imponen los mercados hacia los cuales se dirigen sus exportaciones manufactureras. Tal situación debe considerarse como uno de los desafíos a los cuales se verán, de ahora en adelante, enfrentados estos países. Por lo tanto, sus esfuerzos de promoción a las exportaciones de manufacturas tendrán que acentuarse, si no desean ser desplazados por otras naciones en vías de desarrollo de mercados que ya habían penetrado.

El punto comentado es otra consideración que surge en el escenario de las nuevas condiciones de la economía internacional. Introduce este otro elemento que puede afectar la expansión de las exportaciones manufactureras de los países de la región. Junto a ello deben tenerse en cuenta también las propias situaciones de los países industrializados. A no dudar, en caso de mantenerse la desactivación de sus economías, éstos continuarán aplicando medidas que dificultarán el acceso fluido

de algunas exportaciones de manufacturas a dichos mercados. En el acceso de sus manufacturas a los mercados externos, los países de la ALADI enfrentan pues obstáculos surgidos de las economías de los propios países industrializados y, a la vez, los derivados de la competencia que le presentan otros países en desarrollo.

Las condiciones desfavorables de la economía internacional pueden afectar con mayor intensidad el desarrollo futuro de las exportaciones manufactureras de los países más avanzados de la ALADI por el mayor nivel competitivo logrado. Las situaciones internas de recesión que se presentan en los centros industrializados los conducen a acentuar las políticas proteccionistas, con lo cual los efectos derivados limitan el desarrollo de algunos rubros de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de estos países.^{2/}

De este modo, las condiciones predominantes de la economía internacional van generando serios obstáculos para las exportaciones de los países latinoamericanos. En particular, para continuar con el proceso de diversificación de exportaciones y de expansión del comercio de las manufacturas en que se encuentran empeñados. Tal situación, que es opuesta a los intereses de estos países y adversa para los objetivos de sus estrategias de promoción a las exportaciones, refleja la asimetría existente en la dirección de algunas políticas adoptadas por países industrializados y por naciones en desarrollo. También hay que considerar que para algunos miembros de la ALADI --cuya cuantía del endeudamiento externo es ya significativa y la magnitud de su servicio apreciable-- la expansión de las exportaciones resulta imprescindible para afrontar sus pagos externos y mantener la solvencia financiera necesaria para sus propósitos de desarrollo.^{3/} Esto hace que sea aún mayor la necesidad de acentuar el esfuerzo de promoción de las exportaciones dentro de la ALADI, generalizando la intensificación de este proceso hacia los países que aún disponen de instrumental incipiente.

Ya que las exportaciones de manufacturas y de semimanufacturas constituyen un factor decisivo para proseguir el desarrollo industrial de la región, es indispensable lograr el mejoramiento en las condiciones de acceso a los mercados externos. Este planteamiento incluye los esfuerzos que deben desplegarse para intensificar el proceso de cooperación económica regional.

Las acciones dirigidas a lograr el fortalecimiento del proceso de integración económica regional constituyen otro aspecto de una conducta preventiva. Su objetivo, suavizar los efectos adversos de un escenario internacional que no se presenta favorable para el desarrollo de las exportaciones de manufacturas

de los países miembros de la ALADI. Esta posición se reafirma si se tiene en cuenta que algunos países de la Asociación han considerado como un elemento crucial de sus estrategias de desarrollo a la política de apertura al comercio exterior, basada en la liberación y fortalecimiento del comercio de exportación y de importación, incluso los movimientos financieros internacionales. Algunos países han modificado sus esquemas de comercio exterior desplazándose de situaciones de sobreprotección y de control, hacia la apertura franca, sin restricción ni regulación.

En este escenario económico internacional inestable, contradictorio, con tendencias al proteccionismo y movimientos hacia la liberación del comercio, sólo algunos integrantes de la ALADI se encuentran relativamente preparados para afrontar condiciones adversas. Otros, en cambio, aún continúan experimentando los problemas derivados de las situaciones económicas internacionales que afectan a sus principales productos de exportación, comprometiendo su desarrollo futuro. En el ámbito de la promoción de las exportaciones, como ya se dijo, algunos disponen de instrumentos y mecanismos que les permiten apoyar el proceso de diversificación de exportaciones, en tanto que otros sólo cuentan con un instrumental fragmentario. Para algunos países, el desarrollo de sus exportaciones y la expansión de sus economías queda determinado casi exclusivamente por la rapidez y grado de reactivación económica de los centros industriales. Otros miembros de la ALADI, sin embargo, pueden aspirar a posibilidades de crecimiento económico, basadas en la diversificación de sus exportaciones, tanto de productos como de mercados, y en la expansión del comercio de exportación de manufacturas ya en ejecución. El horizonte de opciones para continuar el desarrollo es más amplio cuando se posee una estructura diversificada de la economía, proyectada hacia el comercio de exportación.

En otras palabras, frente a la inestabilidad e incertidumbre que proviene del actual escenario económico internacional, cuyas perspectivas para el resto de los años de la presente década no parecen contener elementos que corrijan las condiciones adversas, los países de la Asociación deben prepararse para afrontar ciertos efectos negativos que pueden afectar a algunas de sus exportaciones. El diseño y la puesta en marcha de estrategias coherentes y coordinadas de comercio exterior, en especial de promoción de exportaciones, les permitirá disponer de opciones para suavizar consecuencias desfavorables derivadas de la economía internacional, que perjudican sus procesos de desarrollo.

En este mismo sentido, hay que insistir en la necesidad de que América Latina diversifique sus mercados externos, ponderando

el real significado que hoy en día tienen las economías de otros continentes en desarrollo. Quizás en el pasado esta recomendación aparecía como una declaración idealista, pero en la actualidad algunos de los países de Asia y de Africa ya constituyen mercados interesantes que pueden significar nuevas posibilidades de colocación para exportaciones latinoamericanas. También debería considerarse la promoción comercial hacia mercados de los países socialistas, teniendo en cuenta los escasos valores actuales de exportación. Igualmente, las acciones dirigidas a intensificar las corrientes de comercio hacia los propios mercados de la región resultan de toda conveniencia.

De allí la necesidad de apoyar las acciones orientadas a robustecer el proceso de integración económica regional, además de readecuar las estrategias de promoción y sus correspondientes mecanismos en función de las condiciones internas adversas y de los obstáculos externos que podrían condicionar el desarrollo de las exportaciones de manufacturas. Dentro de las acciones regionales también deben considerarse como actividades futuras a emprender la cooperación en materias de fomento a las exportaciones que resulten en beneficio de varios países. No sólo la cooperación técnica que se puede proporcionar, referida, por ejemplo, a la capacitación respecto a determinados sistemas e instrumentos de promoción de exportaciones, sino orientada a acciones dirigidas a complementar actividades que se llevan a cabo dentro de los países, como es el caso de informaciones comerciales y estudios de mercados. O también de aquéllas tendientes a establecer mecanismos comunes que puedan ser utilizados por varios países como parte de sus instrumentales de fomento. La creación de un mecanismo común de financiación de las exportaciones o la incorporación a los sistemas nacionales de seguro de crédito a la exportación de países que en forma individual cuentan con un número escaso de operaciones, constituye un buen ejemplo de estas acciones conjuntas que se sugiere emprender. En el mismo plano debe ubicarse la organización de varios países en el caso de las trading companies para lograr la comercialización conjunta.

Otro aspecto al cual se recomienda conceder especial atención en el futuro, lo constituye las formas y modalidades de incorporación al desarrollo de las exportaciones por parte de la pequeña y mediana empresa. El diseño de las estrategias debe considerar la adecuación de los instrumentos y mecanismos de incentivos para apoyar la exportación de productos de estas empresas. Hasta la fecha tal acción ha sido descuidada dentro de las políticas de fomento a las exportaciones. Así, los beneficios de la promoción, como era de esperar, han sido captados especialmente por las grandes empresas, que naturalmente se encontraban en mejor posición para aprovecharlos.

También, algunos países de la ALADI han mostrado escasa preocupación por la expansión de las exportaciones de ciertos productos primarios que en épocas pasadas presentaron gran significación en el comercio de exportación. Se pueden exhibir casos de productos que en un momento aportaban montos apreciables de los ingresos de exportación y que en la actualidad aún se mantienen en los mercados internacionales, aunque su comercio registra valores de escasa importancia y presenta comportamientos vacilantes. Para los fines de las políticas de promoción de exportaciones parece conveniente revisar dentro de los países las situaciones de este tipo, con el propósito de evaluar la conveniencia de rehabilitar tales exportaciones mediante apoyos especiales concedidos dentro del marco de las estrategias de promoción. Quizás si la aplicación de instrumentos nuevos y sofisticados, que cubren los variados aspectos de la exportación, podrían levantar nuevamente la gravitación de algunos de esos rubros en el comercio de exportación. En el mismo sentido, no está demás sugerir la conveniencia de no descuidar la forma en que se efectúan las actuales exportaciones primarias; en especial, en lo que se refiere a las condiciones de colocación en los mercados externos. Con ello se trata de cautelar sus comportamientos en los mercados internacionales, a fin de verificar el cumplimiento de los acuerdos sobre productos básicos cuando proceda, o de aprovechar sus posiciones estratégicas en beneficio de las exportaciones de otros rubros que son objeto de las políticas de fomento a las exportaciones.

En definitiva, el diseño de las estrategias nacionales de promoción a las exportaciones debe considerar criterios flexibles, de modo de introducir, con prontitud, los ajustes necesarios en los mecanismos e instrumentos de fomento para hacer frente a realidades económicas adversas. En el momento actual --y dentro de los próximos años de la década de los ochenta-- es necesario contar con una diversidad de instrumentos de promoción. Ello, con el objeto de flexibilizar posiciones de fomento teniendo presente las cambiantes condiciones imperantes de la economía mundial, cuya inestabilidad dificulta programar, siquiera a mediano plazo, determinadas acciones en el campo del desarrollo de las exportaciones. Así, la revisión periódica de las políticas de fomento, para ajustarlas en vista de las condiciones internas y externas, constituye una exigencia indispensable para el diseño de las estrategias de promoción de exportaciones, a fin de contar con políticas eficaces adecuadas a la realidad y al momento de aplicación.

En el caso de la promoción a las exportaciones latinoamericanas, particularmente de las manufacturas y semimanufacturas, es indispensable la aplicación de políticas a mediano y largo plazo para superar las situaciones desfavorables que aún se encuentran vigentes dentro de los países de la región

y que entorpecen el proceso de expansión y diversificación de las exportaciones de productos no tradicionales. La permanencia en el tiempo de esas condiciones adversas exige un examen continuo que permita encontrar las soluciones adecuadas para corregirlas dentro de las estrategias nacionales de promoción a las exportaciones. Estas estrategias deben rediseñarse periódicamente, a fin de considerar también la modificación de las condiciones internacionales y las propias de cada país. En esa perspectiva y para propósitos del diseño de la estrategia de promoción a las exportaciones, es conveniente separar las situaciones y problemas de tipo estructural cuya superación implica, en algunos casos, la aplicación de políticas de mediano y largo plazo, de aquéllas que, originadas por condiciones momentáneas, requieren para su corrección la adopción de políticas adecuadas de corto plazo.

En este campo se precisa el planteamiento de una estrategia integral de promoción a las exportaciones de productos no tradicionales, en especial de manufacturas y semimanufacturas. Un planteamiento que forme parte de la política global y que, según se indicó, esté vinculada a las políticas sectoriales, particularmente a la del sector industrial, de modo de fijar las prioridades de productos y rubros objeto de la promoción, y conseguir así una selectividad razonable de bienes a fomentar. También corresponde tener presente el examen de las relaciones y obstáculos en el acceso de las exportaciones a los mercados externos. En el pasado, esto no se consideraba, quizás porque las restricciones no se presentaban con la intensidad de la época actual, o porque las exportaciones de manufacturas de la región apenas si comenzaban su despegue. Hoy es imprescindible prestar especial importancia a este aspecto y, de acuerdo con las condiciones externas, introducir ajustes en las estrategias, en vista de las limitaciones impuestas a ciertos rubros de las exportaciones manufactureras latinoamericanas.

En esta perspectiva, la penetración de los mercados de los países miembros de la ALADI pasa a constituir una prioridad básica. Su logro resulta indispensable para apoyar el desarrollo de las exportaciones de manufacturas y posibilitar el avance hacia nuevas etapas más complejas del desarrollo industrial.

B. LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

El proceso de promoción a las exportaciones que se lleva a cabo por parte de los países miembros de la ALADI registra variados avances. Es importante destacar, por ejemplo, los notables progresos que se observan en materia de exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. En especial, los resultados alcanzados por Brasil, México y Argentina.

Hacia 1965, los valores de las exportaciones de manufacturas de la región apenas bordeaban los mil millones de dólares y su participación en las exportaciones totales no superaba una incidencia de 9%. Actualmente, los montos de manufacturas exportadas se empujan por sobre los veinte mil millones de dólares y su gravitación en el total exportado ha alcanzado el 25%.⁴ En 1979, las estadísticas disponibles indican que de cuatro dólares que exportaba la región uno de ellos correspondía a las manufacturas.

La situación anotada implica una acentuada transformación de la estructura de producción y de exportación ocurrida en la región en apenas poco más de una década. Esta modificación en la composición de las exportaciones se explica por la elevada tasa anual de expansión registrada en los valores exportados de manufacturas. Los antecedentes señalan que la referida tasa promedio alcanzó a 24% para el período 1970-1980, en tanto que la de las exportaciones totales fue de 19%.

Las estadísticas que se presentan a continuación resumen la situación para cinco años del período en que se iniciara el proceso de promoción en algunos países de la ALADI. (Véase Cuadro 1).

En estos progresos en materia de exportación de manufacturas sobresalen algunos países. Así, Brasil, Argentina y México presentan una participación destacada. En efecto, en el lapso comentado estos tres países concentran proporciones crecientes del comercio de exportación de manufacturas de América Latina. Si ya en 1970 su participación conjunta era importante --63% de las exportaciones manufactureras-- en 1980 su gravitación se acentuó, hasta alcanzar una participación de 70%. Posteriormente, en 1982, las cifras disponibles señalan que todavía la participación conjunta se elevó más: 77% en el total de manufacturas exportado por la región.

Dentro de estos tres países, Brasil exhibe una posición destacada en materia de exportaciones manufactureras, a juzgar por los valores exportados y teniendo presente las acciones desplegadas en el campo de la promoción de exportaciones.

Cuadro 1

PARTICIPACION DE LAS MANUFACTURAS EN LAS
EXPORTACIONES TOTALES
(Cifras en miles de millones de dólares)

Años	Exportaciones totales	Exportaciones manufacturas	Participación porcentual
1970	15.1	2.3	15
1975	36.3	7.0	19
1980	90.4	20.2	22
1981	96.6	21.8	23
1982	85.9	18.1	21

Fuente: CEPAL, América Latina y el Caribe: Exportaciones de Manufacturas por países y según su origen industrial desde 1961 hasta 1982, LC/L.351, Santiago de Chile, noviembre de 1985.

Las cifras comentadas sobre la participación conjunta de los tres países en valores exportados de manufacturas se presentan en el Cuadro 2.

Otros países miembros de la ALADI, como ser Colombia, Perú, Chile, también comienzan a destacar en cuanto a valores significativos de exportación de productos manufactureros.

El Cuadro 3 muestra los valores de las exportaciones totales de Argentina, Brasil y México, para años seleccionados.

Los países señalados como principales exportadores de manufacturas --Argentina, Brasil y México-- son también los más sobresalientes de la ALADI y de la región respecto del total de las exportaciones realizadas. En todo caso, su incidencia conjunta no resulta tan acentuada como en el comercio de manufacturas.

En los mismos cinco años considerados para las exportaciones de manufacturas, la participación de los tres países no ha superado el 57% del total de las exportaciones de América Latina. Hasta 1980, esta participación no se había elevado más allá del 50% del total latinoamericano.

Cuadro 2

EXPORTACION DE MANUFACTURAS DE ARGENTINA,
BRASIL Y MEXICO
(Cifras en millones de dólares fob)

Años	Argentina	Brasil	México	Incidencia conjunta sobre el total de exportaciones de manufacturas de América Latina (en %)
1970	420.3	580.0	444.0	63
1975	929.5	2 724.7	864.2	65
1980	2 311.9	9 527.3	2 293.1	70
1981	2 193.3	11 517.8	2 310.7	73
1982	2 192.8	9 531.2	2 252.3	77

Fuente: CEPAL, op.cit.

Cuadro 3

EXPORTACIONES TOTALES DE ARGENTINA,
BRASIL Y MEXICO
(En millones de dólares, fob)

Años	Argentina	Brasil	México	Incidencia conjunta sobre el total de las exportaciones de América Latina (en %)
1970	1 773.2	2 739.0	1 174.9	38
1975	2 961.3	8 669.9	2 863.5	40
1980	8 021.4	20 132.4	14 594.0	47
1981	9 143.0	23 293.0	19 510.1	54
1982	7 624.9	20 174.5	20 920.6	57

Fuente: CEPAL, op.cit.

El Cuadro 4, que se presenta a continuación, contiene cifras de los montos conjuntos de exportación de manufacturas para los once miembros de la ALADI, según grupos de países.

Cuadro 4

EXPORTACION DE MANUFACTURAS
PAISES DE LA ALADI
(Millones de dólares fob)

Años	Total 3 países a/	Total 5 países b/	Total 3 países c/	Total ALADI
1970	1 444.3	242.6	42.8	1 729.7
1975	4 518.4	863.6	161.2	5 543.2
1980	14 132.3	3 065.3	509.9	17 707.5
1981	16 021.8	2 850.3	381.7	19 253.8
1982	13 976.3	2 568.6	350.0	16 894.9

Fuente: CEPAL, op.cit.

a/ Argentina, Brasil y México.

b/ Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.

c/ Bolivia, Ecuador y Paraguay.

Las exportaciones de manufacturas efectuadas por los países miembros de la ALADI, presentan una elevada incidencia en el valor total registrado para las exportaciones de manufacturas de América Latina. La participación de estos once países en el total latinoamericano alcanza a una cifra del orden de 80%. Las estadísticas indican claramente que los países exportadores de manufacturas más destacados han sido Argentina, Brasil y México. Para cinco años de un período considerado de doce, señalan que la participación conjunta ha superado el 80% del nivel total correspondiente a la ALADI. Sus valores experimentaron un crecimiento notable y sistemático.

En cuanto a los países del grupo intermedio, esto es, Colombia, Chile, Perú, Uruguay, Venezuela, muestran una incidencia conjunta del orden de 15% en el total de las exportaciones de manufacturas registrado para la ALADI, en todo el período.

Los países miembros considerados menos desarrollados, entre los que se incluyen a Bolivia, Ecuador y Paraguay, presentan una participación conjunta de 2% respecto del total de exportaciones de manufacturas de la ALADI. Los valores de exportación anotados para ellos no exhiben montos significativos.

Así pues, se observa que los progresos conseguidos en las exportaciones manufactureras, en el caso de América Latina y la ALADI, no son atribuibles, en términos generales, a toda la región, sino que corresponden a resultados positivos logrados por Brasil, Argentina y México. Estos tres países disponen de una base industrial amplia y diversificada. Cuentan también con una infraestructura de apoyo al proceso industrial que les posibilita materializar la colocación de exportaciones de manufacturas. En este sentido, sus sistemas de incentivos a la exportación juegan un papel preponderante.

Los países mencionados poseen los cuadros técnicos debidamente calificados, una producción de bienes industriales, procesos tecnológicos avanzados y el instrumental más sofisticado y completo para promover sus exportaciones de manufacturas.

En otros países, en cambio, el proceso industrial no se ha expandido de modo uniforme y generalizado, disponiéndose sólo de una variedad restringida de productos manufacturados susceptibles de ser exportados.

Y aún hay otros, en que la situación industrial corresponde simplemente a enclaves dentro de un sistema económico predominantemente agrario y minero. El proceso manufacturero es incipiente y se identifica con la producción de las industrias tradicionales. Cuando se detectan etapas más complejas de producción nacional, normalmente son actividades del tipo de ensamblaje. En ellos, la infraestructura de apoyo industrial es limitada y, en general, en algunos de estos países se carece de una organización institucional adecuada para la exportación, excepto aquélla que corresponde a las de los bienes primarios cuyas exportaciones constituyen lo fundamental de los ingresos en moneda extranjera. Esta dispar situación en materia de infraestructura industrial que existe dentro de la Asociación, limita seriamente muchos de los esfuerzos que se efectúan para proseguir con el desarrollo de las exportaciones manufactureras.

En esta perspectiva es conveniente reconocer, para efectos del diseño de estrategias de promoción, que detrás de las exportaciones de manufacturas no sólo se encuentran los incentivos e instrumentos de fomento a las exportaciones que las apoyan, sino también la disposición de una estructura industrial que sea competitiva en los mercados internacionales de productos manufacturados. Este aspecto es necesario subrayarlo, a fin de

evitar que se crea que basta con formular estrategias sofisticadas de promoción de exportaciones --junto con establecer mecanismos complejos-- para conseguir, en el corto plazo, resultados satisfactorios en cuanto a los valores manufactureros exportados. El instrumental de promoción adecuado posibilita las exportaciones de manufacturas y de semimanufacturas, pero por sí solo no es capaz de generar la competitividad que surge solamente cuando la estructura industrial y las actividades conexas están suficientemente diversificadas, de modo que la productividad media del sistema económico lo favorece.

Por lo señalado, es necesario considerar debidamente las nuevas etapas de industrialización dentro de la región, las que se encuentran estrechamente vinculadas al proceso de integración económica regional. Igualmente, deben ponderarse las condiciones económicas internacionales, con el objeto de anticipar situaciones adversas y de este modo corregir oportunamente sus tendencias y volcarlas en favor del desarrollo de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas latinoamericanas.

En resumen, mientras algunos miembros de la ALADI han conseguido resultados significativos en cuanto a los niveles exportados de manufacturas y de semimanufacturas, en otros aún predominan las exportaciones de productos primarios. También debe tenerse presente que si los países no cuentan con una base industrial mínima generalizada, que esté apoyada con una infraestructura de servicios, tendrán escaso éxito con los procesos de promoción de exportaciones, aún cuando establezcan sistemas de fomento complejos, integrales y sofisticados.

En cuanto a la estructura de las exportaciones, también resulta de interés anotar que en el caso de los valores totales de exportación las manufacturas ya comienzan a predominar, en términos relativos, en el intercambio regional. En cambio, la exportación de los productos no manufacturados presenta una notoria gravitación en el comercio latinoamericano con el resto del mundo. Cabe señalar que en las estrategias de promoción no se distingue entre las exportaciones con destino a la región de aquéllas que se colocan en otros mercados externos. Vale decir, a este respecto la política de promoción de exportaciones es única y en su aplicación no introduce diferencias entre mercados dentro y fuera de la ALADI, para efectos de la utilización de los mecanismos de fomento.

La cifras que se presentan a continuación muestran los valores exportados según los ítems de las manufacturas y sus incidencias correspondientes.

Cuadro 5

**ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS
DE MANUFACTURAS**
(Cifras en millones de dólares)

Años	Indus- trias tradi- ciona- les a/	Incidencia porcentual en el total ex- portado de manufacturas	Indus- trias inter- medias	Incidencia porcentual en el total ex- portado de manufacturas	Indus- trias metal- mecá-	Incidencia porcentual en el total ex- portado de manufatura
1970	885.1	39	993.5	46	405.3	19
1980	7 257.1	36	7 027.0	35	5 954.2	29
1981	7 364.2	34	7 626.0	35	6 830.3	31

Fuente: CEPAL, op.cit.

a/ Se refiere a industria de alimentos, bebidas, tabaco y otras industrias principalmente de bienes de consumo no duraderos

Como se puede observar en el Cuadro 5, en el caso de la ALADI se registra un extraordinario crecimiento de las exportaciones correspondientes a productos de las industrias metalmeccánicas, revelando su dinamismo dentro del proceso de desarrollo industrial. En 1970, el nivel de sus exportaciones ascendía a un valor cercano a los 400 millones de dólares. En 1981, la cifra exportada superaba los 6 000 millones de dólares, reflejando la gran importancia que han adquirido las exportaciones de estos productos. Los valores actuales de exportación constituyen montos significativos en cuanto a los ingresos en moneda extranjera. Esta situación demuestra el relativo poderío industrial alcanzado por algunos países miembros de la ALADI, ya que se trata de exportaciones de maquinaria eléctrica, equipos profesionales y científicos, maquinaria no eléctrica, material de transporte, etc. Ello significa, desde el punto de vista comercial, que tales bienes se transan a plazo en los mercados internacionales. Sus ventas externas, por lo tanto, requieren de sistemas adecuados de financiación de exportaciones, incluyendo mecanismos de seguro de crédito a la exportación que protejan al exportador de los riesgos comerciales, políticos y extraordinarios, que son inherentes a este tipo de operaciones de comercio exterior.

C. EXAMEN DE LOS MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PROMOCION
DE EXPORTACIONES EN SU RELACION CON EL PROCESO DE
INTEGRACION ECONOMICA DE LA ALADI

Las políticas nacionales de promoción de exportaciones puestas en práctica por los países miembros de la ALADI consideran mecanismos de apoyo para la expansión y diversificación de sus exportaciones, que contribuyen a robustecer o a desestimular el proceso de la integración, según sean los efectos de su aplicación.

En las líneas que siguen se comentan los incentivos y estímulos a las exportaciones implementados mediante mecanismos e instrumentos de apoyo, que forman parte de las políticas de promoción a las exportaciones, con relación al proceso de integración que se desarrolla en la ALADI.

El examen de los mecanismos utilizados bajo esta óptica, da lugar a observaciones que, en general, dejan en claro que las políticas nacionales de fomento a las exportaciones no consideran al proceso de la integración regional como una finalidad prioritaria. Razones políticas, culturales y económicas conducen a visualizar la integración como un proceso que satisface gran parte de las exigencias del desarrollo global latinoamericano. Ya se ha indicado que los países de la zona no han superado el problema del desequilibrio externo de la economía, de modo que la dependencia externa presente pareciera ser más aguda que en el pasado. También se ha comentado la exigencia de mercados ampliados para desarrollar las nuevas etapas de industrialización que pueden abordar los países de la región, teniendo presente que varios de ellos ya cuentan con adecuada infraestructura industrial, con tecnología difundida y con ciertos recursos naturales básicos para el desarrollo, además de la capacitación del factor humano. Por otra parte, el deterioro de la inserción de América Latina en el comercio mundial obliga a reflexionar sobre la conveniencia de adoptar, en el futuro, conductas conjuntas, concertadas, como una forma eficaz para recuperar la posición comercial a través de una mayor capacidad de negociación, que además puede ejercerse en varios frentes: financiamiento, transporte y aranceles.

Los comentarios que siguen se refieren a la situación de la mayoría de los países miembros de la ALADI que disponen de regímenes promocionales con cobertura amplia de mecanismos e instrumentos de apoyo a las exportaciones no tradicionales. Se ha considerado conveniente efectuar este examen en detalle, de acuerdo con el esquema general de incentivos a las exportaciones presentado anteriormente.

1. Argentina

Argentina es uno de los miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que primero puso en marcha la promoción de exportaciones. En 1962 inicia el sistema de incentivos con mecanismos para la promoción de exportaciones, clasificados en fiscales, impositivos, aduaneros, cambiarios, financieros, sectoriales y otros.

a) Estructura institucional

Varios organismos participan activamente en la promoción del comercio exterior, particularmente en la promoción de exportaciones. Recientemente fue establecida una Secretaría de Comercio Exterior con el propósito de concentrar variadas acciones orientadas a apoyar el desarrollo de las exportaciones. Posteriormente, en el curso de 1985, las funciones y atribuciones de esta Secretaría se incorporaron a la Secretaría de Industria. Con ello, la nueva entidad rectora del comercio exterior argentino es la Secretaría de Industria y Comercio Exterior.

Junto a esta entidad existen otras como el Banco Central, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda, que juegan un papel destacado en este campo.

No obstante, la política de promoción de las exportaciones se formula de un modo amplio y contempla mecanismos e instrumentos que, como se verá a continuación, no consideran el proceso de integración económica de la ALADI como una finalidad prioritaria, ni privilegian el intercambio comercial con los países miembros.

b) Incentivos fiscales

i) Reintegros: comienzan a operar en 1962. Consisten en devolución de impuestos abonados en el mercado interno. Operaron con varios niveles.

Ligados al tipo de cambio, su aplicación se utilizaba más bien como corrector de éste.

Para su aplicación se confeccionaban listas de productos promocionados.

En 1971 se inaugura el mecanismo de Reembolso, sistema que aseguraba el pago casi automático, en tanto que el Reintegro continuaba haciéndose efectivo a través de certificados.

El mecanismo no distingue entre mercados de destino de los productos exportados, lo que significa que no concede prioridad a

los mercados de la ALADI. No fomenta las exportaciones a miembros de la Asociación. En ese sentido, no coopera a apoyar la expansión del comercio recíproco y a fortalecer el proceso de integración económica regional.

ii) Draw-back: se establece en 1962. Se utiliza para la devolución de los derechos aduaneros, los adicionales, los recargos pagados por la materia prima incorporada al producto exportado. En 1965 el draw-back operaba para una cierta gama de productos de exportación.

El mecanismo no favorece el proceso de integración regional. Al devolver derechos aduaneros pagados sin distinguir entre importaciones procedentes de la ALADI o de terceros países, no sólo no apoya dicho proceso sino más bien lo desfavorece, ya que castiga las importaciones desde la ALADI al dejarlas en posición similar a la de terceros. La situación es aún más negativa si los elementos importados han sido negociados en el marco del proceso de integración. Al devolver los aranceles o derechos aduaneros de los elementos importados, el exportador que los adquiere atenderá a otras consideraciones para su importación. Entre ellas, al financiamiento, la oportunidad y otros aspectos que más bien favorecen la traída de productos desde terceros países.

iii) Reembolsos: el sistema fue creado en 1971. Involucra la devolución de gravámenes, incluyendo draw-back. El exportador debe optar entre reembolso o draw-back. Es un sistema más automático que el reintegro. Opera con lista de productos con reembolsos diferenciados. Resulta de interés señalar que se estableció un reembolso adicional de 5% para ciertos productos y zonas de venta, con vigencia de un año, con el propósito de financiar la penetración a nuevos mercados.

El Reembolso, al igual que el Reintegro, se utilizó como instrumento compensatorio de la sobrevaluación del tipo de cambio.

El Reembolso cubre una amplia gama de operaciones, que incluyen:

- Contratos de "exportación de planta completa" y "llave en mano", 40%.

- Reembolso adicional de 5% por nuevos mercados, que tiene vigencia un año.

- Reembolso patagónico. En vigencia desde 1976. Opera para las empresas que tienen sus instalaciones en la zona de la

Patagonia y/o cuando las exportaciones se efectúan desde puertos patagónicos.

En relación con este instrumento cabe plantear dos observaciones. En primer lugar, diferencia destinos pero favorece los nuevos mercados. Sin embargo, no considera los mercados de la ALADI para premiarlos. No sólo no privilegia la integración ALADI, sino que promueve la penetración hacia otros mercados no ALADI, como es el caso de los nuevos mercados.

En segundo lugar, las listas de productos, si bien promueven los seleccionados, dejan a todos éstos en una situación de igual nivel, ya sean los que habitualmente se colocan en los mercados de la ALADI o se envían fuera de la zona.

c) Incentivos impositivos

- Impuesto al valor agregado: exportaciones exentas.
- Impuesto a los ingresos brutos: exportaciones exentas.
- Impuestos internos: exportaciones exentas.
- Impuesto a las ganancias (Impuesto a la renta): exportaciones exentas.

Este mecanismo, con los distintos instrumentos considerados, no distingue entre las exportaciones a la ALADI de las destinadas a otros mercados.

d) Incentivos aduaneros

- Reimportación, reexportación.
- Admisión temporaria. En vigencia desde 1963, se refiere a la entrada de materias primas y productos semielaborados, en forma temporaria, libre de gravámenes de importación. En la actualidad --septiembre de 1986-- existe un Proyecto de Régimen de Importación Temporaria.

En relación a este instrumento se pueden plantear tres observaciones:

- 1) El instrumento no distingue entre materias primas y productos semielaborados provenientes de la ALADI o de países de fuera de la Asociación. Ello constituye una situación que favorece a terceros países, si es que en la adquisición los factores costo y financiero juegan un papel clave.

ii) Los bienes exportados que se benefician con el sistema, cualesquiera sea su destino, no reciben estímulos especiales para exportar a mercados de la ALADI y apoyar la integración.

iii) En ciertas oportunidades, el daño es peor si es que las materias primas y productos semielaborados han sido "negociados". El sistema, que es un régimen de fomento, anula en algunos casos las "negociaciones" efectuadas en el contexto de la integración ALADI, desestimulando la promoción del comercio recíproco.

- Envío de muestras comerciales. En 1968, el embarque de muestras fue eximido de la obligación de retornar divisas. Las disposiciones vigentes autorizan el envío de muestras comerciales al exterior por un valor de hasta 20 mil dólares, sin obligación de retornar divisas.

De acuerdo a las normas vigentes, no se distingue entre el envío de muestras comerciales a mercados de países miembros de la ALADI y a terceros países. Este instrumento, que podría transformarse en un elemento activo, interesante para la apertura de mercados o inicio de exportaciones nuevas, debería diferenciar entre las actividades de promoción en mercados de la ALADI y de fuera de ella. Es conveniente vincular el sistema de envío de muestras comerciales con las exhibiciones, exposiciones permanentes y ferias internacionales, como una forma de coordinar acciones de promoción.

e) Incentivos cambiarios.

Hay diferencia de trato en relación a las exportaciones tradicionales y no tradicionales. Es una manifestación de como se lleva a cabo el estímulo para este último sector.

- En el caso de las primeras, el retorno de divisas debe efectuarse con anterioridad al embarque, mediante pago o crédito documentario irrevocable, efectivo contra documentación de embarque, en Argentina.

- Para las exportaciones promocionadas se dispone de un plazo de hasta 180 días para el retorno de divisas, a contar de la fecha de embarque.

Pese a diferenciar entre las ventas al exterior de productos tradicionales y no tradicionales, no se distingue entre exportaciones con destino a la ALADI y a terceros países. Posiblemente sea difícil conseguir, a través del instrumental cambiario, privilegiar la integración económica regional. En general, las políticas cambiarias tienden a aplicarse sin introducir distinciones ni generar situaciones cuyos efectos

pueden distorsionar el objetivo principal de ellas, que es el equilibrio de las cuentas externas.

f) Incentivos financieros

i) Financiamiento de preembarque: se estableció en 1963. Su objetivo es financiar producción de bienes y servicios de exportación no tradicional. Funciona sobre la base de listas de productos. Los recursos financieros de los bancos operan mediante el sistema de redescuento del Banco Central. Las listas de productos promocionados tienen diferentes aplicaciones en cuanto al monto y plazo de los créditos.

- Lista 1: bienes de capital
- Lista 2: bienes durables y semidurables
- Lista 3: bienes de consumo final
- Lista 4: insumos y combustibles

La tasa de interés es de promoción. Para obtener los créditos, los exportadores deben presentar la carta de crédito irrevocable del exterior, el contrato o la orden de compra correspondiente.

ii) Financiamiento de posembarque: entró en vigencia en 1965. Beneficia a productos incluidos en cuatro listas similares a las indicadas. Se emiten letras de cambio en moneda extranjera, que la banca redescuenta en el Banco Central. Con iguales listas que en el caso del crédito de preembarque, se indican también los montos y plazos del financiamiento. La tasa de interés es de promoción. En este caso se exige seguro de crédito a la exportación.

iii) Régimen de financiamiento complementario: este régimen opera sobre embarques ya realizados. Considera un monto de hasta el equivalente a 30% del valor fob. Su plazo es de 180 días.

Surgen varios comentarios en relación al mecanismo de financiación. Ninguno de los regímenes indicados distingue entre financiación de productos con destino a mercado ALADI y a terceros países. No hay una concepción de financiación que determine que, en caso de operaciones a plazo, el exportador conceda tasas de interés diferentes para la ALADI y para otros mercados. Ni tampoco una posición que permita que dentro de la ALADI se concedan tasas de interés diferenciadas según países más y menos desarrollados.

Tampoco existe una concepción de financiación a las exportaciones --tan común en el caso de los centros industrializados-- que combine ayuda y comercio (trade and aid), de modo de favorecer a los países miembros menos desarrollados de la ALADI.

Finalmente, también se constata que no se ha avanzado en la creación de un sólido mecanismo regional en financiación de exportaciones, destinado a apoyar las exportaciones de manufacturas de los países latinoamericanos.

iv) Seguro de crédito a la exportación: este instrumento rige desde 1967. Su objetivo es disminuir los riesgos del exportador en las operaciones al crédito con pagos a plazo. La operatoria del sistema no establece una diferencia entre las exportaciones a los mercados de la ALADI y aquéllas a terceros países. Con ello, tanto el valor de las primas envueltas en las pólizas del seguro, como otros gastos inherentes al sistema, no presentan una discriminación favorable a la ALADI.

Como se sabe, se practica una clasificación de mercados para efectos de estimar los riesgos, no obstante, en principio las normas indican que no se discrimina ningún país. Este punto es general en el caso del sistema de seguro de crédito a la exportación y no constituye una observación válida sólo para Argentina.

Con respecto a las exportaciones aseguradas hacia mercados de la ALADI, cabe señalar situaciones que mantienen los riesgos latentes, aún cuando se sostiene que las transferencias, en este caso, se efectúan de todos modos. Considérense las siguientes situaciones:

- Rescisión de un contrato de fabricación para exportación. Este riesgo corresponde al período antes del embarque y obviamente antes de efectuar los pagos.

- Anulación del permiso, de la autorización o de la póliza de importación concedida al importador.

- Cambios en la legislación de importaciones en el país comprador, de modo que impidan materializar la operación de exportación.

- Quiebras, cesación de pagos de carácter general.

- Caso de contratación de pólizas globales que se extiende para el conjunto de clientes del exportador, sin distinción de nivel de solvencia, localización, monto de operación.

Además hay que considerar que los denominados riesgos políticos se encuentran latentes casi en forma permanente, por lo que de todos modos y en todos los casos es necesaria la contratación del seguro de crédito a la exportación para los países de la ALADI. Sin embargo, resulta imprescindible una revisión de la política y de las normas a fin de apoyar efectivamente el intercambio comercial recíproco.

g) Incentivos sectoriales específicos

Los principales incentivos de este tipo se aplican a través del transporte marítimo y aéreo.

- Transportes no conferenciados: permiten operar con fletes que pueden ser menores a los que rigen de Conferencia.

- En transporte aéreo: tarifas del gobierno más bajas que las de la IATA, para impulsar las ventas de manufacturas.

En el diseño o concepción de estas políticas no se introduce la variable integración como una prioridad para apoyar el destino de las colocaciones de los productos en los mercados de la ALADI. Corresponden a medidas o apoyos de tipo general.

h) Otros incentivos

i) Información: oportunidades comerciales. Pese a disponer de informaciones aún no se logra integrar un sistema de información.

ii) Misiones comerciales: organización de misiones.

iii) Ferias y exposiciones internacionales: apoyo para la participación.

iv) Licitaciones: antecedentes y apoyos.

v) Publicaciones: directorio de exportadores y promoción de productos.

vi) Instrumentos de comercialización: se destacan los consorcios de exportación, que constituyen mecanismos útiles para compatibilizar la menor dimensión relativa de la empresa argentina.

Los antecedentes indican que estos apoyos no consideran a la integración económica regional como una finalidad prioritaria. De allí que su aplicación beneficie indistintamente la promoción hacia mercados de países de la ALADI o de terceros.

Como se ha sugerido en este informe, los mecanismos e instrumentos de promoción de exportaciones deben ser ajustados sistemáticamente para adecuarse a las condiciones externas e internas. Durante el desarrollo de este trabajo, en Argentina se anunciaron nuevas resoluciones orientadas a fortalecer el apoyo a las exportaciones.

En el caso de la devolución de impuestos se establecen niveles que serán de 10%, 12.5% y 15% para tres grupos de productos. Igualmente las resoluciones revisan el Régimen de admisión temporaria. En cuanto a los Programas Especiales de Exportación, en los cuales se establecen condiciones e incentivos, ya que se comprometen metas de exportación, el mecanismo se ajusta para permitir la incorporación de los exportadores de planta "llave en mano" y de obras.

Entre estas resoluciones se indica que el Proyecto ARGEX, mecanismo de incentivos a las exportaciones, considera la importación automática de insumos y componentes cuando la relación entre ingresos por exportación y egresos de divisas por diversos conceptos --importación, fletes, seguros, regalías, intereses--, resulte de 3 a 1 a favor de los ingresos. La base para otorgar el incentivo es un proyecto de un millón de dólares y por plazos mínimos de 3 años y máximo de 10 años de exportación.

También consideran la implementación de un régimen de ajuste compensador para apoyar a los exportadores, eliminando el riesgo cambiario en el caso de contratos de exportación de largo plazo, de bienes y servicios terminados.

Entre las resoluciones anunciadas por la Secretaría de Industria y Comercio Exterior, se considera una referida al mecanismo de financiamiento de exportaciones que lo agiliza y reduce el costo del financiamiento para el comprador del exterior de productos argentinos. Su objetivo es lograr que financiación de exportaciones sea simétrica con la situación en la que se encuentra la de los productos del Brasil.

Las resoluciones mencionadas no alteran ni el contenido ni la forma de los comentarios acerca de que el sistema de promoción de exportaciones de Argentina no considera a la integración regional como una finalidad prioritaria. Ninguno de los ajustes enunciados introduce el esquema de integración para privilegiarlo, excepto un aspecto relativo a las condiciones financieras del sistema promocional.

2. Brasil

Brasil ha llevado a cabo un acentuado y sistemático esfuerzo de industrialización a lo largo de varias décadas, desarrollando una amplia base industrial que se traduce en una importante capacidad exportadora. Esta potencialidad ha sido apoyada por un sólido instrumental de exportaciones, con lo que se ha configurado una efectiva capacidad de competencia en los mercados internacionales.

El sistema de incentivos a la exportación tuvo su origen a principios de la década de los años sesenta. Especialmente a partir de 1965, Brasil puso en aplicación una dinámica política de promoción a través de regímenes de exención de impuestos y de beneficios fiscales, sistemas de financiamiento de exportaciones y un manejo más realista del tipo de cambio.

Las políticas de promoción a las exportaciones han conducido a una rápida expansión de las ventas de manufacturas en el exterior, observándose una modificación importante en la estructura de las exportaciones. La incidencia de los productos primarios disminuyó en forma apreciable, en tanto que la participación de las manufacturas aumentó notablemente dentro de las exportaciones totales. En 1985, los productos manufacturados presentan una incidencia del orden de 55% en el valor total de lo exportado por Brasil.^{5/} Para el año 1984, su participación fue de 56%.

Con ello, Brasil ha conseguido niveles notables de exportación de manufacturas. Hoy se encuentra ubicado, lejos, como el país más destacado de la ALADI en la colocación de este tipo de productos en mercados externos. En 1984 sus exportaciones manufactureras le reportaron ingresos de divisas del orden de los 15 mil millones de dólares y de 14 mil millones de dólares, en 1985.^{6/}

En la ejecución de la política de promoción y desarrollo de las exportaciones llevada a cabo, Brasil se ha caracterizado por haber entregado un sólido y amplio apoyo estatal al sector exportador. Junto a ello, ha tenido el mérito de mantener durante más de dos décadas las medidas de estímulo, introduciendo ajustes que, en cada oportunidad, las han fortalecido.

La política de promoción de exportaciones se ha aplicado de un modo general, sin introducir distinciones para favorecer al proceso de integración económica regional, si bien en el curso de 1986 suscribió un Acuerdo con Argentina para fortalecer la integración económica entre ambos países.

a) Estructura institucional

La Cartera de Comercio Exterior del Banco do Brasil (CACEX) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Departamento de Promoción Comercial, son los organismos de participación más destacada en el desarrollo del comercio exterior del Brasil. También el Ministerio de Hacienda desempeña un rol importante en estas materias.

Junto a estas entidades, el Ministerio de Industria y Comercio, el de Agricultura y el Banco Central tienen injerencia en la formulación general de la política de comercio exterior, ya que forman parte del Consejo Nacional de Comercio Exterior (CONCEX), que traza las directrices en este campo.

Las atribuciones de la CACEX alcanzan al comercio exterior en su conjunto. Sus normas la facultan para actuar en el proceso administrativo, por lo que está encargada de emitir las guías o pólizas de exportación y de importación. En el área del fomento a las exportaciones juega un papel importante en la implementación de los mecanismos de financiación y en la promoción de los mercados externos y productos de sectores de actividad económica.

El Departamento de Promoción Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores realiza un papel muy activo en la promoción de exportaciones. Entrega al exportador servicios de asesoría técnica, transformándose en un real apoyo en promoción de ventas en los mercados externos. Dispone de un adecuado sistema de información comercial y su organización en el exterior, en embajadas y consulados del Brasil, desarrolla una acción ágil en estas materias.

El Ministerio de Relaciones Exteriores también participa activamente en las negociaciones multilaterales, bilaterales y otras acciones que puedan implicar la suscripción de convenios con gobiernos.

La actuación de los organismos encargados del comercio exterior del Brasil se lleva a cabo sin privilegiar la integración económica regional. Todas las acciones están encaminadas a la adopción de medidas necesarias para la expansión de las transacciones comerciales con el exterior, en términos generales, por lo que no considera a la integración como una finalidad prioritaria.

No obstante lo indicado, resulta de interés destacar los esfuerzos que realizan Brasil y Argentina orientados a impulsar la integración y cooperación entre ellos. A fines del mes de julio de 1986, los presidentes de ambas naciones suscribieron un

acta con planteamientos para la relación bilateral y 12 Protocolos sobre diversos tópicos, que perfeccionan la integración económica, comercial y física entre los dos países.

Este esfuerzo integrador de dos miembros destacados de la ALADI contribuirá a impulsar todo el proceso, por la dinámica que puede derivar de las nuevas acciones de integración. Además constituye un ejemplo para estimular similares acuerdos entre otros países integrantes de la Asociación.

b) Incentivos fiscales

i) Exención de impuestos por descuentos en el IPI (Impuesto federal sobre todos los productos industriales) para las manufacturas de exportación.

La exención anotada, que favorece las exportaciones de productos manufacturados, es de tipo general. No privilegia a las con destino a los mercados de países de la ALADI. Con ello, a los agentes económicos exportadores, recibiendo el beneficio, les resulta indiferente fortalecer el comercio de exportación con la ALADI o con terceros países ajenos a la Asociación.

ii) Exención de impuestos que beneficia a las manufacturas destinadas a la exportación, en el ICM (Impuesto estatal para los productos comercializados o circulación de mercancías).

Al igual que en el caso anterior, no se discrimina en favor de los productos manufacturados que se exportan a los mercados de la ALADI.

iii) Exención de impuestos sobre operaciones financieras (IOF), que beneficia a la exportación de manufacturas.

Este instrumento apoya al exportador respecto de operaciones financieras en general, y no considera preferencia para aquéllas vinculadas con exportaciones de manufacturas a la ALADI.

iv) Restitución del impuesto al combustible y los lubricantes (CL).

El beneficio se aplica en términos generales y la distinción para exportaciones con destino a la ALADI respecto de otros mercados, es difícil de observar.

v) La exención del impuesto sobre la renta corresponde a las actividades de exportación. La exención sigue vigente aún cuando se estimó que era de carácter temporal.

- Reducción de la ganancia tributable de acuerdo con las exportaciones.

- Gastos relacionados con la exportación se consideran costos para efectos del impuesto a la renta (mantenimiento de oficinas en el exterior, gastos de comercialización, etc.).

- Reducción del impuesto por remesas al exterior: caso de las regalías, asistencia técnica.

El instrumento de promoción de exportaciones considerado abarca la totalidad de las operaciones de exportación de los agentes económicos exportadores, sin entrar a considerar operaciones según destino de mercados.

vi) Exención de otros impuestos internos (tasa o contribución específica) que graven las manufacturas destinadas a la exportación.

Esta norma de tipo general tampoco contribuye a impulsar, preferentemente, las exportaciones a mercados ALADI.

c) Incentivos arancelarios

i) Draw-back. Constituye un mecanismo de promoción de exportaciones que permite a las empresas productoras exportadoras reducir los costos de los productos a exportar, trayendo del exterior sin pago de impuestos o derechos de aduana productos destinados a la fabricación de los bienes exportables.

Las empresas tienen a su disposición tres modalidades para efectuar las importaciones bajo el régimen del draw-back:

- Suspensión por adelantado del pago de los derechos e impuestos sobre las importaciones.

- Exención de los derechos aduaneros e impuestos sobre las importaciones.

- Restitución total o parcial mediante crédito fiscal de los derechos aduaneros e impuestos pagados por los insumos importados.

Desde el punto de vista del fortalecimiento del comercio con países de la ALADI, este instrumento de promoción no realiza una contribución especial. El régimen que exonera de derechos aduaneros a la importación de elementos provenientes desde el exterior, no califica su procedencia. El exportador, justamente para reducir costos de productos exportables, considera las condiciones de precio y financiamiento de la operación,

facilidades que los centros industrializados otorgan en mejor forma que los de la ALADI.

ii) Eliminación de los derechos de aduana para todos los productos intermedios utilizados en la producción de un artículo exportado. Instrumento reglamentado en 1964 y ampliado por decretos en 1968 y 1971.

Como en el caso anterior, este sistema deja en igual posición a los productos intermedios a utilizarse en la fabricación de bienes exportables, sean procedentes de la ALADI o de terceros países.

iii) Exención de tarifas de importación y otros impuestos indirectos sobre maquinarias y equipos, comprados por empresas que asuman compromisos de exportación con la Cartera de Comercio Exterior.

En este caso, todavía se observa con mayor nitidez que el instrumento favorece más bien el comercio con los centros industrializados que con los miembros de la ALADI. Se trata de importaciones de bienes de capital en que los centros poseen una mayor capacidad competitiva que los de la ALADI. Ello se expresa en las condiciones de precio, formas de pago, servicios de mantención posteriores a la venta, tecnología incorporada.

d) Incentivos financieros

El mecanismo del financiamiento a las exportaciones con tasas de interés preferenciales constituye uno de los instrumentos más utilizado y efectivo. La financiación se concede a través --y con participación-- de la Cartera de Comercio Exterior (Banco do Brasil), Banco Central y sistema bancario comercial.

La financiación a las exportaciones muestra una gran diversificación por el elevado número de bancos comerciales que se interesan por participar en los apoyos crediticios. En este sentido, la banca comercial es muy activa en el campo del comercio exterior. Prueba de ello son las numerosas sucursales que ha establecido fuera de las fronteras del país.

El sistema de financiamiento dispone de todo tipo de líneas de créditos para apoyar las diferentes etapas del proceso de exportación. Opera de modo que la banca interviniente redescuenta las operaciones de crédito en el Banco Central o en el Banco do Brasil --Cartera de Comercio Exterior--.

Las operaciones de crédito que más destacan, son:

- Preembarque, con diversas modalidades de financiamiento.
- Descuento de documentos. Adelantos sobre contratos de cambio.
- Sistemas preferenciales para la prefinanciación.
- Ventas a plazos que pueden ser financiadas a través de la CACEX o por los bancos comerciales.
- También existen programas a mediano plazo para apoyar las exportaciones de servicios.
- El financiamiento a largo plazo, en el caso de bienes de capital o de proyectos completos, se obtiene en la CACEX. También la financiación para estos bienes opera mediante líneas de crédito establecidas por el Banco do Brasil con bancos comerciales en el exterior.
- Financiamiento a las empresas comerciales exportadoras (trading companies). Funciona a través de los bancos comerciales que disponen de una línea especial de redescuento en el Banco Central.
- Línea de financiamiento para exportaciones en consignación, que apoya a los exportadores en la apertura de nuevos mercados.
- Financiamiento al importador extranjero (buyer's credit). Opera mediante líneas de crédito abiertas por la CACEX en los bancos extranjeros, o directamente en las sucursales que posee el Banco do Brasil en el exterior.

Como observación de tipo general es conveniente indicar que cuando la financiación se concede en el exterior, a tasas de interés elevadas con respecto a las de la competencia, entra en funciones un mecanismo especial de la CACEX para compensar los mayores costos financieros.

El amplio y sólido mecanismo de financiación a las exportaciones establecido en el país concede todo tipo de apoyos al sector exportador, de modo de facilitar su posición competitiva en los mercados externos. No obstante, no distingue el caso de operaciones con los países de la ALADI. Brasil, a través de este mecanismo, no concede condiciones favorables especiales, por ejemplo, en las ventas a plazo a los países de menor desarrollo relativo de la Asociación, de modo de combinar comercio y cooperación.

Tampoco las operaciones comerciales con facilidades financieras se clasifican con tasas de interés y plazos acordes a la condición de desarrollo de los países con los cuales se efectúa el intercambio. Por ejemplo, dentro de la ALADI, los de mayor desarrollo, grupo intermedio y los de menor desarrollo relativo.

En una perspectiva más amplia, considerando la situación económica de la región, el diseño de la estrategia de financiación a las exportaciones no ha tenido en cuenta aún la posibilidad de impulsar un mecanismo financiero regional, vinculado a la liquidez de recursos para incrementarlos mediante una captación internacional adecuada, y a las políticas nacionales de los países de la región.

El seguro de crédito a las exportaciones constituye otro instrumento de promoción a las exportaciones que forma parte de los incentivos financieros. A partir de 1968 se encuentra en operación un sistema creado con anterioridad. Cubre los riesgos políticos, extraordinarios y comerciales que enfrentan los exportadores brasileños. El gobierno federal, por intermedio del Instituto de Reaseguros de Brasil (IRB), concede directamente al exportador el seguro contra riesgos políticos. Los riesgos comerciales son asumidos por las compañías de seguros autorizadas y por el Instituto de Reaseguros de Brasil, cuando las compañías privadas no lo asumen total o parcialmente.

La operatoria del sistema no distingue entre riesgos derivados de exportaciones a la ALADI de las destinadas a terceros países. Con ello, no existe la posibilidad de privilegiar el esquema de integración ALADI, a través de las primas, coberturas, plazos y otras condiciones del sistema.

En relación con la clasificación de países que se efectúa para efectos de asegurar los riesgos políticos, tampoco se consideran especialmente los países de la ALADI.

e) Incentivos cambiarios

La política de mini-devaluaciones implementada ha contribuido a mantener la posición competitiva de los productos de exportación del Brasil. En algún momento se implantó un sistema de cambios múltiples.

En los últimos años el régimen cambiario se ha tornado más flexible, de modo de introducir, con oportunidad, ajustes que reflejan las variaciones de la inflación interna. En relación con la ALADI, no hay diferencia en la aplicación del tipo de cambio.

f) Incentivos específicos

i) Programas especiales de exportación BEFIEX. Este mecanismo ha jugado un papel fundamental para impulsar el desarrollo de las exportaciones de manufacturas. Consiste en que las empresas industriales presentan a la Comisión de Beneficios Fiscales a Programas Especiales de Exportación (BEFIEX), programas de exportación de manufacturas que se comprometen a cumplir durante un período determinado. Con ello se otorga estímulos especiales de promoción, tales como:

- Exención de aranceles y del IPI sobre las importaciones aprobadas en el programa.

- El principio o Ley de Similares, referida a la existencia de producción nacional, no se aplica a las importaciones comprendidas en el programa. Pueden incluir equipos nuevos o usados.

- Gozan de todos los beneficios que conceden los instrumentos de promoción a las exportaciones, fiscales, arancelarios, financieros.

- Ampliación de los efectos de disminución de impuestos, en los casos del IPI y del impuesto a la renta.

El instrumento intensificó su utilización después de 1973.

Los programas de exportación de manufacturas, comprometidos para efectos de recibir los amplios beneficios establecidos, no tienen la exigencia en cuanto a que una parte de la exportación se destine a los mercados de la ALADI. Ni la concepción de este interesante mecanismo, ni su aplicación, plantean el objetivo de la integración como una prioridad, de forma que no se ha introducido un factor de privilegio favorable a la exportación hacia mercados de países de la ALADI.

ii) Programa de Comisión de Incentivos a la Exportación (CIEEX). Otro incentivo fiscal a la exportación lo constituye el llamado Programa CIEEX, destinado a fortalecer la participación en los mercados externos de las pequeñas y medianas empresas brasileñas. Su objetivo consiste en posibilitar a estas empresas exportadoras la elevación de sus niveles de productividad. Ello, mediante la importación, con reducción de los derechos de aduana e impuestos, de maquinaria y equipamiento para la ampliación o establecimiento de plantas industriales que tengan programas y asuman compromisos de exportación. La Comisión de Incentivos a las Exportaciones evalúa los proyectos presentados.

Resulta de interés destacar este mecanismo que fomenta las exportaciones del país, concediendo beneficios y apoyo a la pequeña y mediana empresa. No obstante, desde la óptica de la integración económica, el instrumento no considera como objetivo principal la adopción de compromisos de exportaciones que se destinen a los mercados de países de la ALADI.

Los dos programas señalados podrían fortalecer el proceso de integración que representa la ALADI, ya que poseen todos los elementos para impulsar el desarrollo de las exportaciones. Bastaría con que introduzcan factores especiales que orienten las decisiones hacia los mercados de los países miembros de la Asociación.

iii) Empresas comerciales exportadoras (trading companies). En el último tiempo se ha estimulado intensamente la creación y operación de las empresas comercializadoras. Con ello se ha buscado lograr una adecuada organización para competir eficientemente en los mercados externos. Se ha estimulado la creación de un nuevo canal de distribución para colocar los productos de los fabricantes, pequeños, medianos o grandes, en los mercados internacionales. Así, se cuenta con amplios apoyos e incentivos para la actuación de las llamadas trading companies. La legislación que las beneficia corresponde a un decreto ley del año 1972. Los incentivos cubren los más diversos aspectos comerciales, financieros y económicos, referidos a:

- Exención del IPI (impuesto federal a productos industriales).
- No incidencia del ICM (impuesto estatal a la circulación de mercaderías).
- Obtención de créditos fiscales del IPI y del ICM por compras de materias primas, productos intermedios y material de embalaje, utilizados en la fabricación del producto vendido.
- Reducción de la ganancia sujeta al impuesto a la renta.
- Financiamientos especiales para sus operaciones.

Este importante mecanismo de promoción comercial, apoyado por variados estímulos e incentivos de todo tipo, constituye un factor clave del éxito en la penetración de los mercados externos. Las organizaciones manejan volúmenes de operación en gran escala, de modo que su capacidad de negociación se deja sentir en varios frentes del comercio de exportación, especialmente en los aspectos de financiamiento, fletes y precios. Sus operaciones de importación contribuyen a la apertura de mercados para los productos de exportación.

Con respecto a la ALADI, los incentivos que benefician a estas empresas no distinguen entre operaciones de comercio exterior con países miembros de la Asociación y terceros. Sus decisiones se toman de acuerdo a las posibilidades de mercados, en general.

Este es un aspecto interesante que vale la pena revisar, ya que hacia el futuro, introduciendo factores especiales que las incentiven, estas organizaciones podrían desarrollar un comercio más estrecho con países de la ALADI, que resultaría beneficioso para ambas partes. Considérese el hecho que las empresas comerciales exportadoras están capacitadas para efectuar operaciones de trueque, paralelas, de compensación y otras similares. Sobre esta base sería posible organizar un intenso comercio intra-ALADI, en algunos casos con independencia de la utilización de moneda dólar u otra convertible.

En la actualidad, las trading no desempeñan el papel de importancia que podrían jugar en el comercio con la ALADI.

g) Otros incentivos

i) Información comercial. El sistema actúa en forma computarizada, entregando informaciones oportunas para apoyar las decisiones sobre ventas en el exterior.

ii) Boletines de información. Se editan periódicamente boletines generales y especializados, por sectores de producción.

iii) Estudios de mercado. Se preparan perfiles de mercado muy completos, que son útiles para las negociaciones comerciales. Se ofrece financiamiento al exportador para realizar estudios de mercado específicos.

iv) Oficinas comerciales en el exterior. Las oficinas comerciales del Ministerio de Relaciones Exteriores forman parte de las embajadas y consulados en el extranjero. Existen más de 100 destinos comerciales.

v) Misiones comerciales. Las oficinas en el exterior definen la promoción de misiones comerciales. También estimulan misiones de compradores de productos brasileños.

vi) Ferias y exposiciones internacionales. Se confecciona un programa de ferias, organizado con los antecedentes e informaciones que se obtienen mediante la organización externa del Ministerio de Relaciones Exteriores. En ciertos casos, como una forma de estimular la concurrencia de los exportadores, se les financia total o parcialmente su participación.

vii) Capacitación de los agentes de comercio exterior. Se han desarrollado variadas iniciativas para la capacitación de la comunidad exportadora. Se dispone de un gran número de centros de capacitación a nivel público y privado, con programas de cursos especializados en materias de comercio exterior.

viii) Centro de documentación. Se mantiene un centro de documentación con informaciones del exterior y del país, para las consultas del sector exportador.

Todos los apoyos mencionados son de tipo general y no discriminan entre operaciones comerciales de exportación hacia mercados de la ALADI y de terceros países, fuera de la zona. Algunos de ellos, como los estudios de mercado, misiones comerciales, ferias y exposiciones internacionales, con una orientación más promocional hacia la ALADI, podrían contribuir a robustecer el proceso de integración económica regional.

3. Colombia

En el año 1959 se creó el mecanismo de promoción industrial denominado Plan Vallejo. Exime de los derechos aduaneros a la importación de materias primas, productos intermedios y bienes de capital, que utilizan las empresas que producen bienes para la exportación. Con ello se inicia en Colombia el sistema de estímulo para el desarrollo de las llamadas exportaciones menores o no tradicionales, las que en la década de los años setenta mostraron un creciente incremento. Posteriormente, su comportamiento ha sido fluctuante.

a) Estructura institucional

El Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), que es el organismo especializado en la promoción de las exportaciones, y el Instituto de Comercio Exterior (INCOMEX), juegan un papel fundamental en la orientación y ejecución del comercio internacional colombiano.

La política de comercio exterior se define a través del Consejo de Comercio Exterior.

La política de promoción de exportaciones la diseña fundamentalmente la Junta Directiva de PROEXPO.

La política arancelaria se determina en el Consejo de Comercio Exterior, considerando la participación del país en el GATT, la ALADI y el Acuerdo de Cartagena.

Otros organismos que participan en el comercio exterior son el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Aduanas, el Banco de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las políticas establecidas para el desarrollo del comercio exterior son de tipo general y no se observan elementos de discriminación que privilegien el proceso de integración económica como una finalidad prioritaria.

La política de promoción de exportaciones diseñada por PROEXPO tampoco cuenta con medidas conducentes, de modo explícito, a fortalecer el proceso de integración. Esto es así, pese a que el mercado de la ALADI y el esquema de integración del Pacto Andino son factores importantes para el desarrollo del comercio exterior colombiano.

b) Incentivos fiscales

i) Certificado de Reembolso Tributario (CERT). Reemplazó al Certificado de Abono Tributario (CAT).

Este mecanismo de fomento no distingue entre exportaciones dirigidas a mercados de la ALADI o de terceros países.

Para las sociedades de comercialización internacional existe un CERT adicional de 1% sobre las exportaciones. Este apoyo resulta de interés para incentivar la formación de tales organizaciones, a fin de canalizar las exportaciones por su intermedio, estimándose que juegan un rol más eficiente que un exportador individual. No obstante, la colocación de productos por parte de las sociedades de comercialización internacional se efectúa en los mercados externos sin discriminar entre los de la ALADI y otros.

ii) Impuestos indirectos. Las exportaciones colombianas tradicionales y no tradicionales se encuentran exentas del impuesto sobre las ventas.

Esta exención, como instrumento de estímulo a las exportaciones, no distingue entre aquéllas que se destinan a los mercados de la ALADI de las que se colocan en otros mercados externos.

c) Incentivos arancelarios

i) Gravámenes a la exportación. Las exportaciones no tradicionales se encuentran exentas del pago de estos gravámenes, cualesquiera sea el mercado de destino del producto exportado.

ii) Draw-back. Desde 1967 se cuenta con un sistema de devolución parcial de los derechos de aduana pagados por la importación de maquinarias, equipos e insumos destinados a elaborar o integrar bienes exportables. Hasta el momento de editar este trabajo, tal disposición no había sido reglamentada.

iii) Plan Vallejo. Corresponde a un instrumento arancelario que exonera de derechos aduaneros a la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital. Está en vigencia desde enero de 1959.

El sistema no favorece al proceso de integración económica de la ALADI, ya que los elementos indicados no pagan aranceles, pudiendo ser importados desde cualquier país, considerando sólo precio, calidad y modalidad de pago. Como ya se vió en casos anteriores, dejando a los productos en situación de igual tratamiento arancelario se favorece la importación extra ALADI.

Desde otro punto de vista, el sistema promueve el desarrollo de industrias que utilicen mayor proporción de insumos adquiridos en el exterior por la conveniencia económica de importarlos.

También se exoneran los depósitos previos y el pago de derechos consulares.

iv) Zonas francas

En Colombia se definen como áreas extraterritoriales localizadas dentro del país, en que rigen exenciones de derechos de aduana, consulares, impuestos y contribuciones fiscales y municipales. Se distingue entre zonas francas industriales y comerciales.

Este instrumento no favorece especialmente las importaciones procedentes de países miembros de la ALADI.

d) Incentivos financieros

El Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO) maneja una gran diversidad de líneas de financiamiento. Algunas de ellas son de pre y posembarque, para exportación de servicios y turismo y para estudios de mercados externos. A fines de 1984 existían 24 líneas de crédito.

En cuanto a la operatoria del financiamiento de exportaciones, no distingue a la ALADI de otras regiones de destino.

En el caso de la exportación de servicios, si bien resulta interesante, en nada se refiere a licitaciones de la ALADI, o a exportaciones de asesoría técnica dirigida a países de menor desarrollo relativo de la ALADI, caso en que se podrían considerar condiciones financieras más suaves.

También la línea de crédito para financiar contratos de asesoría técnica para producción y comercialización, que requieren las empresas colombianas, podría disponer estímulos (menor tasa) para contratar en la ALADI los servicios.

Las líneas de crédito para adquisición de activos fijos de PROEXPO constituye una facilidad que podría aprovecharse para promover ventas de bienes colombianos y como incentivo traer los bienes activos fijos de la ALADI contra tales ventas.

Los créditos para la promoción de exportaciones que consideran varias líneas para financiar acciones del tipo fomento, no hacen distinciones respecto de actividades de promoción hacia países miembros de la ALADI, como por ejemplo: participación en ferias, estudios de mercado, envío de muestras comerciales, etc.

En cuanto a los créditos de posembarque, tampoco se hace distinción con respecto a países de la ALADI.

Es necesario considerar que una de las líneas de crédito sí favorece el proceso de integración. Se trata del financiamiento PROEXPO-CAF, pero no existe una equivalente como ser PROEXPO-ALADI. A este respecto, podría crearse una línea de crédito entre PROEXPO y los bancos centrales de la ALADI, actuando estos bancos como organismo nacional responsable del financiamiento. Es interesante desarrollar el esquema, ya que hay experiencias con países del Caribe.

1) Seguro de crédito a la exportación. Creado en 1967, el sistema cubre riesgos comerciales, políticos y extraordinarios. Para efectos del costo de las primas u otros aspectos, no se hace distinción entre operaciones comerciales con países de la ALADI y ajenos a ella.

Gran parte de las transacciones aseguradas corresponde a América Latina. Seguramente una alta proporción proviene de países de la ALADI. Es conveniente estimularlas para que los exportadores se orienten a los mercados de la ALADI, aumentando la cobertura o bajando las primas para los integrantes de la Asociación.

Como incentivo, PROEXPO financia una parte de la prima que debe pagar el exportador. Se podría sugerir

que en el caso de la ALADI la ayuda de PROEXPO fuera mayor.

e) Incentivos cambiarios

El sistema cambiario no considera un estímulo especial para los exportadores que colocan sus productos en mercados de la ALADI.

f) Incentivos a las sociedades de comercialización internacional

Se podría aprovechar este incentivo para utilizar a estas organizaciones para "arreglar", "organizar" corrientes de comercio paralelas, de trueque y de compensación hacia los mercados y con países de la ALADI. Colombia tiene experiencia en estas materias y las operaciones indicadas se encuentran perfectamente definidas y reglamentadas en su legislación.

g) Otros incentivos

Se dispone de varios apoyos de tipo organizativo.

- i) Sistema de Información Comercial.
- ii) Oficinas comerciales de PROEXPO (en 54 países).
- iii) Ferias y exposiciones internacionales. (El Fondo financia parte de los gastos de la participación).
- iv) Sistemas especiales de intercambio comercial (trueque, compensación, triangulación).
- v) Mecanismos de compensación transitorios.

La política de promoción de exportaciones aplicada en el caso de los apoyos mediante "otros incentivos", no distingue entre exportaciones con destino a la ALADI y a otros países.

Se puede sugerir que dentro de la ALADI se utilicen "sistemas especiales de intercambio comercial", organizando operaciones comerciales con otros países de la región y dentro de la Asociación, a fin de evitar el uso de la moneda extranjera, dólar u otra similar. Incluso los saldos de tales negociaciones pueden compensarse por el Convenio de créditos recíprocos, a fin de acentuar el ahorro de la moneda extranjera.

También, aprovechando los incentivos para la concurrencia a ferias y exposiciones internacionales, podría sugerirse que en el caso de tales eventos en países de la ALADI la parte de gastos que afronta PROEXPO fuera mayor.

4. Ecuador

Destacado abastecedor de productos agropecuarios en mercados internacionales, en 1972 se transformó en exportador de petróleo. Los ingresos de moneda extranjera experimentaron un explosivo aumento, al igual que la disponibilidad fiscal. Con la nueva realidad pareció decaer el interés por la promoción de los productos no tradicionales. Sin embargo, en los últimos años se ha observado una marcada preocupación por estimular la creación de incentivos de apoyo para la exportación de estos bienes.

El país forma parte del esquema de integración económica ALADI y está considerado entre los de menor desarrollo relativo.

a) Estructura institucional

En el esquema vigente, el organismo encargado de plantear las líneas directrices es el Ministerio de Industria, Comercio e Integración (MICEI). Las tareas fundamentales en cuanto al estímulo a las exportaciones se efectúan por medio de la Subsecretaría de Comercio e Integración, de la cual depende la Dirección General de Promoción de Exportaciones. Otros organismos también participan en el desarrollo del comercio exterior.

Resulta de interés llamar la atención sobre el hecho que el Ecuador es uno de los pocos países de la ALADI que en su estructura institucional mantiene una repartición que cautela el desarrollo de la integración en su nivel jerárquico.

b) Incentivos fiscales

i) Certificado de Abono Tributario, (CAT). El mecanismo fue creado en 1979. Los beneficios alcanzan diversos porcentajes aplicados sobre el valor fob de las exportaciones --según sea el valor agregado del producto--, y se conceden mediante certificados emitidos por el Banco Central.

En casos especiales opera un adicional de hasta 10% del valor fob de la exportación por empresa y producto. Ello se determina en función de las dificultades de acceso a los mercados, o si se trata de nuevos mercados y proyectos del Ecuador relacionados con el Acuerdo de Cartagena. Como puede apreciarse, existe un mecanismo de fomento que considera situaciones especiales vinculadas al proceso de integración regional. En todo caso, como principio general, no existen diferencias respecto del nivel concedido, sea que la exportación se destine a mercados de la ALADI o no.

ii) Impuestos indirectos. Los productos de exportación no tradicional están exentos del pago del impuesto de 5% a las transacciones mercantiles. Esta exención no distingue entre productos que se destinan a los mercados de la ALADI o a terceros países, de modo que el mecanismo de apoyo no tiende especialmente a fortalecer el proceso de integración regional.

c) Incentivos arancelarios

i) Gravámenes a la exportación. Los gravámenes vigentes para las exportaciones tradicionales no se aplican a las no tradicionales, ya que éstas gozan de exención total.

En todo caso, desde el punto de vista de apoyo a la integración regional, no hay distinción entre la exportación no tradicional con destino a la zona o fuera de ella.

ii) Depósitos industriales (internación temporal). El incentivo libera del pago de gravámenes arancelarios a la importación de materias primas destinadas a la elaboración de productos de exportación no tradicional.

Este mecanismo no distingue entre importación de materias primas procedentes de países del esquema de integración o de terceros. Como se ha comentado en otros casos, el mecanismo de promoción más bien discrimina en contra de los países de la ALADI si es que otras condiciones --como ser financiamiento y costo-- juegan en favor de los centros industrializados.

iii) Gravámenes a la importación. La importación de materias primas que no se produzcan en el país y cuyo destino final sea la elaboración de productos de exportación, se encuentra exonerada del pago de impuestos aduaneros y de timbres de internación. También las maquinarias y equipos que se importan para elaborar bienes exportables. A este respecto caben dos comentarios. En primer lugar, no se distingue entre procedencia de la ALADI y de fuera de la zona, y tampoco respecto de los destinos de las exportaciones, a fin de apoyar el comercio recíproco. En segundo término, al no pagarse los aranceles, los bienes requeridos pueden traerse desde países de la ALADI y terceros. Para la compra de maquinarias y equipos, en que las condiciones del financiamiento a plazo juegan un papel fundamental, los centros industriales se encuentran en mejor posición de competencia que los países miembros de la ALADI.

iv) Draw-back. Este incentivo consiste en el reintegro parcial o total de los impuestos aduaneros pagados.

El mecanismo, al igual que otros, no distingue la procedencia de los bienes, de modo que no contribuye a fortalecer el comercio entre países miembros de la ALADI.

v) Zonas francas. El instrumento respectivo sólo se ha implementado parcialmente. No obstante, entró en operaciones una zona franca a favor de Brasil, lo que contribuiría al desarrollo del comercio con países de la ALADI.

d) Incentivos financieros

i) Fondo de Promoción de Exportaciones (FOPEX). Fue creado en 1972. Su misión es impulsar las ventas externas de bienes nacionales que no hubieran tenido figuración destacada en las exportaciones del país. Específicamente, el mecanismo excluye de este beneficio al café, el cacao, el azúcar y el petróleo.

Opera con las siguientes líneas de crédito:

- Créditos de pre y posembarque. Preembarque, que corresponde al crédito para capital de trabajo, estudios de mercado, etc. Posembarque, que opera con el descuento de letras de cambio. Se negocian las cartas de crédito.

El FOPEX financia hasta 80% del valor fob de las exportaciones.

La implementación del mecanismo considera diversos y variados elementos, como ser, características del proceso productivo, plazos otorgados a los importadores por las ventas externas, pero en ningún caso se plantean consideraciones relacionadas con el apoyo a la integración.

En las exportaciones con pago a plazo diferido, resulta conveniente considerar la posibilidad de actuar con tasas de interés diferenciadas para los mercados de la ALADI, respecto de terceros países y así beneficiar a los del esquema de integración.

- Créditos para activos fijos. Este instrumento financia la ejecución de proyectos nuevos o la ampliación y modernización de empresas existentes, exigiéndoles como requisito básico que una parte de su producción se destine a los mercados externos. El mecanismo financia la adquisición de maquinarias, equipos, instalaciones, montaje, excepto los terrenos.

Este instrumento de fomento no hace distinciones entre bienes de capital procedentes de países de la ALADI, ni tampoco considera especialmente aquella parte de la producción exigida

que se destina a la ALADI --con el propósito de conceder mayores estímulos-- de la que se coloca en otros países.

Resultaría de interés organizar operaciones comerciales paralelas con países de la ALADI --bienes de capital y productos de aquéllos--, a fin de intensificar el comercio recíproco, teniendo presente que los eventuales exportadores ecuatorianos dispondrían del financiamiento para pagar los bienes de capital. Ello constituiría el incentivo para abrir posibilidades de colocación de productos ecuatorianos en la compra de los bienes de capital.

- Financiamiento FOPEX-CAF. Desde 1977 se cuenta con un financiamiento conjunto (FOPEX-CAF) para las exportaciones de bienes y servicios no tradicionales. Las operaciones se orientan hacia los integrantes del Grupo Andino.

Es interesante destacar este esfuerzo de apoyo a la integración. Este financiamiento, que opera de acuerdo a las normas determinadas por el Sistema Andino de Financiamiento del Comercio (SAFICO), es un ejemplo --si bien de valor modesto-- del tipo de la cooperación financiera que puede abordarse o plantearse en el marco de la ALADI.

ii) Mecanismos financieros del Banco Central. Se hacen efectivos por distintas vías.

- Anticipo sobre futuras exportaciones (denominadas operaciones sui generis). Se concede sobre la base de contratos o convenios de venta a futuro. Financia hasta 75% del valor estipulado en el contrato o convenio de venta a futuro, con garantía bancaria.

En la aplicación del instrumento no se distingue entre operaciones comerciales con la ALADI o terceros países.

- Fondo para el desarrollo de la producción exportable. Con cargo al Fondo se conceden créditos para invertir en la instalación o ampliación de empresas dedicadas a la producción de bienes de exportación no tradicional.

El mecanismo no considera un tratamiento especial a la producción adicional, cuya parte o total podría destinarse a exportaciones a mercados de la ALADI. El instrumento es de interés para el desarrollo de las exportaciones, ya que apoya la inversión que se efectúa con tal propósito, de modo que resulta eficaz para estrategias de mediano y largo plazo.

- Redescuentos. Las operaciones de redescuento comunes incluyen financiamientos para transporte y almacenamiento de mercaderías.

Tampoco en el caso de esta facilidad financiera se distingue entre operaciones comerciales con terceros países y la ALADI, por lo que no se privilegian las exportaciones a los países del esquema de integración.

Para concluir la revisión de instrumentos financieros, es necesario señalar que el Ecuador no cuenta con el sistema de seguro de crédito a la exportación.

e) Incentivos cambiarios

El Banco Central interviene en dos mercados: oficial y libre. En el caso de las exportaciones, adquiere 50% de las divisas de retorno a la cotización oficial y el restante 50% al valor del mercado libre.

En esta norma oficial no se distingue entre exportaciones a países de la ALADI y a terceros países.

f) Otros incentivos

La Dirección General de Promoción de Exportaciones del MICEI efectúa labores de apoyo institucional que incentivan la colocación de productos ecuatorianos en el exterior, tales como:

- Organización de misiones comerciales.
- Reactivación de estudios de mercado.
- Capacitación del exportador mediante charlas y seminarios.

Estas actividades se desarrollan dentro de un marco general de acciones de apoyo, sin poner énfasis especialmente en la promoción de exportaciones hacia terceros países y hacia miembros de la ALADI. Es claro que las actividades de promoción consideradas podrían contribuir a fortalecer el proceso de integración regional si estos apoyos se orientasen, principalmente, a fomentar las ventas externas en los países de la ALADI.

La organización de misiones comerciales hacia los integrantes de la ALADI resulta un esfuerzo interesante de llevar a cabo, si es que tales acciones se coordinan con otras a las cuales se ha hecho referencia anteriormente. Igualmente, los estudios de mercado resultarían una herramienta eficaz si se

vincularan a acciones operativas. Entre éstas, la organización de operaciones comerciales paralelas o de compensación, considerando otros mecanismos de apoyo, como los financieros, que posibilitan importaciones de bienes de capital y equipos financiando --con otras modalidades-- ventas a plazo de productos ecuatorianos. Todo ello puede organizarse con una visión global de la situación que considere el conjunto de instrumentos de promoción para apoyar el comercio hacia los mercados en los países miembros de la ALADI.

5. México

La preocupación por implementar una política de promoción a las exportaciones de manufacturas tomó cuerpo a comienzos de los años sesenta. En términos globales, tal política ha estado conformada por variados mecanismos de tipo fiscal, tributario, arancelario, financiero, junto al diseño de una política cambiaria que durante largo tiempo mantuvo un tipo de cambio único, fijo, que limitó las posibilidades competitivas en los mercados internacionales.

Con el instrumental de apoyo a las exportaciones de manufacturas utilizado y la base industrial alcanzada, México se ha destacado entre los países miembros de la ALADI. Sus niveles de exportación anual de manufacturas son elevados. En 1982 alcanzaron a los 2 500 millones de dólares, cifra que fue superada en años posteriores. Las estimaciones indican que hacia 1985 las exportaciones de manufacturas se habrían ubicado en un nivel anual del orden de 5 mil millones de dólares.^{7/}

Debido a la severa crisis del sector externo, en 1985 y 1986 México ha revisado sus políticas de comercio exterior y apoyo a la exportación de manufacturas. Así, se ha formulado un Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFLEX), complementado luego con medidas adicionales para promover las exportaciones.^{8/}

La política de fomento a las exportaciones puesta en práctica destaca el imperativo de reforzar el actual sector exportador. Se vinculan acciones con otros programas sectoriales y regionales, se pone énfasis en la importancia de los apoyos del sector público y se reclama la participación de otros sectores esenciales en el quehacer nacional. El programa tiene como principio la concertación de acciones.

Se señala la intención de aplicar un sistema de incentivos pragmáticos que haga rentable la actividad exportadora y que apoye a las empresas medianas, pequeñas y grandes para participar en los mercados externos.

El diseño de la estrategia de promoción a las exportaciones, si bien incorpora novedosos y modernos mecanismos de fomento, especialmente de promoción comercial, no considera de un modo explícito la integración económica regional como finalidad prioritaria.

a) Estructura institucional

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) juega un rol fundamental en el proceso de promoción a las exportaciones. Se encarga de la definición y coordinación de los lineamientos y las políticas específicas de fomento a las exportaciones. Es la responsable de vigilar el cumplimiento de la política de comercio exterior.

En el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, formulado en 1985, se indica que el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) ampliará sus actividades de promoción, asesoría e información. El IMCE corresponde a un organismo de promoción de las exportaciones.

La concertación de compromisos a nivel de productos, empresas, consorcios y sectores estará a cargo del IMCE.

En la estructura institucional también se cuenta con la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior (COMPEX).

El Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) juega un rol fundamental en el otorgamiento de los apoyos financieros oficiales a la promoción de las exportaciones de manufacturas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es otro de los organismos que participan en la política promocional.

Por último, el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, ya mencionado, incorpora a diversos organismos nacionales al enlazar acciones con otros programas sectoriales y regionales.

La estructura institucional no considera al proceso de integración económica regional como un objetivo prioritario. Las acciones de fomento al comercio de exportación asignadas a las principales entidades que conceden apoyos oficiales --de variados tipos-- no contemplan de un modo explícito la vinculación de dichos apoyos al esquema de integración a fin de fortalecerlo.

b) Incentivos fiscales

En las acciones adicionales al Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, se señalan tres aspectos relativos a las medidas fiscales de apoyo.

i) Devolución de impuestos. En 1986, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debía aplicar medidas tendientes a reducir o a eliminar impuestos que afecten la competitividad internacional de las exportaciones.

En el caso del IVA, se reconoce que los exportadores deben recibir el reembolso cuando realizan una venta. Para los demás impuestos indirectos que afectan a los productos de exportación se aplica un esquema de reembolso.

La concepción de este mecanismo no contempla la colocación de productos en los mercados de la ALADI, como un caso especial que se podría privilegiar para promover el comercio recíproco. Se aplica a situaciones generales sin distinción de mercados.

ii) IVA-importaciones temporales. De acuerdo con la Ley del Impuesto al Valor Agregado, las importaciones temporales se encuentran exentas de tal impuesto. En este caso tampoco se hace una distinción para privilegiar situaciones de comercio exterior vinculadas a países de la ALADI.

iii) Otros apoyos. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, junto a la de Hacienda y Crédito Público, estudiarán la conveniencia de adaptar a la realidad nacional esquemas fiscales de apoyo al sector exportador puestos en práctica en otros países.

c) Incentivos arancelarios

i) Importación temporal automática para la elaboración de productos que se exportan. El mecanismo considera el establecimiento de "programas de importación temporal para exportadores" que cuenta con varias ventajas, entre las que destacan:

- Además de los insumos, se pueden importar temporalmente la maquinaria, equipo y herramienta requeridos, libres de restricciones y exentos de impuestos al comercio exterior.

- Reducción del costo de las garantías fiscales.

- Se amplían plazos de permanencia en el país de los elementos importados bajo régimen de importación temporal.

- Se define el procedimiento para que las empresas cambien de régimen de industria maquiladora al de importación temporal.

Este mecanismo no distingue procedencia de los insumos y bienes. Con ello, las importaciones originarias de los países miembros de la ALADI no quedan en posición competitiva preferencial respecto de las de terceros.

Tampoco se privilegia el destino de los productos que se exportan.

Para fortalecer las corrientes de comercio recíproco, resultaría de toda conveniencia que se considerasen principios que concedieran prioridad o preferencia a los elementos y productos que se comercian con países de la ALADI. En esta perspectiva, el beneficio que se otorga a los exportadores nacionales se extendería también al esquema de integración, fortaleciéndolo a través de los mecanismos nacionales que apoyan las exportaciones de manufacturas.

ii) Devolución de impuestos al comercio exterior (draw-back). El Programa de Fomento Integral a las Exportaciones considera el mecanismo que permite la devolución de los impuestos pagados por los exportadores por las mercancías importadas que se incorporen a los productos de exportación.

Este instrumento, que posibilita la devolución de derechos aduaneros, no contribuye a fomentar el comercio recíproco. Al no introducir diferencias respecto de la procedencia del bien, al exportador le resulta indiferente traerlo desde la ALADI o de terceros países. Enfrentado a decidir entre productos de calidad similar, sólo atenderá a consideraciones de precio y facilidades de pago. Y en estas materias, como ya se ha dicho, son los centros industrializados los que presentan condiciones más atractivas.

iii) Facilidades aduaneras. A las empresas exportadoras sujetas a trato preferencial se les conceden una serie de facilidades aduaneras de tipo administrativo, que contribuyen a que el proceso de exportación se torne más expedito. Este apoyo administrativo es de carácter general y no discrimina respecto del destino de las exportaciones.

d) Incentivos financieros

Los lineamientos que orientan la política de apoyos financieros y sus modalidades operativas se inscriben en la estrategia adoptada por el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones.

En esta estrategia, es el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) el organismo a través del cual el gobierno federal respalda financieramente el desarrollo del comercio exterior del país.^{9/} La incorporación del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) al BANCOMEXT ha permitido lograr una mayor integración de los apoyos financieros al comercio exterior.

Los programas financieros establecidos contemplan diversas modalidades de créditos que se otorgan con el objeto de colocar al exportador mexicano en situación similar a la de sus competidores en los mercados internacionales. Entre ellos se destacan las siguientes:

- A través de FOMEX se conceden apoyos financieros a la exportación y preexportación de manufacturas y servicios. Esta modalidad financia las ventas externas, incluso actividades de promoción, como ser estudios de mercado, envío de muestras, campañas publicitarias y adquisición de insumos, proceso de transformación y embarque de productos.

- Apoyo crediticio del BANCOMEXT, en moneda extranjera, para cubrir las adquisiciones de insumos importados.

- Crédito al comprador extranjero concedido por BANCOMEXT. Al respecto se han suscrito diversos convenios con entidades financieras.

- Apoyo a empresas mexicanas que participan en licitaciones internacionales. El BANCOMEXT les concede financiamiento y garantías.

- El BANCOMEXT ha iniciado el programa de apoyo financiero y de garantías a las empresas de comercio exterior para promover las exportaciones de bienes y servicios manufacturados. Este programa fue iniciado en 1985.

- Programa de apoyos financieros para los exportadores indirectos, dirigido a los proveedores de los exportadores.

- Se han negociado con autoridades financieras de una gran variedad de países diversos convenios de intercambio recíproco, a fin de diversificar y fortalecer los mercados de exportación.

- Se dispone de un programa de crédito destinado al equipamiento industrial y al financiamiento de las importaciones de bienes de capital. Este programa apoya la ampliación de las capacidades de producción para la exportación. Para ello se han utilizado líneas de crédito preferenciales disponibles.

- Otras modalidades de crédito, como el programa de maquiladoras, de sustitución de importaciones.

El amplio sistema de apoyo financiero que beneficia a las exportaciones de manufacturas y de servicios, no considera entre sus objetivos a la integración económica regional como una finalidad prioritaria. Los programas financieros no incluyen condiciones especiales que pudieran fortalecer el intercambio comercial con países miembros de la ALADI.

No está demás señalar que se dispone de los elementos --a través de las modalidades de crédito-- para llevar a cabo acciones efectivas en beneficio del proceso de integración. Considérese, por ejemplo, una combinación de situaciones, como ser el crédito para ampliación industrial con el de ventas externas o el de financiación al comprador. En estos casos, privilegiando las condiciones para el comercio con la ALADI, la empresa exportadora podría negociar adquisiciones de bienes de capital, financiadas con condiciones preferenciales, contra la colocación de productos mexicanos también financiados en términos promocionales.

Otra situación que podría contribuir a reforzar el comercio con la ALADI, junto con favorecer a los países de menor desarrollo del esquema, es la adecuación de los créditos, introduciendo condiciones más preferenciales que los beneficien. Se combina así desarrollo del comercio y cooperación a través de la ayuda financiera.

Los ajustes financieros requeridos para impulsar decididamente las formas no convencionales de comercio con el bloque de integración, también constituyen acciones orientadas a robustecer el proceso de integración.

En este mismo sentido puede ayudar el establecimiento de líneas con entidades financieras nacionales de los otros países de la ALADI para la adquisición de manufacturas y de servicios por ambas partes. Esto, combinado con arreglos de intercambio compensado, conforman apoyos atractivos para fomentar el comercio recíproco, ya que tienden a ahorrar la utilización de monedas extranjeras convertibles y también recursos financieros.

En una perspectiva más amplia, México y otros países que ya cuentan con una sólida experiencia en materias de financiación a las exportaciones, y con un diversificado instrumental de promoción, podrían impulsar la creación de un mecanismo regional. Su objetivo sería apoyar a los regímenes nacionales de financiación y seguro de crédito a la exportación, realizar acciones de captación de recursos externos para la exportación y entregar las garantías requeridas para respaldar tales acciones.

- Seguro de crédito a la exportación y garantías. Este instrumento cubre los riesgos políticos, extraordinarios y comerciales, derivados de los créditos que se originan por exportaciones de bienes y servicios con pagos a plazo.

Las acciones adicionales para promover las exportaciones señalan que se expedirá una póliza conjunta de garantías y seguros de crédito a la exportación, emitida por la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito S.A. (COMESSEC). Esta compañía cubrirá el riesgo comercial de la operación, y hará otro tanto, por cuenta y orden de BANCOMEXT-FOMEX, con el riesgo político.

El instrumento funciona en términos similares en las operaciones comerciales pactadas con la ALADI y en aquéllas con terceros países. No se establecen diferencias de tasas de primas, coberturas, plazos u otras condiciones que pudieran favorecer el intercambio comercial con la ALADI.

e) Incentivos cambiarios

La política cambiaria ha experimentado distintos tratamientos a lo largo del tiempo. Durante dos décadas se caracterizó por el mantenimiento de un tipo de cambio único, fijo. La tasa fija afectó la posición competitiva de los productos mexicanos en los mercados externos, además de traer otras consecuencias que condujeron al desequilibrio de las cuentas externas.

Posteriormente se han efectuado toda clase de devaluaciones --significativas y pequeñas-- para ajustar el tipo de cambio de acuerdo con las variaciones de precios internos y externos. También se ha instaurado un sistema de control de cambios. En el mercado controlado quedaron comprendidas, entre otras, las operaciones de exportación de mercancías.

En el nuevo esquema de apoyo a las exportaciones, se indica que se introducirán ajustes en el sistema de control de cambios con el propósito de favorecer a los exportadores en el uso de las divisas provenientes de la venta de sus productos en el exterior. Podrán utilizar el total de éstas en futuras importaciones. No quedan sujetos a límite alguno, ni tampoco están obligados a constituir depósitos en garantía.

Además, se anuncia la creación de un mecanismo favorable a exportadores e importadores para que puedan cubrir, a corto plazo, sus riesgos cambiarios de operaciones de divisas a fecha futura. Para los exportadores, este mecanismo es especialmente atractivo, ya que una parte del valor de las divisas de sus ventas externas le será pagado por anticipado.

Los incentivos establecidos referidos a situaciones cambiarias no consideran de un modo especial a operaciones comerciales con países de la ALADI, a fin de concederles un tratamiento preferencial. El mecanismo relativo a la facilidad en el uso de las divisas generadas por exportaciones propias para aplicarlas a futuras importaciones, tampoco toma en cuenta la procedencia en cuanto al mercado de las ventas externas, ni la de las futuras importaciones. Este aspecto resulta de interés mencionarlo, ya que las divisas podrían generarse por ventas externas en los mercados de países de la ALADI y aplicarse a importaciones procedentes de terceros países. Desde el punto de vista de la ALADI, parece conveniente introducir aspectos de diferenciación de origen y uso de las divisas para privilegiar las operaciones comerciales de exportación con países de este esquema de integración.

f) Incentivos específicos

i) Empresas de comercio exterior. Entre las acciones adicionales para promover las exportaciones, se señala el reconocimiento del rol fundamental que desempeñan las empresas de comercio exterior en el fomento de la capacidad exportadora y en la diversificación y ampliación de los mercados. Se indica que serán apoyadas por el Banco de Comercio Exterior y el Fondo para el Financiamiento de Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) con programas financieros que les otorgarán créditos de preexportación y de ventas, en condiciones preferenciales. También se les concederá un tratamiento fiscal promocional.

El esquema de apoyo para estas organizaciones visualiza una doble dimensión que resulta de interés comentar. En un nivel, se fomentará la formación de empresas de comercio exterior en que participen cadenas comercializadoras internas, lo que contribuye a identificar una adecuada oferta exportable. En otro nivel, se permitirá la asociación de empresas nacionales con comercializadoras extranjeras, con el objeto de aprovechar su experiencia y conocimiento de los mercados externos en beneficio de las exportaciones mexicanas.

El mecanismo promocional para la creación y desarrollo de las empresas de comercio exterior no considera aspectos relativos a la integración económica. Los incentivos se aplican de un modo general, sin promover el comercio recíproco. Debe tenerse presente que las empresas podrían fortalecer el comercio intra-ALADI mediante programas organizados de ventas y adquisiciones de bienes, ya que disponen de la organización adecuada para ello.

ii) Formas no convencionales de comercio exterior. A continuación se detallan las más relevantes.

- A modo de incentivo, se permite la importación de bienes considerados prescindibles a cambio de exportaciones de productos mexicanos de difícil colocación en los mercados externos. El mecanismo considera listas de productos.

- Se utiliza el sistema de intercambio compensado para efectuar exportaciones e importaciones vinculando las operaciones a los mecanismos de pagos y créditos recíprocos.

- También se permite la utilización de la modalidad comercial trueque.

Las medidas indicadas de apoyo a las exportaciones constituyen un aspecto interesante en la promoción del comercio, ya que posibilitan organizar operaciones comerciales que son de beneficio de las partes que negocian. Se crean, con estas modalidades, flujos de comercio en ambos sentidos.

Desde la óptica del esquema de integración ALADI, el comercio recíproco podría robustecerse con un uso adecuado y una organización eficaz para impulsar estas modalidades de comercio de una manera global. Hay que considerar que al menos tres países importantes de la Asociación --Argentina, Colombia y México-- ya disponen de normas legislativas que regulan este tipo de comercio exterior. Junto a ellos, Brasil opera en forma pragmática, a través de las trading companies, con estas modalidades de intercambio.

Se dispone pues, dentro de la ALADI, de los elementos básicos para organizar un comercio programado mediante la utilización de estas facilidades, además de las convencionales.

iii) Concertación con empresas exportadoras. La concertación con empresas exportadoras, incluyendo los consorcios de exportación y las empresas comercializadoras, asegura un trato ágil y oportuno por parte de los organismos del sector público, en todo lo relativo a las operaciones de comercio exterior.

Este apoyo está planteado en términos generales, sin referirse a las operaciones de comercio exterior con la ALADI y con terceros países.

iv) Estímulos a la investigación y venta en el extranjero de tecnología y servicios de ingeniería y construcción. El Programa de Fomento Integral a las Exportaciones considera la promoción para la participación de empresas especializadas en las licitaciones internacionales relacionadas con la ejecución de obras y la prestación de servicios de ingeniería y construcción. A fin de entregarles un apoyo sólido, se ampliará la red de información sobre licitaciones internacionales. Se revisarán los

esquemas de financiamiento y garantías para dejarlos en situación de competencia. Finalmente, también se establecerá un programa de negociaciones con el exterior que incentive estas actividades.

Los estímulos y apoyos señalados, que benefician el desarrollo de los servicios técnicos, resultan de interés para otros esquemas de promoción de exportaciones que aplican miembros de la ALADI, ya que constituyen un esfuerzo organizado que incorpora la utilización de varios instrumentos de fomento que dispone el sistema global.

La estrategia de estas acciones orientadas al fomento de servicios altamente especializados se ha diseñado de un modo general, sin establecer apoyos adicionales o especiales para favorecer el intercambio con la ALADI.

v) Industria maquiladora. México se ha caracterizado por el desarrollo de la industria maquiladora, en lo que ha aprovechado las ventajas comparativas que posee respecto de operaciones de ensamble para los mercados internacionales. El programa de fomento integral a las exportaciones reconoce esta situación y la refuerza con la adecuación de variados apoyos de tipo fiscal, financiero, arancelario, administrativo.

El sistema de incentivos está concebido en una forma global, sin distinción de áreas o mercados de destino. Por lo tanto, no contempla condiciones especiales que pudieran favorecer operaciones de maquila con los países de la ALADI.

g) Otros incentivos

i) Sistema de información del comercio exterior. Se orienta a exportadores actuales y potenciales sobre el desarrollo de la actividad.

ii) Simplificación y desconcentración administrativa. Facilidades sobre el aspecto operativo de las exportaciones.

iii) Misiones comerciales. Apoyo para participación de empresas exportadoras.

iv) Participación en ferias y exposiciones internacionales.

v) Oficinas comerciales en el exterior.

vi) Estudios de mercado.

vii) Capacitación. Se dispone de centros que desarrollan programas en favor del sector empresarial, sobre materias de comercio exterior y promoción de exportaciones.

Los apoyos de tipo organizativo indicados, que han estado disponibles en el sistema de promoción de exportaciones del país, no distinguen entre acciones hacia la ALADI y a terceros países. No obstante, la combinación entre algunos de ellos y otros mecanismos de fomento a las exportaciones podrían contribuir a crear corrientes de comercio con los mercados de países de la ALADI y a robustecer el intercambio comercial desarrollado. Los instrumentos establecidos cuentan con los elementos necesarios para llevar a cabo, con facilidad, una fortalecida promoción de exportaciones hacia la Asociación.

6. Perú

Los antecedentes más lejanos de la promoción de exportaciones datan de 1959. Ese año se expidió la Ley de Promoción Industrial. Se reglamentó la devolución de gravámenes a la importación de insumos y semielaborados a utilizarse en la fabricación de bienes exportables. Sin embargo, sólo en torno a los años 1968-1969 se inauguró lo que sería después un sistema de promoción de exportaciones no tradicionales. Se dictaron dos normas. Se asignó al Banco Industrial del Perú la función de promover y financiar las ventas de productos industriales en el mercado internacional. Y se estableció el régimen de fomento a las exportaciones de manufacturas, otorgándole a la actividad una serie de incentivos tributarios, financieros y fiscales. Ambas normas sólo entraron en vigencia en 1969, cuando fueron reglamentadas.

En 1969, Perú aprobó un programa de promoción de exportaciones no tradicionales y puso en funciones el Certificado de Reintegro Tributario (CERTEX) para incentivar la exportación no tradicional.

a) Estructura institucional

El Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio (MEFC) es el organismo principal de la actividad promocional. Dentro de él está la Dirección General de Comercio Exterior (DGCEX).

En la órbita del mismo Ministerio se encuentra el Fondo de Promoción de Exportaciones no Tradicionales (FOPEX), institución especializada para prestar asesoría técnica y apoyar la expansión de las exportaciones no tradicionales.

En el exterior se mantienen oficinas comerciales que dependen del referido Ministerio.

Los principales sectores de la política de promoción de exportaciones, así como la estructura institucional, no

consideran a la integración económica regional como una finalidad prioritaria.

b) Incentivos fiscales

i) Certificado de Reintegro Tributario a la Exportación no Tradicional (CERTEX). El sistema entra en vigencia en 1969. Es un documento oficial expresado en soles, calculado sobre el valor fob de las exportaciones. Constituye un reintegro tributario. Su aplicación ha tenido diversas variaciones. En la actualidad existen tres tipos de CERTEX: básico, adicional y artesanal.

- Básico: porcentajes de 15%, 20% y 22% del valor fob de la exportación.

- Adicional: 10% del valor fob.

- Artesanal: 30% del valor fob y se aplica a la colocación de artesanías en el exterior.

La norma y la aplicación del incentivo no consideran la integración económica regional para efectos de conceder estímulos a las exportaciones. Los porcentajes de aplicación se fijan independientemente de los mercados del esquema de integración.

ii) Impuestos indirectos. Los productos de exportación no tradicional gozan de exoneración automática y total de los diversos impuestos que gravan los bienes y servicios.

La exención tiene alcance general y no admite distinciones en cuanto a productos que se destinan a mercados de la ALADI y aquéllos que van a terceros países.

c) Incentivos arancelarios

i) Gravámenes a la exportación. En el caso de las exportaciones no tradicionales no se aplica ninguno de los gravámenes vigentes para las tradicionales. La exoneración es de tipo general, independientemente de sus destinos o de formas de apoyo a la integración económica regional.

ii) Régimen de admisión temporal. El régimen se rige por la Ley General de Aduanas. Pueden importarse materias primas y productos intermedios para ser utilizados en la producción de bienes terminados que se destinen a la exportación, o a la producción de bienes intermedios que se incorporen a productos exportables, sin pagar los correspondientes derechos de aduana.

El sistema permite que los insumos y materias primas que se benefician procedan de cualquier abastecedor, sin distinguir

procedencia ALADI o de terceros países. En los hechos, el no pago de los derechos de aduana correspondientes se transforma en una discriminación contra los países de la ALADI, pues se los deja sin protección, sin preferencia y todavía, si la decisión dependiera de la facilidad financiera, se coloca en mejor posición de competencia a exportadores de terceros países y no de la ALADI.

Este es un típico instrumento de promoción a las exportaciones que precisa de armonización y coordinación. Además, constituye un instrumento que, respecto de la importación de terceros, estimula el gasto de divisas. Por el contrario, si la importación de los elementos procediera de países de la ALADI, el valor del flujo comercial entraría entre los montos que se compensan en el Convenio de pagos y créditos recíprocos.

iii) Gravámenes a la importación. Existe un estímulo especial para las empresas de exportación no tradicional. El incentivo corresponde al no pago de derechos de aduana en la importación de bienes de capital, cuando dichas empresas exportan un mínimo de 40% de su producción anual.

Este instrumento de promoción no apoya al proceso de integración económica regional, ya que deja en igual posición competitiva a la importación de bienes de capital sea que procedan de la ALADI o de terceros países. No hay duda que en casos de importación de estos bienes se prefieren las adquisiciones en los centros industrializados, por las facilidades financieras que otorgan.

iv) Zonas francas. La legislación autoriza el establecimiento de zonas francas. Sin embargo, los exportadores no han utilizado esta facilidad.

Para efectos de la reglamentación, es conveniente formular condiciones que favorezcan el comercio recíproco.

d) Incentivos financieros

i) Fondo de Exportaciones no Tradicionales (FENT). Fondo administrado por el Banco Industrial del Perú, que financia la exportación de cualquier producto no tradicional en sus etapas de pre y posembarque.

Preembarque: hasta 90% del valor fob de la exportación.
Plazo: 180 días.

Posembarque: hasta 90% del valor fob exportado.

Para otorgar los créditos de pre o posembarque se exigen garantías de avales y fianzas. La operación debe estar cubierta por el seguro de crédito a la exportación.

El FENT está facultado para establecer líneas de crédito a entidades o empresas extranjeras que las utilicen en la adquisición de productos peruanos de exportación no tradicional. Este aspecto resulta de especial interés para promover el comercio con integrantes de la ALADI. Debería utilizarse especialmente con los países miembros, acordando líneas de crédito con organismos financieros nacionales a fin de promover la exportación de productos peruanos.

En su concepción y aplicación de normas, el Fondo no considera el proceso de integración económica regional como una finalidad prioritaria. Su operatoria se refiere al otorgamiento de créditos en etapas de pre y posembarque, sin distinguir el destino de las ventas peruanas entre mercados ALADI o extra ALADI.

ii) Línea de crédito de fomento de exportaciones no tradicionales. Este mecanismo fue creado por el Banco Central de Reserva en 1983. Su finalidad es promover la exportación no tradicional, financiando operaciones de pre y posembarque, pudiendo cubrir hasta 90% del valor fob de la exportación.

Para efectos de su aplicación no se consideran situaciones comerciales vinculadas a la integración económica. El destino de los productos resulta indiferente para propósitos del otorgamiento de los créditos. No se entrega un apoyo especial al tratarse de operaciones con la ALADI.

iii) Fondo de Exportaciones (FONEX). El FONEX tiene por objeto financiar las exportaciones de bienes de capital, bienes de consumo duradero y servicios conexos producidos en el país. El Fondo fue establecido en 1980 por el Banco Central de Reserva. En 1981, la responsabilidad de su manejo fue transferida a la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).

El FONEX opera sólo para el período de posembarque de los bienes señalados.

El financiamiento es en dólares y el plazo de cancelación flutúa entre 1 y 5 años. Excepcionalmente puede ampliarse a 10 años.

Si el exportador lo solicita, los créditos FONEX se conceden directamente a los importadores extranjeros, lo que resulta de interés para promover el comercio recíproco.

No se plantea ninguna relación con el proceso de integración económica regional para efectos de la concesión de los créditos. El instrumento no está orientado a robustecer el proceso de integración, sea mediante diferencias de tasas de interés u otros arreglos que pueden adecuarse para promover el comercio regional. No se considera el destino de las exportaciones.

iv) Financiamiento COFIDE-CAF. En calidad de país signatario del Acuerdo de Cartagena, Perú tiene acceso a las líneas de crédito establecidas por la CAF. Esta línea es operada por la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y cuenta con recursos por 10 millones de dólares.

Financia exportaciones hacia los países integrantes del Grupo Andino. Aquí se observa un esfuerzo por apoyar la integración regional, si bien los valores envueltos en el financiamiento son escasamente significativos.

Dentro de la ALADI podría organizarse un esquema de este tipo, sobre la base de la experiencia del Grupo Andino.

v) Seguro de crédito a la exportación. Instaurado en 1972, el sistema del seguro cubría por cuenta del Estado los riesgos comerciales, políticos y extraordinarios que pudieran enfrentar los exportadores de bienes no tradicionales. Su administración quedó confiada al Banco de la Nación. Posteriormente, en 1975, su manejo se transfirió a la Compañía de Seguros "Popular y Porvenir".

Finalmente, la Ley de Promoción de Exportaciones no Tradicionales, dictada a fines de 1978, dispuso la creación de una nueva estructura institucional. Se autorizó la constitución de una empresa especializada. Así, el 1 de enero de 1980, inició sus actividades la Compañía Peruana de Seguro de Crédito a la Exportación S.A. (SECREX S.A.).

Además del seguro contra riesgos comerciales, políticos, catastróficos, existe la póliza global de garantía a instituciones financieras, creada para garantizar el repago de los créditos de corto plazo por parte de los exportadores.

En este esquema de seguros y garantías no existe consideración de apoyo especial para operaciones comerciales relacionadas con el proceso de integración económica regional. Todas las operaciones comerciales de exportación son examinadas con igual criterio, aún cuando algunas correspondan al intercambio con la ALADI. Las primas de las pólizas y el tratamiento a países, para efectos de la clasificación de

mercados, no admite diferencias que pudieran estimular el comercio con los integrantes de la ALADI.

e) Incentivos cambiarios

La política cambiaria se ha caracterizado por operar con un alto grado de flexibilidad. Es obligatoria la entrega al Banco Central de las divisas correspondientes al valor fob de las exportaciones o del prefinanciamiento de las mismas. Al recibirlas, el Banco emite diversos tipos de certificados en moneda extranjera o liquida las operaciones de exportación.

La política cambiaria diseñada no considera tratamientos especiales, ni diferenciados. Su diseño es general y no discrimina entre operaciones con países de la integración económica regional y con aquéllos ajenos a ella. No refuerza ni apoya el proceso, ya que su diseño es de tipo global, orientado básicamente a lograr el equilibrio de las cuentas externas.

f) Incentivos específicos

Creados por la Ley de Exportaciones no Tradicionales, los consorcios de exportación pueden adoptar cualquier forma empresarial vigente en la legislación peruana. Para disfrutar de los incentivos que estipula la ley deben cumplir con tres requisitos básicos: que se dediquen exclusivamente a la exportación de productos no tradicionales; que ningún socio posea más del 20% del capital, y que por lo menos cuatro de los socios sean empresas productoras de bienes de exportación no tradicional.

Las normas indican que hasta una cierta fecha los Consorcios de Exportación no Tradicional gozan de incentivos tributarios, tales como: exoneración del impuesto de registro de la sociedad, de enajenación, adicional, etc.

También se benefician con la concesión de un Certificado de Reintegro Tributario adicional de 1%, que se pierde si el consorcio no incrementa sus exportaciones en un porcentaje anual de 20%.

No se especifica ninguna norma que apoye las exportaciones a América Latina o a la ALADI, por intermedio de los consorcios. Simplemente se ha estimulado su creación, sin referirse a la operatoria del comercio exterior ni a los mercados de destino de las exportaciones.

A través de los consorcios podrían organizarse operaciones paralelas y de compensación, vinculándolas a entidades similares de otros países de la ALADI y a importadores.

g) Otros incentivos

i) Fletes y tarifas promocionales. La Ley de Promoción de Exportaciones no Tradicionales considera la fijación de fletes y tarifas promocionales para productos no tradicionales. En estos apoyos no se distingue en cuanto a mercado de destino.

ii) Trato laboral especial. La Ley de Promoción de Exportaciones no Tradicionales dispone un trato laboral especial para quienes trabajen en empresas dedicadas a la producción de bienes de exportación no tradicional. El personal en el extranjero no tiene restricciones en el manejo de las divisas. No se distingue respecto de los países donde trabaja ese personal.

iii) Materias primas. La legislación indica que los precios de venta en el mercado interno de los insumos que se utilizan en la elaboración de productos de exportación no tradicional, no pueden ser mayores a las cotizaciones en el mercado internacional. Las referencias no mencionan a países de la ALADI. Tampoco al mercado de destino de los productos no tradicionales de exportación.

iv) Incremento de puestos de trabajos. Las empresas productoras de bienes de exportación no tradicional que incrementen puestos de trabajo permanentes pueden deducir como gasto del ejercicio un porcentaje de las remuneraciones generales. Tampoco en este caso se distingue respecto del destino de los bienes entre países de la ALADI y otros.

v) Apoyos del Fondo de Promoción de Exportaciones no Tradicionales (FOPEX). Presenta diversas formas operacionales:

- Asesoría financiera: informa sobre fuentes de financiamiento, seguro de crédito, forma de determinar costos y cotización.

- Asesoría legal.

- Asesoría en transporte.

- Asesoría sobre productos y mercados.

- Varios: Centro de documentación; red de oficinas comerciales en varios países de la ALADI.

Estos apoyos que podrían combinarse con otras acciones de promoción de exportaciones aprovechando los mecanismos del instrumental de fomento, son de tipo general y fortalecen las actividades de ventas externas en cualquier mercado del exterior.

En cuanto al resto de los países miembros de la ALADI, esto es, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela, poseen esquemas de apoyo a las exportaciones más fragmentarios. La mayoría de ellos ha implementado ciertos mecanismos e instrumentos puntuales de fomento, del tipo de los presentados para los otros países de la ALADI. En todo caso, su aplicación no ha generado situaciones de promoción distintas a las ya comentadas en el examen de tales mecanismos, de modo que no han contribuido a reforzar la integración del esquema ALADI.

Resulta interesante señalar que en el pasado algunos de los últimos países nombrados pusieron en ejecución activas políticas de promoción a las exportaciones. Las implementaron con mecanismos de incentivo que posteriormente se dejaron de lado, debido a la aplicación de nuevas políticas económicas globales.

En relación a las exportaciones de manufacturas de estos países, se observa que presentan valores escasamente significativos. Sólo Chile ha superado el nivel anual de 1 000 millones de dólares en bienes exportados objeto de sus políticas de promoción.

7. Resumen de análisis de instrumentos

El examen detallado de los mecanismos e instrumentos utilizados en el fomento de las exportaciones, ha permitido identificar situaciones en que se concluye que tales apoyos no han reforzado el comercio recíproco. A título de resumen, para destacar estas observaciones, se presentan a continuación algunos de los comentarios planteados anteriormente en relación con la utilización de los mecanismos de promoción y el fortalecimiento de la ALADI.

a) Se ha podido constatar que las políticas de promoción de exportaciones de manufacturas --con sus correspondientes mecanismos e instrumentos-- no han cooperado al fortalecimiento del esquema de integración. El diseño de las políticas obedece a una concepción orientada a promover las exportaciones no tradicionales, en especial manufacturas, sin distinción en cuanto a mercados de destino.

La aplicación de los mecanismos nunca ha considerado el intercambio comercial con países de la ALADI como una situación especial, que merece prioridad, y por tanto es legítimo concederle una preferencia.

El proceso de integración económica regional no ha constituido una finalidad prioritaria en las políticas de promoción de exportaciones. Resultaría conveniente revisar esta óptica, ya que el mercado regional --y en particular el de la

ALADI-- juega un rol fundamental para la expansión de las exportaciones de manufacturas y para el desarrollo del proceso industrial de los países miembros. Las estadísticas señalan que en la composición de las exportaciones globales destinadas a los mercados de la Asociación, las de manufacturas presentan una elevada incidencia, muy superior a la que se muestra en el caso del comercio con el mundo.

Por otro lado, las presiones proteccionistas de los centros limitan el crecimiento de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas, condición que exige reconsiderar los destinos de las exportaciones y, entonces, conduce a privilegiar los mercados de la zona.

Para una adecuada operatoria de las políticas nacionales de promoción de exportaciones, en una nueva óptica orientada a fortalecer el proceso de integración, es necesario asegurar una debida coordinación de ellas. En este contexto se requiere armonizar los instrumentos de apoyo a las exportaciones, como una manera de impedir la aparición de situaciones de "sobre promoción" para ciertos productos. De no evitarse, podría provocar la toma de medidas proteccionistas que limitarían el flujo comercial intra-ALADI.

La coordinación sugerida también contribuye a la toma de posiciones conjuntas, concertadas en el marco de la integración, a fin de reforzar relaciones económicas y comerciales de interdependencia. Con ello se busca establecer arreglos favorables en los varios campos del fomento a las exportaciones, para organizar un equilibrado y expansivo programa de comercio, y para desarrollar acciones de cooperación en materias de promoción de exportaciones y de comercio.

b) Los incentivos fiscales en aplicación, que se refieren a los impuestos directos e indirectos --con medidas que los exoneran total o parcialmente--, se han implementado de un modo general. Las operaciones de exportación con el esquema de integración y con terceros países fuera de la zona reciben tratamiento análogo. Con ello, no se consideran situaciones especiales de comercio que pudieran privilegiar con mayores beneficios tributarios a las operaciones con la ALADI.

Podrían considerarse normas nacionales, de común acuerdo entre los países miembros, a fin de introducir variantes a los instrumentos de exoneración o devolución de impuestos en aplicación, con el objeto de privilegiar las relaciones económicas y comerciales intra-ALADI.

c) El examen de los incentivos arancelarios utilizados por los países miembros de la ALADI ha permitido observar la aparición de tres situaciones que deterioran el comercio recíproco.

Una de ellas se refiere a los regímenes de admisión temporal, que aplican casi todos los países asociados en el esquema de integración. Este mecanismo permite el ingreso al país de elementos y materias primas que se incorporan al producto exportado, sin pagar los derechos de aduana y otros gravámenes a la importación. Con ello, los bienes a importar quedan en idéntica situación arancelaria, sin importar su procedencia. Ante la necesidad de decidir, el exportador atiende a otras consideraciones tales como facilidad de pago, oportunidad de embarque. En general, los centros industrializados satisfacen con facilidad estas exigencias.

La otra situación se refiere al hecho que los bienes exportados, beneficiados con el sistema, se coloquen en los mercados de la ALADI y los insumos hubieran sido adquiridos en terceros países, fuera de la zona. En este caso, los esfuerzos de promoción se vuelcan a los mercados de la ALADI, generando recursos en moneda extranjera, de los que una parte se transfiere a los centros industrializados por concepto de pago de las importaciones efectuadas. Con ello se crea una corriente de comercio que favorece a las exportaciones de los centros, pese a que el esfuerzo de promoción de las exportaciones se efectúa en los mercados de la ALADI por países miembros.

Una tercera situación se refiere a las franquicias arancelarias sobre la importación de los bienes de capital para equipamiento industrial, destinado a incrementar la capacidad de producción de oferta exportable. Este instrumento de incentivo, que forma parte de los sistemas nacionales de promoción a las exportaciones, deja en igual posición arancelaria a los equipos y bienes de capital procedentes de los países miembros de la ALADI y de terceros. En esta condición, el exportador favorecido prefiere efectuar la importación desde los centros industrializados. Ellos poseen favorables condiciones de pago para bienes que se transan con pagos a mediano y largo plazo. También el exportador considera los servicios que se ofrecen para la mantención y reparación de los equipos, aspecto que igualmente satisfacen los centros en forma acertada.

Estas situaciones, derivadas de la aplicación de los sistemas de incentivos arancelarios, no contribuyen a robustecer el comercio intra-ALADI. Por el contrario, lo perjudican.

d) El examen de los incentivos financieros ha permitido obtener, entre otras, tres importantes conclusiones que podrían ser de utilidad para orientar la revisión de los mecanismos de financiación aplicados.

i) Los países miembros con mayor experiencia en la aplicación de estos estímulos no han mostrado interés por desarrollar un mecanismo regional de financiación a las exportaciones. Este instrumento podría complementar a las políticas nacionales sobre la materia, captar recursos externos en los principales mercados financieros internacionales para apoyar las exportaciones, servir de garante para la captación de dichos recursos, y entregar cooperación técnica para fortalecer los sistemas nacionales de financiación.

ii) Resulta de interés considerar la posibilidad de estudiar la incorporación de exportadores cuyos países no poseen regímenes de seguro de crédito a la exportación, a los sistemas nacionales existentes. Las condiciones de acceso podrían establecerse en normas aceptadas por los países miembros que estuvieran interesados en esta iniciativa. Se trata de aprovechar mecanismos nacionales disponibles de promoción de exportaciones, que han tenido éxito, en beneficio de países que no los poseen. No está demás agregar que el acceso de otros exportadores significa el ingreso de operaciones adicionales a los sistemas nacionales, con lo cual los riesgos se distribuyen en un mayor número de operaciones.

iii) Algunos sistemas nacionales de financiamiento a las exportaciones son tan amplios que operan con variadas modalidades de crédito que prácticamente cubren todos los aspectos del comercio de exportación. Por ello, una organización adecuada que vincule diversas modalidades de crédito podría contribuir a impulsar a los exportadores a llevar a cabo acciones de promoción comercial, de ventas y de negociación de bienes, como contrapartida de los bienes a exportar. Esta operación se hace sobre la base de aprovechar financiamientos de preexportación --o los que apoyan las exportaciones como tal-- y aquéllos destinados a la ampliación industrial que permite financiar adquisiciones de bienes de capital en condiciones promocionales.

e) En el caso de los incentivos cambiarios, debe considerarse que su objetivo fundamental se orienta al equilibrio de las cuentas externas. No obstante, debe asegurarse la mantención de un tipo de cambio real, flexible, ajustado oportunamente a las variaciones de precios externos e internos, que no afecte la posición competitiva de los productos de exportación.

El examen de los mecanismos e instrumentos de promoción indica que la política cambiaria se aplica en varios países sobre

la base de normas generales, sin discriminar en favor de las operaciones comerciales y financieras efectuadas con países de la ALADI.

f) Entre los incentivos específicos se destacan especialmente los mecanismos que promueven la creación y operación de las empresas comerciales exportadoras (trading companies).

Es útil señalar que con estas organizaciones los países se encuentran en mejor posición para abordar el comercio de exportación. Poseen capacidad financiera para conceder los créditos externos necesarios para las ventas en el exterior; cuentan con poder de negociación para conseguir mejores tarifas de fletes o para penetrar mercados; también poseen la organización adecuada para llevar a cabo operaciones de compensación, de triangulación, de trueque. Se ha indicado que a través de las empresas comerciales exportadoras podría organizarse un programa equilibrado, expansivo, de comercio entre países de la ALADI. Estas empresas cuentan con la capacidad y organización para desarrollarlo y así cooperar al fortalecimiento del comercio recíproco.

Entre los incentivos específicos además se han considerado con interés los apoyos a las formas no convencionales de comercio exterior, como son el trueque, el intercambio compensado, las operaciones de triangulación. Algunos países miembros de la ALADI ya han establecido normas para la operatoria de estos sistemas comerciales. La promoción de tales modalidades puede contribuir a la expansión del intercambio comercial intra-ALADI, además de permitir el ahorro en la utilización de moneda extranjera.

g) Con relación a otros incentivos contemplados en los regímenes de promoción de exportaciones en aplicación, se ha comentado la necesidad que existe de vincularlos entre ellos y con otros mecanismos de fomento, a fin de reforzar las acciones de promoción comercial hacia mercados de la ALADI que se apoyan en estos incentivos.

III. CONSIDERACIONES ACERCA DE LA COOPERACION EN MATERIAS DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES Y PROMOCION COMERCIAL ENTRE PAISES DE LA ALADI

Como se sabe, el análisis de las relaciones externas de América Latina demuestra que la región no ha resuelto los problemas inherentes a su vinculación con la economía mundial, especialmente con los centros industrializados. Estos problemas constituyen un obstáculo para el desarrollo latinoamericano. Sin embargo, en los últimos cuarenta años han ocurrido diversos acontecimientos considerados como positivos, que llevaron a estimar que el estrangulamiento del sector externo tendía a superarse, en un contexto internacional de expansión económica y con gran liquidez monetaria. Entre tales acontecimientos pueden destacarse:

- Mejoramiento de precios de exportación para ciertos rubros, durante algunos años.

- Movilización de grandes flujos de capital, por la vía del endeudamiento externo, procedentes de entidades financieras privadas del mundo industrializado.

- Grandes dosis de inversión extranjera, efectuadas por transnacionales con intereses económicos en algunos países latinoamericanos.

- Expansión acentuada, en ciertos momentos, del volumen de las exportaciones de la región.

- Incorporación creciente de las manufacturas en las exportaciones. Con ello se ha atenuado la gravitación que los productos primarios tenían en este rubro. La participación de productos manufacturados en el valor total exportado ya ha alcanzado incidencias del orden de 23%.

- Desarrollo global con tasas satisfactorias en ciertos momentos y con la consiguiente modificación de la estructura productiva.

No obstante lo señalado, han bastado dos crisis en este último periodo --la del petróleo y la actual recesión-- para dejar al descubierto una debilidad congénita, permanente, del sector externo, que acompaña y afecta desfavorablemente al proceso del desarrollo latinoamericano.

En la actual situación internacional --que se presenta inestable, riesgosa e incierta-- resulta conveniente reconsiderar todos los mecanismos disponibles en la región, a través de los

cuales se puede impulsar el crecimiento económico y así suavizar los desfavorables efectos que trasmite la economía mundial al sector externo de los países de la región.

El proceso de integración económica que llevan a cabo los países de la ALADI incluye mecanismos que contribuyen a resolver las restricciones que enfrentan en sus respectivos sectores externos. Entre ellos, el mecanismo de los pagos y créditos recíprocos, junto con los arreglos comerciales y económicos regionales y los de alcance parcial, unido a los ajustes arancelarios.

Es necesario, pues, robustecer el proceso de integración económica regional en una perspectiva diferente, con nuevas fórmulas que consideren arreglos pragmáticos conjuntos. Entre otros, en la dimensión comercial, mediante la creación de entidades y empresas comercializadoras multinacionales. Estos arreglos permitirán a los agentes económicos solucionar, en forma organizada, en un contexto más amplio que el simple nacional, los problemas de acceso a los mercados externos que enfrentan casi todos los países de la región. Ello abriría, a futuro, la posibilidad de organizar el comercio regional a través de un programa expansivo y equilibrado, hacia todos los países, ya que se contaría con organismos que operan tanto en exportaciones como en importaciones.

En esta perspectiva, es recomendable adecuar y reorientar las políticas nacionales de promoción de exportaciones, de modo que los incentivos se apliquen coordinadamente, apoyando las acciones conjuntas que desarrollen las organizaciones comerciales multinacionales o nacionales con participación de varios países miembros de la ALADI.

Igualmente, como ya se indicó, es conveniente armonizar los mecanismos e instrumentos de fomento a las exportaciones entre los integrantes de la ALADI, para evitar distorsiones al esquema del intercambio comercial, cuando se conceden incentivos en forma exagerada y se originan situaciones de sobrepromoción.

A la fecha, los países miembros han llevado a cabo el diseño de las políticas de promoción de exportaciones y su correspondiente implementación con absoluta independencia. Prácticamente, no han considerado ningún elemento del esquema de integración en el cual ellos participan. Así, las políticas de promoción de exportaciones que se han estructurado son de carácter general y no establecen distinciones en la aplicación de los mecanismos e instrumentos. Los apoyos se conceden sin tomar en cuenta si las exportaciones están destinadas a mercados de la ALADI o a los de terceros países.

La ventaja de actuar coordinadamente --o con cierto grado de relación-- en el diseño e instrumentación de las políticas de promoción de exportaciones en un ámbito regional, estriba en que en ciertos casos se pueden combinar arreglos arancelarios, propios del esquema de integración, con incentivos promocionales. De este modo se ahorran recursos de fomento a las exportaciones. También se pueden diseñar operaciones cuyos recursos de promoción se apliquen en completo beneficio de los países miembros, en contra de la competencia de terceros. En otros casos, los recursos de fomento podrían concederse por parte de varios países, lo que contribuye a reforzar la posición competitiva latinoamericana cuando se trata de exportaciones realizadas a través de las empresas comerciales multinacionales, que podrían crearse por acciones de cooperación, concertadas en el marco de la integración.

La constitución de empresas multinacionales o sociedades nacionales abiertas a la participación de otros países de la ALADI, permite la formación de agentes exportadores con efectiva capacidad negociadora para acceder a los mercados externos. Hasta ahora la región ha carecido de tal capacidad. Además, al contar con estas entidades se facilita la programación del comercio intra-ALADI, con arreglos de compensación y otras modalidades no convencionales de comercio.

Así, como este ejemplo, pueden definirse otras áreas en las que llevar a cabo acciones de cooperación, en las cuales las posibilidades de participación conjunta de los miembros de la ALADI son más ciertas.

A este respecto se han seleccionado tres campos para presentar algunas sugerencias y lineamientos para definir la acción de cooperación. En algunos casos están orientados a promover la creación o constitución de empresas abiertas a la participación de los países miembros de la ALADI. En otros, a sugerir acciones conjuntas en el marco del esquema de integración. Finalmente, también apuntan a presentar observaciones generales respecto de ciertas materias que podrían incentivar el comercio recíproco. Todo ello podría dar origen a un vasto programa de cooperación entre los países miembros, en el contexto del esquema de integración económica de la ALADI.

El planteamiento para desarrollar la cooperación regional se basa en el aprovechamiento de instrumentos nacionales que poseen ciertos países del esquema de integración, en beneficio de los que no cuentan con mecanismos apropiados de promoción y de comercialización de exportaciones.

En los otros campos se sugieren acciones de cooperación entre los países miembros, orientadas a fortalecer su comercio

recíproco y, en general, a robustecer el proceso de integración económica. Estos campos corresponden a tres mecanismos de promoción de exportaciones y del comercio, que han probado ser fundamentales para apoyar el desarrollo de las exportaciones de manufacturas.

- Comercialización externa. Aprovechamiento de las trading companies de Brasil, Colombia y otros países, en beneficio de exportadores pequeños y medianos, cuyos canales de comercialización son débiles o inexistentes en sus países. Para la trading, la utilización significaría aprovechar las ventajas que otorga la diversificación en su cartera de productos y complementar las exportaciones de sus países de origen con las ofertas de otras naciones.

Para ello se presentan antecedentes que permiten formarse una idea de la organización, funciones y estímulos que reciben estas entidades. También, cuando se dispone de datos estadísticos, se incluyen cifras que reflejan la evolución y avances logrados. Las informaciones se refieren a la situación en Brasil, Colombia, Argentina y México.

Como se ha indicado, las acciones de cooperación deberían conformarse para que se aprovechen los instrumentos nacionales de promoción que han probado ser eficaces para desarrollar las exportaciones no tradicionales.

- Financiamiento de exportaciones. Se sugieren acciones de cooperación, tales como asesoría técnica para fortalecer los sistemas nacionales, planteamientos para establecer un mecanismo regional, flexibilización del mecanismo de pagos, acuerdos de líneas de créditos entre bancos comerciales privados de la zona, créditos de gobierno a gobierno, iniciativas para promover la concertación de créditos sindicados necesarios para apoyar las exportaciones de valores significativos y la presentación a licitaciones internacionales que corresponden a la ejecución de obras cuantiosas.

- Seguro de crédito a la exportación. Sugerencias orientadas a la incorporación de exportadores que no cuentan con el sistema de seguro de crédito en sus países, a regímenes de países de la ALADI cuyo instrumental de promoción de exportaciones sí lo incluyen.

También se detallan acciones de cooperación a través de la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALASECE), organismo fundado en 1982, que puede contribuir a la formulación de un interesante programa de cooperación en estas materias.

A. COMERCIALIZACION EXTERNA

Cooperación entre países de la ALADI en materias relativas a trading companies, sociedades de comercialización internacional o empresas comerciales exportadoras.

Algunos países de la región poseen una experiencia interesante en relación con la creación, desarrollo y funcionamiento de trading companies, consorcios y otros esquemas similares de exportación. Es necesario aprovechar tal experiencia en beneficio del resto de los países latinoamericanos que no disponen de esos canales de comercialización.

Considerando el contexto económico y comercial internacional, las trading o las empresas comercializadoras aparecen como una fórmula efectiva para enfrentar un sistema comercial administrado, ante el cual los exportadores independientes de la región, carentes de organización adecuada y pequeños en cuanto a volúmenes posibles de exportación, presentan una escasa significación. Por este motivo, están en posición desmedrada para competir con éxito en los mercados externos. Esto es especialmente válido en el caso de las exportaciones de manufacturas.

No cabe duda que las denominadas trading companies constituyen una organización propia de nuestra época y han jugado un rol fundamental en la expansión del comercio internacional de los últimos años. Aprovechando adelantos tecnológicos en el campo de la información, la trading maneja una gran cantidad de antecedentes comerciales, lo que le permite evaluar oportunamente las condiciones de los mercados externos para adoptar las decisiones de ventas. Su capacidad financiera les da la oportunidad de proporcionar financiamientos a los proveedores nacionales y a los compradores del exterior. El gran volumen de productos que comercializan y la diversidad de rubros que operan contribuyen a aminorar los variados riesgos del negocio de exportación. Con ello se dispone de una eficaz capacidad negociadora.

En general, estas organizaciones poseen una eficiente capacidad administrativa que determina una gran flexibilidad operativa. Esta característica hace que posibiliten la realización de distintas formas no convencionales de comercio. Entre otras, el intercambio comercial compensado, las operaciones triangulares, etc.

Especialmente para las empresas medianas y pequeñas, que no disponen de una organización para la exportación, la relación comercial con las trading se presenta como un factor de apoyo de gran importancia en el desarrollo de sus posibilidades

exportadoras. A través de ellas pueden utilizar un canal de comercialización que posee una efectiva capacidad de negociación que estas empresas no disponen en los mercados. Mercados hasta los que, en forma individual, no podrían acceder. Pueden entregar sus productos a la compañía trading para que efectúe su comercialización en el exterior o venderle su producción y que ésta se encargue de colocarla directamente en los mercados más convenientes, haciendo que el riesgo de las ventas corra por su cuenta. Estos productores también pueden solicitar de la trading la realización de operaciones del tipo intermediario, para lo cual la organización aprovecha su amplia red de informaciones que le permite poner en contacto a los interesados.

En el caso de la adquisición interna de mercancías, la capacidad financiera de la trading determina que los productores reciban sus pagos con independencia de la colocación posterior de sus productos. En los otros casos, esta potencialidad financiera le permite conceder financiamientos anticipados a los productores. Asimismo, tal capacidad es requerida cuando las ventas externas se efectúan en condiciones de pago a plazo en los mercados internacionales. Este es el caso de la exportación de manufacturas, particularmente de bienes de capital cuya comercialización exige facilidades de pago a mediano y largo plazo. Naturalmente, a empresarios medianos y pequeños les resulta difícil competir financieramente en operaciones comerciales de este tipo.

Al recurrir a los servicios de estas comercializadoras, se eliminan los riesgos inherentes al comercio de exportación, ya que son asumidos por ellas. La realización de estudios e investigación de mercados externos pasa a ser de su responsabilidad. Como resultado, los costos financieros y operacionales del negocio de exportación se reducen considerablemente.

Para el aprovechamiento óptimo de este instrumento, podría intentarse la ejecución de actividades de cooperación a desarrollar en dos planos.

En un caso, se trataría de transmitir las experiencias de los países de la región que más han avanzado en estas materias a aquéllos que aún no han llegado a establecer tales empresas.^{10/} La cooperación también podría dirigirse a entregar asistencia técnica para reforzar situaciones en que, existiendo las organizaciones, su desarrollo ha sido parcial o débil.

En otro plano, la cooperación entre los países de la ALADI podría concebirse bajo la forma de concertación de arreglos o acuerdos destinados a posibilitar que exportadores potenciales, débiles en cuanto a su organización para la exportación, coloquen

sus bienes en mercados externos a través de las trading de otros miembros. Para ello podrían establecerse acuerdos que resulten atractivos a exportadores de países de menor desarrollo relativo. O bien, dictarse normas que regulen estas posibles operaciones, "protegiendo" su desarrollo con beneficios especiales a fin de estimular su realización. Además, se entregarían pautas para la adopción de acciones conjuntas que aseguren, concertadamente, la colocación de productos en el mercado regional. También puede comprometerse la adopción de medidas para apoyar las ventas en mercados de terceros países. Como quiera que sea, la ALADI cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para regular la operatoria de esta nueva modalidad de cooperación regional.

Para ilustrar la experiencia que sobre comercializadoras se tiene en la región, a continuación se presentan algunos antecedentes de situación en el caso de los países miembros de la ALADI. Las informaciones que se incluyen sirven como referencia de interés para conocer el avance experimentado, las normas legales sobre estas materias y las orientaciones que siguen estos procesos. Los antecedentes también pueden contribuir a levantar sugerencias que permitan apoyar el planteamiento que propicia el aprovechamiento de instrumentos y mecanismos nacionales eficientes de promoción de exportaciones en favor de otros países de la región.

1. Brasil

La legislación que reglamenta las operaciones de las trading companies es amplia y son numerosas las resoluciones e instrucciones que las norman. No obstante, la legislación básica e inicial corresponde a un decreto ley de noviembre de 1972. Reglamenta aspectos operacionales, tributarios y de beneficio fiscal que favorecen las operaciones de las trading companies, que se denominan oficialmente "empresas comerciales exportadoras".¹¹/ De acuerdo con las normas establecidas, se considera empresa de este tipo a aquella organización que ha sido autorizada para operar en tal condición, mediante la inscripción en un registro especial en la CACEX.

A la empresa comercial exportadora le está permitido adquirir bienes en el mercado interno y exportar cualquier mercadería de producción nacional. Igualmente puede importar y reexportar mercaderías extranjeras, de acuerdo con las normas vigentes. Las operaciones de compra de mercaderías destinadas a la exportación en el mercado interno, gozan de un tratamiento tributario especial. Asimismo, las trading se benefician con

incentivos fiscales a las exportaciones, líneas de crédito pertenecientes a un sistema financiero promocional, y con otros apoyos especiales.

Los antecedentes disponibles señalan que las trading companies presentan una participación dinámica en el comercio de exportación de Brasil. Parte importante de las exportaciones de productos industrializados del país --especialmente manufacturas--, se efectúa a través de estas empresas. No está de más recordar que, en 1984, Brasil alcanzó a 18 mil millones de dólares en exportaciones de productos industrializados y que, en 1985, tal cifra ascendió a casi 17 mil millones de dólares.^{12/}

Las magnitudes anotadas revelan la importancia que ya reviste para el país este tipo de comercio --el de productos industrializados-- y pone de relieve el destacado papel que le corresponde a las trading en los resultados del comercio de exportación brasileño. Las estadísticas indican que en 1982 la participación de las empresas comerciales exportadoras ascendía a 22% del total de las exportaciones industriales. Para dicho año estas entidades exportaron por valor de 3,7 mil millones de dólares. Antecedentes de la Asociación Brasileira de Empresas Comerciales Exportadoras señalan que, en 1985, estas organizaciones exportaban 4,5 mil millones de dólares por concepto de productos industrializados.

Con referencia a las exportaciones totales, la participación de las empresas comerciales exportadoras fue de 10%, en 1978; ascendió a 19%, en 1980; era de 30%, en 1982 y alcanzaba a poco más de 31%, en 1985. Diez años atrás, en 1976, la relación anotada tenía una incidencia de casi 7%.

En el año 1985, el valor total exportado a través de las trading ascendió a 8 mil millones de dólares, monto que refleja la significativa participación alcanzada por estas organizaciones en el proceso de exportación del Brasil.^{13/}

A continuación se incluyen los cuadros 6 y 7, que contienen antecedentes sobre el valor de las exportaciones que efectúan las trading, número de empresas registradas y los tipos de exportaciones canalizadas por medio de ellas.

Cuadro 6

BRASIL: VENTAS AL EXTERIOR DE LAS EMPRESAS
COMERCIALES EXPORTADORAS

(Miles de dólares; valor fob)

AÑO	EXPORTACIONES	Número de empresas comerciales exportadoras registradas <u>a/</u>
1976	685.793	35
1977	1.031.638	48
1978	1.253.555	53
1979	2.105.252	69
1980	3.771.731	87
1981	4.568.529	102
1982	6.107.195	130

Fuente: CACEX. Tomado de Integración Latinoamericana, Abril de 1984.

a/ Registradas en la Carteira de Comercio Exterior do Banco do Brasil (CACEX).

Cuadro 7

BRASIL: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS COMERCIALES EXPORTADORAS TOTALES
 POR TIPO DE BIEN, 1976-1982 Y 1985
 (En porcentajes)

Tipo de bien	1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		1985 ^{a/}
	miles de U\$S	%	miles de U\$S												
Industriales															
Facturas	153.266	5,5	217.382	5,7	349.247	6,9	904.323	13,8	1.324.908	14,7	1.833.116	15,4	3.340.283	32,2	
Manufacturas	22.840	2,7	42.718	4,1	114.491	8,1	140.457	7,4	290.819	12,4	363.436	17,5	386.318	27,4	
Total	176.106	4,9	260.100	5,3	463.738	7,1	1.044.780	12,2	1.615.727	14,2	2.196.552	15,7	3.726.601	31,7	4.541.323
Agropecuarios															
	111.313	5,1	392.772	17,1	492.771	25,3	672.201	35,1	1.172.719	47,2	836.239	55,1	949.409	51,2	
	398.374	10,7	378.766	8,1	297.046	7,4	388.271	8,4	983.285	16,4	1.535.738	20,8	1.431.185	22,8	
Total	509.687	8,3	771.538	11,1	789.817	13,2	1.060.472	16,2	2.156.004	25,4	2.371.977	26,6	2.380.594	29,3	3.515.129
Total	685.793	6,8	1.031.638	8,5	1.253.555	9,9	2.105.252	13,8	3.771.731	18,7	4.568.529	19,6	6.107.195	30,3	8.056.452

fuente: CACEX, ABECE. Tomado de Integración Latinoamericana, abril de 1984.

datos de la Asociación Brasileira de Empresas Comerciales Exportadoras (ABECE).

Las referencias presentadas destacan la dinámica expansión del comercio de exportación canalizado a través de estas empresas. También llama la atención el incremento del número de estas entidades y su participación para varios rubros de exportación. El desarrollo de las operaciones de las trading companies en Brasil ha traído como resultado una mayor incorporación de empresas exportadoras al comercio de exportación y, desde el punto de vista de los productos exportables, se ha logrado una diversificación de los rubros de exportación. Por otra parte, también es conveniente destacar el hecho que un gran número de proveedores de las trading corresponde a empresas pequeñas y medianas que utilizan sus canales de comercialización para acceder a los mercados externos.

En un sistema de comercio internacional como es el de las manufacturas, de difícil competencia --regulado con todo tipo de instrumental proteccionista--, las trading de Brasil han logrado resultados favorables atendiendo a los valores exportados. De este modo, su organización, funcionamiento y experiencia constituyen un elemento positivo, a tener en cuenta en la región para efectos de apoyar el desarrollo latinoamericano de exportaciones de manufacturas.

Como ya se indicó al comienzo de esta parte, la cooperación podría abordarse por diversas vertientes. En una, se aprovecharía la experiencia alcanzada para contribuir a la creación de organizaciones de este tipo en países que no cuentan con tal infraestructura comercial. En otra, se podría intentar fortalecer a entidades similares que ya existan. Una tercera alternativa sería explorar la posibilidad de aprovechar estos canales comerciales en beneficio de exportadores potenciales de países más débiles.

En la última variante señalada, la cooperación podría diseñarse de modo de estimular el desarrollo de relaciones comerciales entre países de la ALADI, en el marco del Tratado de Integración. Para ello sería menester crear las condiciones que faciliten la celebración de contratos o acuerdos tendientes a canalizar las exportaciones de los países a través de las empresas comerciales exportadoras de Brasil o de otro integrante de la ALADI. Se tendría que considerar la concesión de incentivos o adoptar arreglos preferenciales para promover algún grado de asociación. En otras palabras, se trataría de aprovechar instrumentos nacionales disponibles a nivel de la región, multilateralizando la naturaleza y el alcance de sus operaciones, a fin de incorporar a sectores exportadores de varios países miembros del esquema de integración.

2. Colombia

El país ha promovido la creación y desarrollo de las trading companies, para lo cual dictó una legislación especial. Se trata de la Ley 67, de 1979, reglamentada por el Decreto No. 2874, de 1980, y Resoluciones de la Junta Directiva de PROEXPO.^{14/} Oficialmente, estas organizaciones se denominan sociedades de comercialización internacional. Se definen como empresas nacionales o mixtas, que tienen por objeto la comercialización de bienes colombianos en el exterior, producidos por socios de la misma empresa o por terceros.^{15/}

Además, están facultadas para importar bienes o insumos destinados al mercado interno o para la fabricación de productos exportables.

Resulta de interés indicar los objetivos que la legislación colombiana les señala a estas entidades:

i) Lograr un nivel de penetración y competitividad en los mercados internacionales.

ii) Consolidar la oferta exportable, particularmente de la pequeña y mediana industria.

iii) Coordinar y planificar las acciones de producción de los fabricantes que exporten por su intermedio.

iv) Desarrollar todas las actividades que demande la comercialización externa: venta y promoción; asistencia técnica, financiera, comercial; control de calidad; almacenamiento; transporte; aprovisionamiento de materias primas.

La legislación ha establecido múltiples incentivos que benefician a las sociedades de comercialización internacional. Su implementación ha estructurado un régimen que considera variados mecanismos que apoyan el desarrollo de sus actividades. Entre ellos se pueden mencionar los relativos a la financiación, que contemplan créditos para capital de trabajo, para ventas externas, para inversiones en activos fijos, para inversiones de capital. Estos financiamientos se conceden en condiciones especiales, preferenciales. En el caso de la contratación del seguro de crédito a la exportación, PROEXPO financia una parte apreciable del valor de las primas.

También se consideran incentivos de tipo tributario.

Igualmente, se les conceden autorizaciones para efectuar exportaciones en consignación, para adquisición de bodegas en el exterior, para utilizar sistemas no convencionales de comercio

exterior, o diferentes formas de sistemas especiales de importación-exportación.

Para un mayor conocimiento de la situación de estas organizaciones, resulta de interés comentar algunas informaciones estadísticas referidas a su desempeño.

En el cuadro 8 se observa la participación que han tenido las exportaciones canalizadas a través de las sociedades de comercialización internacional, en el total de las exportaciones menores o no tradicionales que son objeto de promoción.

No deja de ser interesante el crecimiento que presentan los valores de exportación que se manejan a través de las sociedades de comercialización internacional. En 1982, el nivel exportado ascendía a 100 millones de dólares. En 1985, ya alcanzaba a cerca de 300 millones de dólares. Esta cifra constituye un monto significativo si se considera que los datos para 1985 corresponden a 25 de estas sociedades.

Antecedentes adicionales permiten aseverar que las sociedades de comercialización internacional han experimentado una diversificación importante respecto de los productos exportados y de los mercados externos a los cuales acceden con sus exportaciones.^{16/} No obstante, en ciertos rubros de exportación estas empresas mantienen una elevada participación.

Como se ha reseñado, Colombia ha fomentado con interés creciente la creación de empresas comercializadoras internacionales. Se dispone de una legislación especial que requiere de ajustes para acentuar el avance logrado. Debe tenerse presente que su experiencia es reciente, alcanza apenas a seis años. Sin embargo, ella puede ser de interés para otros países de la región, especialmente de la ALADI. Estas acciones de intercambio podrían formar parte de un programa de cooperación, organizado en el marco de la Asociación, de un modo permanente para aprovechar las experiencias de la región.

Con las adecuaciones necesarias, las propuestas de cooperación esbozadas en el caso de las empresas comerciales exportadoras de Brasil, son válidas para las sociedades de comercialización internacional de Colombia.

Cuadro 8

EXPORTACIONES DE LAS SOCIEDADES DE COMERCIALIZACION
INTERNACIONAL Y SU PARTICIPACION EN EL TOTAL DE LAS
EXPORTACIONES MENORES O NO TRADICIONALES

(Millones de dólares)

	1982	1983	1984	1985
Exportaciones menores	1 400	1 284	1 295	1 545.8
Exportaciones de las sociedades de comercialización internacional	101.1	151.7	246.1	267.7
Participación de las sociedades de comercialización internacional en las exportaciones menores	7.2%	11.7%	19.0%	17.3%

Fuente: PROEXPO e INCOMEX, Plan de Exportaciones, Bogotá, marzo de 1985.

3. Argentina

La reciente legislación relativa al nuevo régimen de promoción a las exportaciones considera con especial interés la creación de compañías para el comercio exterior, sean ellas públicas, privadas o mixtas. Se reconoce como organismos especializados para penetrar los mercados externos y canalizar la oferta exportable argentina, en especial la de las pequeñas y medianas empresas.

La preocupación por fomentar el establecimiento de estas organizaciones se expresa entre los objetivos de la Ley 23.101, de Promoción a las Exportaciones.^{17/} Posteriormente, con el propósito de reglamentar esta ley, concebida como ley marco, se dictaron diversos decretos sobre variados incentivos e instrumentos de apoyo al desarrollo de las exportaciones. Entre ellos, el Decreto No. 175, titulado Reconocimiento a Compañías de Comercialización.

Entre los considerandos del citado decreto se menciona la necesidad de contar con la participación de empresas especializadas en comercialización internacional que promuevan, en forma dinámica, la colocación de bienes y servicios en los mercados externos. Se considera que éstos exigen gran información comercial actualizada respecto de rubros y países, estimándose que una compañía dedicada a la comercialización internacional reúne los requisitos para satisfacer tales exigencias.

Estas organizaciones, denominadas oficialmente compañías de comercialización internacional, tienen como propósito:

- i) Efectuar compras de productos para la exportación.
- ii) Efectuar importaciones para el mercado interno.
- iii) Efectuar actividades y servicios relativos a los procesos de exportación e importación.

El decreto señala que las compañías de comercialización internacional deberán constituirse bajo la forma de sociedades anónimas. Estarán obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Compañías de Comercialización Internacional.

En cuanto al desarrollo de las exportaciones, se indica que estas organizaciones deberán concretar exportaciones por un monto mínimo anual. Una proporción estará constituida por productos de exportación promocionada.

Algunas informaciones afirman que existiría una iniciativa tendiente a crear, en el futuro próximo, una trading mixta, integrada por el Estado y empresas privadas. Se estima que podría canalizar un nivel significativo de importaciones correspondiente a adquisiciones para empresas estatales y servicios públicos. Con ello se conformaría un notable poder de negociación para ser aplicado en beneficio de las exportaciones argentinas.

La reciente puesta en marcha de estas compañías no permite formular juicios sobre su funcionamiento. Sin embargo, pareciera de interés que los países de la región que aún no cuentan con este mecanismo fijasen su atención en la legislación argentina. Se trata de un esfuerzo de alto nivel intelectual, de buen manejo técnico y estrechamente vinculado a las necesidades actuales.

4. México

Tanto el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEX), formulado en 1985, como las Acciones adicionales para promover las exportaciones, de 1986, consideran incentivos especiales para apoyar el desarrollo de las llamadas Empresas de Comercio Exterior.^{18/} Esta nueva figura jurídica pasan a integrarla los consorcios de comercio exterior y las empresas prestadoras de servicios. No existían razones para mantener la distinción entre esos dos tipos de organizaciones.

Se indica que se permitirá la asociación de las empresas de comercio exterior con compañías extranjeras de su tipo, que se encuentren participando en los mercados internacionales. Ello se hace con el propósito de aprovechar las experiencias y lograr una mejor operatividad, junto con el compromiso de aumentar las ventas externas. Este aspecto resulta importante de destacar, ya que da la posibilidad práctica de establecer asociaciones con otros países miembros de la ALADI, de acuerdo con la sugerencia planteada anteriormente, para aprovechar los instrumentos nacionales de promoción de exportaciones, que son eficaces para apoyar el comercio.

En el caso interno de México, se fomenta especialmente la creación y desarrollo de empresas de comercio exterior en que participen las cadenas nacionales de comercialización.

Se consultan variados incentivos para apoyar la operatoria comercial hacia los mercados externos. Entre éstos se consideran líneas de crédito promocionales, así como incentivos de tipo fiscal, tributario y otros que la legislación mexicana denomina globalmente de comercio exterior. También se contempla el otorgamiento de garantías a estas empresas, como continuación del apoyo que concede a la mediana y pequeña industria

BANCOMEXT-FOMEX, organismos financieros que representan el apoyo oficial a las exportaciones.

La banca comercial también participará en la instalación y operación de empresas de comercio exterior.

Un aspecto que resulta interesante destacar es que estas compañías pueden prestar servicios a los organismos públicos, cuando éstos no estén en condiciones de comercializar directamente sus productos. Ello las habilita para comercializar mayores volúmenes, con las consiguientes ventajas, y también les abre posibilidades para manejar una mayor capacidad negociadora.

En resumen, las empresas comerciales exportadoras o sociedades de comercialización internacional constituyen un instrumento eficaz para apoyar el proceso de promoción y desarrollo de las exportaciones latinoamericanas. Dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración, algunos países miembros presentan avances importantes en la materia y cuentan con experiencias útiles para otros que recién se inician con la formación de estas organizaciones.

B. COOPERACION EN MATERIAS DE FINANCIAMIENTO DE EXPORTACIONES

Como se ha indicado, las políticas de promoción a las exportaciones tienen como propósito lograr el aumento y la diversificación de las exportaciones, lo que constituye un requerimiento esencial para el desarrollo económico de América Latina. En particular, las ventas de manufacturas en el exterior juegan un papel de importancia creciente para conseguir ritmos de desarrollo que permitan enfrentar las exigencias básicas de empleo y contribuir a la reducción de la extrema pobreza, que continúan siendo crónicas en la región.

Uno de los rasgos más destacados que caracteriza al comercio exterior latinoamericano en la primera mitad de la década de los 80, es la magnitud e importancia relativa que ya han alcanzado las exportaciones de manufacturas en algunos países de la región. Su nivel actual --del orden de los 25 mil millones de dólares-- representa aproximadamente un cuarto del total de las ventas en el exterior. Junto a esta tendencia, se han producido cambios significativos tanto en la estructura de bienes como en la dirección de las exportaciones latinoamericanas.

Frente al dinamismo de las industrias metalmeccánicas, que han llegado a constituir con 31% de las exportaciones de manufacturas, se ha venido observando una disminución paralela en las ventas de los bienes intermedios. De otro lado, el mercado de los países de la ALADI absorbe alrededor de un tercio de las manufacturas y más de 40% de las ventas metalmeccánicas en el exterior. Igualmente, cabe destacar que las fuentes de las exportaciones se diversifican al incorporarse nuevos países con productos que antes no eran motivo de sus corrientes comerciales.

Todo indica que los rasgos anteriores se acentuarán en los próximos años, por lo que serán distintivos del proceso de desarrollo latinoamericano a lo largo de la década de los ochenta. Esta favorable característica del comercio exterior de la región es consecuencia de los esfuerzos llevados a cabo por los países latinoamericanos para apoyar las ventas externas de sus manufacturas, a través de políticas de promoción de exportaciones. La sobresaliente expansión de las exportaciones de estos productos también constituye un reflejo de la vigorosa industrialización que ha tomado cuerpo en la región. Este proceso industrial ha permitido la incorporación de nuevos bienes a las exportaciones regionales. En especial, aquéllos que contienen un mayor valor agregado.

En la actualidad se exportan variados productos manufacturados, entre los que se encuentran los de la industria tradicional, bienes intermedios y otros de mayor complejidad tecnológica. Las ventas externas de la región correspondientes a este último rubro comprenden productos de las industrias electrónica, química y automotriz; material ferroviario, aviones y avionetas, barcos pesqueros; equipos científicos y otros bienes de capital. Igualmente, algunos países han incursionado en la exportación de plantas completas llave en mano, del tipo agroindustrial e industrial, como también, en la de obras de infraestructura como ser hospitales, aeropuertos y puentes.

El comercio de exportación de servicios técnicos, promovido recientemente en la región, constituye una nueva dimensión en el desarrollo de las exportaciones latinoamericanas, reflejando una potencialidad más completa de este proceso.

En los últimos cuarenta años, América Latina ha experimentado una profunda transformación en su estructura productiva y ha organizado eficaces mecanismos de apoyo para el desarrollo de sus exportaciones. Se ha preparado para participar activamente en el comercio internacional de manufacturas, si bien las presiones proteccionistas de los centros industrializados tienden a neutralizar sus esfuerzos de promoción y diversificación de las exportaciones.

Con la estructura de exportación que se modifica, algunos países de la región --en particular miembros de la ALADI-- han dejado atrás la etapa inicial de su experiencia exportadora, que correspondía a la venta externa de manufacturas con escaso grado de elaboración. En efecto, se ha observado una acentuada diversificación de las exportaciones de manufacturas en favor de productos elaborados, cuyas ventas se efectúan a mediano y largo plazo en los mercados internacionales.

Resulta fundamental destacar que las tendencias descritas tienen importantes efectos en las necesidades de apoyos financieros a las exportaciones de manufacturas. Tanto en lo que dice relación con la magnitud y condiciones de los recursos financieros necesarios para ofrecer los créditos correspondientes, como para conceder los apoyos en el campo del seguro de crédito a la exportación. Los futuros niveles, estructura, destinos y fuentes de las ventas latinoamericanas en el exterior, exigen crecientes recursos financieros y condiciones complejas para su concesión, más de lo que ha sido necesario disponer en el pasado.

Por otra parte, la evolución observada en los años recientes y las razonables previsiones para el futuro de los mercados internacionales, refuerzan la necesidad de conceder

atención especial a la promoción de las exportaciones y muy particularmente a los aspectos financieros de las ventas de manufacturas en el exterior.

Una parte importante de estas ventas se pacta bajo condiciones de mediano y largo plazo, de modo que los sistemas de financiación de exportaciones que las apoyan desempeñan un papel fundamental. Más aún, con la incorporación de bienes que poseen un mayor grado de elaboración, el rol de los mecanismos que conceden financiamientos aparece como imprescindible, ya que los plazos de comercialización más amplios y otras condiciones financieras constituyen elementos decisivos.

A su vez, las operaciones con ventas a plazo llevan implícito condiciones de riesgos por el posible no pago de las transacciones, hecho que afecta a las decisiones de los exportadores. Por ello es indispensable contar con un mecanismo que elimine o aminore las situaciones de mora o de insolvencia por parte del importador, o aquéllas que surgen a nivel del país comprador. Así, los sistemas de seguro de crédito a la exportación constituyen un complemento indispensable de los mecanismos de financiación de las exportaciones pactadas a mediano y largo plazo.

Resulta evidente que para continuar con la expansión de las exportaciones de manufacturas, los países de la región necesitan disponer de sistemas financieros adecuados a las condiciones del mercado internacional y a las necesidades financieras de las distintas etapas de la producción de los bienes exportables.

En esta perspectiva, se observa que sólo algunos países de la ALADI cuentan con instrumentos financieros promocionales y en varios casos son incipientes. A escala regional sólo se dispone de un mecanismo promocional. Asimismo, se cuenta con un sistema que apoya las exportaciones a nivel subregional. En ambos casos se ha detectado una notoria insuficiencia de recursos. Se observa una escasa vinculación entre los organismos financieros nacionales, subregionales y regionales. Esto ocurre incluso entre las instituciones financieras de un mismo país, ya sean bancos comerciales, fondos o entidades especializadas, Banco Central o instituciones del seguro de crédito a la exportación.

Las observaciones señaladas permiten concluir que es necesario fortalecer, perfeccionar y crear nuevos mecanismos de apoyo en los campos del financiamiento y del seguro de crédito a la exportación, tanto a nivel nacional como subregional y regional.

En materia de financiamiento, existen interesantes áreas potenciales de cooperación que resulta importante profundizar para ponerlas en aplicación. El intercambio de informaciones y experiencias, la asistencia técnica, la promoción, la armonización de las condiciones de los créditos, son --entre otras-- áreas en que la cooperación regional puede dar significativos frutos para el mejoramiento de los sistemas existentes. Sin embargo, donde deben desplegarse los mayores esfuerzos es en el problema central que enfrentan todos los regímenes: la captación de los recursos financieros para ofrecer a los exportadores los financiamientos en condiciones que sean competitivas en el mercado mundial. De otro lado, nuevas modalidades de apoyos financieros se están adoptando permanentemente en el comercio internacional. Ellas deberían considerarse oportunamente para su eventual aplicación por parte de los organismos financieros de la región.

Resulta necesario que la cooperación regional ponga énfasis especial en la situación de los países de menor desarrollo relativo, así como, en general, en los medianos, pequeños y nuevos exportadores de manufacturas, con el objeto de que dispongan o utilicen en mejor forma las facilidades financieras disponibles.

La cooperación regional podría desempeñar un papel importante para lograr que los exportadores de los países de la ALADI --y de la región-- amplíen sus posibilidades y no sólo mantengan las posiciones alcanzadas.

Un ejemplo de lo anterior es la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALASECE), cuya creación, en 1982, puede contribuir a organizar un programa adecuado de cooperación regional. Se han identificado áreas que dan lugar a acciones de cooperación mutua en campos tales como la información, la evaluación de riesgos, las cobranzas, el reaseguro, la asistencia técnica, el intercambio de experiencias, la armonización de normas y condiciones, etc.

También se puede destacar como ejemplo de la cooperación financiera latinoamericana el eficiente funcionamiento del Convenio de pagos y créditos recíprocos existente en la región, gracias a los acuerdos correspondientes de los bancos centrales. El mecanismo, sin duda alguna, ha constituido un elemento muy positivo para el desenvolvimiento de los intercambios intrarregionales.

A continuación se señalan algunos lineamientos generales para abordar acciones de cooperación entre los países de la ALADI en materias de financiamiento a las exportaciones, en el marco de la integración.

1. Formulación y ejecución de programas de cooperación en materias de capacitación, de asesoría técnica y de intercambio de experiencias

La formulación de programas de cooperación para la asistencia técnica entre países de la zona en el campo del financiamiento a la exportación, constituye un medio que permite el fortalecimiento de los sistemas nacionales de financiación de exportaciones. En estas materias ya hay varios países que cuentan con una experiencia acumulada, de modo que se dispone de suficientes expertos para colaborar con quienes estén interesados en desarrollar los sistemas de financiación.

A este respecto se podrían diseñar programas específicos de cooperación técnica, en planos tales como:

i) Entrenamiento y capacitación del personal. A cargo de técnicos especializados de organismos públicos y privados que operan en el campo de la financiación a la exportación, mediante la organización de cursos y seminarios.

ii) Asesoría técnica. Algunos de los países que no cuentan con los regímenes promocionales de financiación desean crearlos e iniciar actividades en este campo. Los técnicos de los países que disponen de una infraestructura integral podrían ofrecer sus servicios especializados para ayudar a montar los sistemas operacionales, colaborar a su implementación y contribuir al diseño del instrumental y de sus características.

iii) Intercambio de experiencias en el campo del financiamiento a la exportación. Las entidades y organismos financieros de los países de la región que operan en esta materia ya poseen una amplia experiencia. Resultaría de beneficio mutuo llevar a cabo reuniones y estructurar mecanismos de consulta para disponer de otras referencias, a fin de adoptar decisiones con mejores elementos de evaluación.

2. Modalidades de cooperación para fortalecer los sistemas nacionales de financiamiento

Los sistemas nacionales de financiamiento promocional están constituidos, en general, por bancos centrales, bancos comerciales y organismos especializados. El desarrollo y perfeccionamiento de los regímenes nacionales debería constituir un objetivo básico de la cooperación financiera regional.

Para abordarla en un contexto amplio, se señalan acciones en distintas direcciones, las que dan lugar a las siguientes modalidades de cooperación:

- Armonización de las condiciones de los créditos a las exportaciones, en relación con las condiciones financieras, características y modalidades de los sistemas de financiamiento a las exportaciones.

- Cooperación entre los bancos centrales para mantener el funcionamiento adecuado, como hasta la fecha, del Convenio de pagos y créditos recíprocos, introduciendo la flexibilidad necesaria, en el contexto de la aguda crisis financiera, a fin de apoyar las corrientes comerciales de la zona. Por ejemplo, el ahorro en cuanto al movimiento de divisas es fundamental, de modo que resulta de toda conveniencia considerar ajustes en el plazo de liquidación de los saldos del mecanismo para adecuarlo a las condiciones prevalecientes en la región.

También es interesante promover iniciativas orientadas a intensificar la utilización del mecanismo de pagos.

- Al margen del Convenio, los bancos centrales podrían establecer líneas de crédito para llevar a cabo operaciones de comercio exterior en forma directa, entre pares de países, como una forma de apoyar y promover el comercio recíproco.

Es interesante indicar que en ciertos casos también podrían acordarse créditos de gobierno a gobierno, canalizados a través de organismos financieros públicos, distintos de los bancos centrales.

- Cooperación entre bancos comerciales, a través de acciones orientadas a intensificar las líneas de crédito establecidas para apoyar el intercambio comercial en la zona, o mediante la creación de nuevas líneas de crédito de la banca comercial de los países de la ALADI.

También resulta de interés fomentar la coparticipación de la banca con el Banco Central y otros organismos nacionales de financiamiento, para apoyar grandes proyectos de licitación que implican exportaciones de servicios y operaciones de gran volumen.

Otro punto importante en las acciones de cooperación entre los bancos comerciales lo constituye el establecimiento de agencias en los distintos países de la ALADI. Igualmente, el intercambio de informaciones comerciales a través de una red establecida para beneficio de los bancos comerciales de la zona, es una iniciativa interesante de cooperación regional.

- A nivel zonal, es conveniente promover acciones de cooperación para financiamientos de mediano y largo plazo de operaciones que requieren cuantiosos recursos financieros. Entre

ellas se cuentan las obras de licitaciones internacionales, que deben ser concedidas en condiciones preferenciales. Para esto, es necesario la formación de consorcios de bancos y organismos financieros latinoamericanos que conformen financiamientos sindicados.

- La cooperación regional para facilitar la captación de recursos financieros dentro y fuera de la región para canalizarlos en favor del apoyo de las exportaciones, forma parte de las acciones orientadas a fortalecer los sistemas nacionales de financiamiento a las exportaciones.

3. Acciones de cooperación para apoyar arreglos financieros a nivel regional

La situación actual en materia de desarrollo de exportación de manufacturas --y sus exigencias hacia el futuro-- determinan que América Latina deba buscar nuevas modalidades y mecanismos de financiación que permitan un apoyo preferencial y amplio del proceso. Esas modalidades deberían considerar especialmente las posibilidades efectivas de contribuir a la financiación de las exportaciones de manufacturas de las pequeñas y medianas empresas, sector que caracteriza al desarrollo industrial latinoamericano.

La exigencia de que el exportador latinoamericano pueda competir en condiciones similares con los exportadores del resto del mundo, impone ciertos requerimientos en la financiación y seguro de crédito a la exportación. La cooperación debe conceder atención preferente a esta situación, para encontrar una respuesta adecuada a las exigencias actuales del comercio.

Tal como se ha comentado, en el nivel regional se carece de un mecanismo de seguro de crédito y, paralelamente, los sistemas promocionales de financiación disponibles corresponden a montos financieros demasiado pequeños para las necesidades de ventas a plazo. En otro plano, la financiación se centra en operaciones comerciales de muy corto plazo. Así pues, se dispone de facilidades financieras cuya operación no resulta totalmente adecuada a las exigencias del proceso de desarrollo de exportaciones regional. Estos elementos conducen a plantear la necesidad de contar con un sistema o mecanismo de apoyo, sobre la base de un esquema más amplio y completo.

En un intento muy general de presentar un mecanismo integral y más adecuado a las necesidades actuales, a continuación se incluyen observaciones respecto de ciertos elementos que podrían dar lugar a un sistema regional de financiación y seguro de crédito a la exportación, contemplando,

además, funciones de garantías y de cooperación técnica en este campo.

El mecanismo se presenta como un sistema que consta de cuatro líneas de acción. Estas se identifican con las mayores necesidades de los países de la región en estas materias. Una de ellas cubre las necesidades de la financiación y refinanciación de operaciones comerciales de exportación de manufacturas, con ventas a plazo y pago diferido.

Las modalidades operativas del sistema, en la parte de financiación, pueden ajustarse de modo que, por la vía de la refinanciación, financien porcentajes variables de las operaciones, dependiendo de las disponibilidades de recursos. Con ello, el sistema actuaría en forma complementaria de los regímenes nacionales existentes.

Una segunda línea de acción es la correspondiente a la operatoria en el campo del seguro del crédito a la exportación. Este mecanismo puede actuar complementando los sistemas nacionales y organizando con ellos operaciones de reaseguros, coseguros y otros que sean requeridos para apoyar el proceso de desarrollo de las exportaciones.

El sistema podría actuar de modo directo en operaciones de seguro de crédito con los exportadores de países que hoy no cuentan con su propio esquema nacional. En este sentido, el sistema vendría a llenar un notorio vacío que afecta a gran parte de los países de la región. En la medida en que ellos fueran creando sus regímenes, el sistema entraría a operar y los incluiría para realizar operaciones de reaseguros y de coseguros.

Otra línea de acción que se podría considerar en el sistema se refiere a las actividades de cooperación técnica requeridas. Entre éstas, cabe mencionar las de capacitación, de entrenamiento y de asistencia para crear y perfeccionar mecanismos nacionales de financiación y seguro de crédito a la exportación. También en este campo se observa la necesidad de establecer cierta continuidad en las reuniones de especialistas, a fin de conocer la real situación de la región, proseguir con el intercambio de experiencias y plantear las nuevas líneas de acción.

Por último, una cuarta línea de acción aborda la posibilidad de que realice las funciones de un servicio regional

de garantías de efectos de exportación. Este servicio, que ha sido ampliamente examinado por la UNCTAD, constituye una facilidad que permite efectuar operaciones de descuentos y redescuentos en los mercados internacionales de capital, de aquellos documentos de venta a plazo. Mediante este servicio de garantía se posibilita anticipar los ingresos a los exportadores.

C. SEGURO DE CREDITO A LA EXPORTACION

En lo que sigue se presentan lineamientos básicos para abordar la cooperación en el campo del seguro de crédito a la exportación, entre países miembros de la ALADI. Se han considerado sugerencias de acciones que involucran directamente a las compañías de seguros que operan los sistemas en los países del esquema de integración.

En otra dimensión, y con características distintas, se plantean sugerencias de acciones de cooperación que podrían llevarse a cabo a través de la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALASECE).

1. Acciones de cooperación relativas a las compañías de seguros

Como se sabe, el seguro de crédito a la exportación constituye un instrumento importante de la política de promoción a las exportaciones, especialmente para apoyar el desarrollo de las manufacturas. Con este instrumento, el exportador queda a cubierto de los riesgos inherentes a la venta de productos a plazos en los mercados internacionales. Los bienes de capital y los de uso durable son buenos ejemplos de este tipo de transacciones.

En estas operaciones surgen varios tipos de riesgos que se ubican a nivel del país del comprador y del importador. En general, los sistemas cubren los denominados riesgos políticos y extraordinarios, así como los comerciales. Los primeros son de cuenta del Estado, en tanto que los riesgos comerciales son de responsabilidad de las compañías privadas de seguro que operan estos sistema.

Es fácil comprender que el seguro de crédito a la exportación es un complemento del financiamiento de exportaciones con pagos a plazo. El exportador, al solicitar el crédito para conceder facilidades de pago al importador, queda en posición deudora frente al banco interviniente que le facilitó los recursos financieros. El seguro contratado le permite que, en caso de no pago del importador o de problemas de transferencia de divisas o de inconvertibilidad, sea el sistema el que se responsabilice por los compromisos de pago con la institución financiera. Resulta evidente que los exportadores nacionales de manufacturas que no disponen de este instrumento de promoción, que fomenta las ventas a plazo, enfrentan serias limitaciones para el desarrollo de sus exportaciones.

Dentro de la ALADI, sólo algunos de sus integrantes cuentan con regimenes de seguro de crédito a la exportación. Argentina,

Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela han establecido estos sistemas en su instrumental de promoción a las exportaciones.19/

Los países más avanzados en cuanto a estructura industrial y posibilidades de exportación de bienes manufacturados, han complementado el financiamiento de exportaciones con el seguro de crédito a la exportación.

En los países mencionados la organización institucional contempla la participación de organismos públicos y privados, como asimismo la operatoria de empresas privadas que actúan por cuenta del Estado en el caso del seguro contra riesgos políticos y extraordinarios. El riesgo comercial, según se indicó, siempre es asumido por las entidades privadas de seguro.

Los exportadores del resto de los países miembros del esquema de integración carecen de este apoyo, que es fundamental para efectuar sus ventas externas a plazo, considerando las condiciones que prevalecen en los mercados internacionales. Para contribuir a la solución de tales restricciones, resultaría de interés permitir la utilización de estos sistemas nacionales a los exportadores cuyos países no disponen del mecanismo. Tal iniciativa corresponde a la formulación de acciones prácticas de cooperación entre miembros de la ALADI, que benefician tanto a las partes que se incorporan a los sistemas como a las que disponen del mecanismo. Los exportadores que se suman a los regímenes nacionales de seguro existentes aportan operaciones comerciales adicionales, lo que posibilita una mejor distribución de los riesgos por un número mayor de operaciones. Con ello, también se contribuye a financiar los gastos generales y de operación de las compañías de seguro.

En relación a este punto cabe una consideración. Las compañías que operan los sistemas de seguro de crédito en los países miembros de ALADI son todas empresas privadas. Estas entidades juzgarán directamente la conveniencia de incorporar operaciones adicionales de exportadores foráneos, en el caso del seguro comercial que es de su responsabilidad.

Surge la duda respecto del tipo de seguro al cual podrían acceder si las acciones de cooperación se orientasen positivamente para formular normas y acuerdos al respecto, en el marco de la integración. Como se indicó, en general los sistemas vigentes consideran seguros contra riesgos extraordinarios, políticos y comerciales. Los dos primeros son de cuenta del Estado, de modo que resulta difícil pensar que el acceso propuesto sea total, por consideraciones distintas a las netamente comerciales.

Para efectos de materializar la cooperación propuesta, podrían acordarse arreglos conjuntos entre los países de la ALADI, sustentados en variadas fórmulas operativas. Una de ellas sería considerar la apertura de filiales de las compañías de seguros en los países que no cuentan con el mecanismo. Estas filiales deberían recibir un tratamiento jurídico especial, que les permitiera efectuar las operaciones de seguro contra los riesgos comerciales, bajo modalidades que las considerasen como operaciones nacionales.

Otra fórmula podría estar vinculada a un tipo de asociación, efectivo sólo para operaciones especiales que corresponderían a las del acceso propuesto. Se establecerían condiciones de asociación en el marco jurídico de la integración, de modo de posibilitar que un país carente del mecanismo permitiera a sus exportadores incorporarse al sistema del país con el cual se hubiera pactado tal acuerdo.

Otra alternativa podría relacionarse con un sistema de reaseguro de las operaciones comerciales de exportadores que acceden al mecanismo. En este caso, una organización financiera del país carente del sistema podría participar en el monto del reaseguro, en una cierta proporción convenida en un acuerdo de cooperación.

2. Acciones de cooperación a través de la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALASECE)

En diciembre de 1981, la CEPAL convocó a una reunión de representantes de los organismos nacionales de América Latina vinculados al seguro de crédito a la exportación. El evento tuvo como propósito establecer las bases para la creación de la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALASECE).20/

En la reunión se acordó constituir la referida Asociación, para cuyos efectos se aprobó por unanimidad el Estatuto que rige sus actividades. Posteriormente, en agosto de 1982, se suscribieron oficialmente los Estatutos por parte de las entidades interesadas, dándose con ello paso a su fundación.21/

En su momento, la creación de la Asociación fue considerada como un ejemplo de la cooperación en América Latina. De acuerdo con los estatutos aprobados, se indica que la ALASECE actuará como una entidad de cooperación, información y coordinación entre los organismos latinoamericanos y del Caribe, vinculados al seguro de crédito a la exportación. Esta labor está destinada a fortalecer y ampliar las actividades de sus miembros.

También se consideran diversas funciones que corresponden a diferentes actividades encaminadas a lograr el desarrollo de los sistemas nacionales. Entre ellas se destacan las siguientes, para efectos de la formulación de acciones de cooperación a través de la ALASECE:

- Alentar y desarrollar el intercambio de asistencia técnica, conocimientos y capacitación de sus recursos humanos, realizando programas de cooperación.

- Promover operaciones mutuas en el campo del seguro y reaseguro.

- Reunir y divulgar las informaciones necesarias para el mejor desarrollo de las actividades de sus miembros.

- Propender a la armonización de las normas, procedimientos, prácticas y condiciones del seguro de crédito a la exportación.

Las funciones indicadas se han subrayado para señalar las acciones de cooperación que se consideran fundamentales para el fortalecimiento del desarrollo de los sistemas.

Es fácil comprender que la capacitación del personal, el intercambio de experiencias, la recopilación y divulgación de informaciones sobre las cuales basar las decisiones, la armonización de normas para una operatoria fluida y consistente entre los sistemas, y la promoción de operaciones mutuas, constituyen acciones de interés para los organismos miembros, las que pueden ser extensivas a los países que no cuentan aún con los sistemas de seguro de crédito a la exportación.

En conclusión, la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación dispone de todos los elementos para ejecutar acciones de cooperación en este campo, en beneficio de los países del esquema de integración de la ALADI y también de la región.

En otra reunión, efectuada con posterioridad a la aprobación de los estatutos, se acordó que la ALASECE formulara un programa de actividades y de trabajo para llevar a cabo algunas de las acciones propias de la Asociación.^{22/}

Finalmente, en abril de 1985, se celebró la Asamblea anual de la ALASECE en la que se aprobaron líneas de acción relacionadas con aspectos administrativos, técnicos, y de política institucional.^{23/} Entre éstas, resulta de interés mencionar algunas que permiten visualizar, prácticamente, acciones de cooperación:

- Se acordó coordinar tareas de asesoramiento y colaboración con los gobiernos y organizaciones de países que aún no cuenten con el sistema de seguro de crédito a la exportación.

- Recomendar a los miembros la conveniencia de iniciar un intercambio de funcionarios.

- Desarrollar un sistema de informaciones entre los miembros para conocer criterios a fin de afrontar problemas del seguro de crédito a la exportación.

- Crear un banco de datos mediante la remisión de la información pertinente por parte de los asociados.

De acuerdo a lo señalado, la ALASECE ha aprobado una serie de líneas de acción para desarrollar sus actividades que se ubican en el marco de la cooperación regional. Sus funciones y el propio organismo constituyen ejemplos prácticos del tipo de cooperación que puede llevarse a cabo entre los países de la ALADI.

Notas

1/ Argentina implantó un sistema de incentivos en 1962; Brasil inició la promoción de exportaciones en torno a 1960; la ley de estímulos a las exportaciones se dictó en Chile en 1965; en Colombia los incentivos datan de 1967. Para estos antecedentes véase CEPAL, Políticas de promoción de exportaciones, 1979; CEPAL, Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina, Estudios e Informes No. 55, noviembre de 1985. También en OEA, Financiamiento del Desarrollo, revista semestral junio-diciembre de 1979 aparecen informaciones sobre regímenes de promoción a las exportaciones para algunos países latinoamericanos.

2/ CEPAL dispone de variadas publicaciones sobre el tema del proteccionismo en los países industrializados.

3/ Los cinco países de mayor endeudamiento externo de América Latina son miembros de la ALADI: Brasil, México, Argentina, Venezuela y Chile.

4/ Cifras de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Véase, Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta, Estudios e Informes de la CEPAL No. 7, septiembre de 1981. También, CEPAL, América Latina y el Caribe: Exportaciones de manufacturas por países y según su origen industrial desde 1961 hasta 1982, LC/L.351, noviembre de 1985.

5/ Definición de la Cartera de Comercio Exterior (CACEX), utilizada en la divulgación de las estadísticas de exportación.

6/ Datos de la Cartera de Comercio Exterior (CACEX).

7/ Cifras de la CEPAL, América Latina y el Caribe: Exportaciones de manufacturas por países y según su origen industrial desde 1961 hasta 1982, LC/L.351, noviembre de 1985; y CEPAL, Panorama económico de América Latina 1986, septiembre de 1986.

8/ La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fue encomendada de formular un programa de fomento a las exportaciones en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Posteriormente, en marzo de 1986, se adoptaron acciones adicionales en el marco del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones.

9/ La Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), publicada en el Diario Oficial en enero de 1986, le

entrega una serie de facultades para operar con mayor eficiencia en el comercio exterior.

10/ En 1981 se realizó en México un Seminario Latinoamericano sobre Consorcios y Otros Esquemas de Exportación Conjunta, organizado por el Proyecto de Promoción de Exportaciones de la CEPAL. Esta iniciativa tenía como propósito, entre otros, examinar alternativas de exportación conjunta y dar a conocer las experiencias de países latinoamericanos y de fuera de la región.

11/ El Decreto - Ley inicial es el No. 1248, del 29 de noviembre de 1972, y su reglamento es del año 1973.

12/ Cifras de la CACEX.

13/ Para tener una visión más o menos certera de la magnitud del volumen de exportaciones que manejan estas organizaciones, baste decir que en 1985 equivalía, por ejemplo, a la totalidad de las exportaciones de Argentina en dicho año.

14/ Véase PROEXPO, Estado actual de las exportaciones colombianas 84-85.

15/ Decreto 2874, de 1980.

16/ PROEXPO, INCOMEX, "Plan de Exportaciones", Documento General, Bogotá, marzo de 1986.

17/ Ley publicada en el Boletín Oficial de noviembre de 1984.

18/ Como se indicó anteriormente, afectado por la severa crisis del sector externo, México reformuló su sistema de promoción de exportaciones.

19/ Uruguay, que también implantó el sistema, en la actualidad no lo aplica porque el organismo encargado no emite las pólizas correspondientes.

20/ Esta iniciativa tuvo su origen en la "Primera Mesa Redonda sobre el Financiamiento de las Exportaciones de Manufacturas en América Latina", organizada por la CEPAL, en el marco del Proyecto de Promoción de Exportaciones, entre el 29 de junio y lo.de julio de 1981.

21/ Reunión celebrada en Río de Janeiro, el 17 de agosto de 1982.

22/ "Segunda Mesa Redonda sobre el Financiamiento de las Exportaciones de Manufacturas en América Latina", convocada por la CEPAL, en el marco del Proyecto de promoción de exportaciones, del 23 al 25 de mayo de 1984.

23/ I Asamblea Anual de la ALASECE, Lima, 1 y 2 de abril de 1985.