

---

# América Latina: competitividad y políticas de promoción de exportaciones

• • • • • • • • • • CARLA MACARIO\*

Desde hace decenios los países de América Latina cuentan con diversos mecanismos para promover las exportaciones. En muchos casos éstos se modificaron o eliminaron a raíz de los procesos de liberalización comercial y de la crisis financiera a que se enfrentaron las instituciones gubernamentales en los ochenta.

En la actualidad se plantea si debe seguirse privilegiando las estrategias de promoción de las exportaciones. Se argumenta que si bien fueron necesarias para compensar el fuerte sesgo antiexportador que caracterizaba al modelo de sustitución de importaciones, en la actualidad ya no tienen validez, pues la mayoría de los países latinoamericanos han emprendido procesos de liberalización comercial. Se señala, asimismo, la ineficiencia que con frecuencia caracterizó a los mecanismos de promoción de exportaciones, así como su elevado costo. Su efecto dependió de factores como el tamaño y las principales características de las economías en cuestión, la fortaleza institucional de las entidades encargadas de ponerlos en

*\* Este artículo se elaboró en el marco del Proyecto Regional CEPAL/PNUD, "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano" (RLA/88/039). La investigación la realizó Wilson Peres, asesor técnico principal del proyecto, Martine Guerguil y la autora. Peres se encargó de los aspectos relacionados con la tecnología; Guerguil de los de formación de recursos humanos y la autora de los vinculados con los de las exportaciones. Las opiniones son responsabilidad exclusiva de la autora y pueden no coincidir con las de las organizaciones mencionadas. Algunas secciones se publicaron en "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", CEPAL/LC/G.1800 (SES.25/3)*

práctica y de la voluntad política de los gobiernos de promover efectivamente las exportaciones. Aunque en muchos casos esos incentivos los incrementaron, existe evidencia de que en ocasiones su efecto no fue significativo e incluso promovieron actitudes rentistas y de cabildeo de empresarios acostumbrados a recibir importantes subsidios por sus ventas al exterior.

La experiencia reciente de los países de América Latina ha demostrado que la liberalización comercial por sí sola no es suficiente para promover las exportaciones, menos aún las que incorporan proporciones crecientes de valor agregado. Por el contrario, la reactivación económica y el consecuente aumento de la demanda interna, así como las dificultades cada vez mayores de algunos gobiernos para mantener un tipo de cambio alto, han desalentado la actividad exportadora. En este trabajo se presentan los principales argumentos en favor de la puesta en práctica de políticas de promoción de exportaciones, los resultados de la investigación en varios países de la región, en el marco del Proyecto Regional CEPAL/PNUD (RLA/88/039), y algunas recomendaciones.

## UNA POLÍTICA ACTIVA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Al no existir una política de aliento de las exportaciones, éstas serán menores que lo deseable y se concentrarán en productos cuya demanda presenta un escaso dinamismo y son más vulnerables en los mercados mundiales. Enseguida se enuncian las razones que hacen necesario emprender una estrategia de ese tipo.

1) Se podría atenuar el sesgo antiexportador de los países de la región. Si bien los procesos de liberalización comercial han permitido abatirlos aún se presenta en mayor o menor grado en todas las economías de la región.

2) Al carecerse de una política de promoción de las ventas externas, el número de empresas exportadoras será menor al óptimo porque esta actividad presenta un importante conjunto de externalidades. Exportar es costoso y entraña riesgos, en particular para las empresas que incursionan por primera vez en algunos mercados internacionales o tratan de colocar en éstos productos nuevos. Asimismo, las empresas que inician exportaciones en rubros novedosos generan beneficios que no pueden capitalizar integralmente, por ejemplo, en cuanto a aprendizaje y prestigio. De esta manera crean externalidades que benefician a otras empresas y al resto de la economía en la medida en que exportar se convierte en una actividad habitual y en que se consolida la aceptación de los productos de exportación del país. Estas externalidades justifican el apoyo del Estado a las empresas pioneras en la actividad exportadora.

3) El apoyo gubernamental a las exportaciones también responde a las deficiencias de los mercados de capitales, las cuales se traducen, por ejemplo, en escasez de capital de largo plazo. El apoyo oficial es aún más necesario en el caso de las exportaciones, pues si los bancos de la región son renuentes a suministrar capital de largo plazo y de riesgo para inversiones en su propio país, lo son aún más para canalizarlo a la exportación. Cuando se carece de la gestión gubernamental, el financiamiento disponible para las exportaciones es insuficiente.

4) La presencia de economías de escala es un argumento más en favor de la política de promoción. El apoyo al esfuerzo exportador de una empresa facilita el acceso de ésta a mercados de mayor tamaño, lo que a su vez le permite producir con más eficiencia.

5) La política de promoción, al traducirse en exportaciones facilita el aprendizaje de las empresas y las obliga a ser más competitivas. La experiencia que se adquiere con la exposición a la competencia externa fue uno de los factores que permitieron a los países asiáticos mejorar en forma sostenida el volumen y la calidad de sus ventas foráneas. La investigación en América Latina, en el marco del Proyecto Regional CEPAL/PNUD, arrojó resultados similares: vender en el exterior expone a las empresas a desafíos y las sitúa en una trayectoria de aprendizaje acelerado. A pesar de que, con frecuencia, el beneficio económico directo de exportar puede ser pequeño o incluso nulo, algunas empresas se hacen presentes en los mercados externos, pues así están más vinculadas con los cambios en la demanda, conocen los nuevos productos y se mantienen al tanto de los avances tecnológicos y de organización. Todo ello les proporciona una ventaja competitiva frente a sus competidores en el mercado interno.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMPORTAMIENTO EMPRESARIAL**

Evaluar los vínculos entre las políticas públicas y el comportamiento empresarial fue el objetivo de la investigación enmarcada en el Proyecto Regional CEPAL/PNUD. En este apartado se presentan los principales resultados. Se eligieron tres países que ya habían emprendido procesos de liberalización comercial, aunque en épocas distintas. Esto último para detectar diferencias en el comportamiento empresarial vinculadas a las discrepancias en los períodos de vigencia de los cambios en el régimen de comercio exterior.

La investigación se basó en una encuesta aplicada a empresas de los tres países seleccionados (Chile, México y Venezuela). La muestra se restringió a empresas grandes y medianas del sector de la confección, pues se consideró que son las principales destinatarias de las políticas de fomento de la competitividad. Se obtuvieron resultados cuantificables y comparables de 41 empresas del ramo en la región.

El objetivo de la investigación no fue sólo obtener resultados estrechamente vinculados con las características del sector de la confección en sí, sino sacar conclusiones relevantes para las empresas grandes y medianas de los países de América Latina. Por ello, además de las entrevistas a empresarios y ejecutivos la investigación se sustentó en un número importante de contactos con representantes de gremios empresariales, funcionarios públicos y otros informantes claves vinculados a los aspectos estudiados. La preocupación central que estructuró las actividades de la investigación fue analizar el efecto de las políticas públicas desde la perspectiva de las empresas.

### **Comportamiento empresarial y liberalización comercial**

El primer objetivo de la investigación fue analizar las reacciones de las empresas a los procesos de liberalización comercial. Por ello, se seleccionó a los países que hubieran emprendido reformas para liberalizar su comercio exterior, pero en distintos períodos, a fin de detectar alguna correlación entre el cambio en el comportamiento de las empresas y la vigencia de la liberalización.

Un primer hallazgo fue la similitud que presentan las empresas de este sector en los tres países. En promedio, las características principales de los sectores son muy parecidas (véase el cuadro 1). Si bien ello se explica en parte por los rasgos del sector de la confección, la semejanza resultó mucho mayor de lo que era posible prever al principio debido a las diferencias entre las economías de los países estudiados y entre los períodos transcurridos desde el inicio de los programas de liberalización.

C U A D R O 1

DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA

	Chile	México	Venezuela
Número de empresas	12	18	11
Antigüedad <sup>1</sup>	29	31	28
Cifra de ventas <sup>2</sup>	11.0	7.2	7.4
Empleo total <sup>3</sup>	404	537	296

1. En años. 2. Promedio, en millones de dólares. 3. Promedio, incluyendo personal administrativo.

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial con base en datos de la encuesta realizada en el marco del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039.

La similitud entre los sectores de los tres países contrasta con la heterogeneidad en los sectores. En primer lugar, hay una fuerte diversidad en cuanto a ventas, empleo, tecnología y tipos de inserción en el proceso de comercialización en los mercados interno y externo. También se detectaron diferencias relevantes en las estrategias empresariales. Una de las conclusiones principales de la investigación es que empresas de un mismo sector, con características muy semejantes en casi todos los aspectos fácilmente cuantificables (como tipo de producto fabricado, ventas y número de empleados) pueden en realidad ser radicalmente distintas, debido a discrepancias en las estrategias empresariales y en sus afanosos intentos por ser más competitivas.

*Inserción internacional*

Uno de los objetivos de la encuesta era evaluar el efecto de la liberalización comercial en el comportamiento empresarial, en particular en cuanto a cambios en el empleo de insumos importados. En efecto, uno de los argumentos en favor de los procesos de liberalización comercial es que hacen a las empresas más competitivas, tanto en el mercado interno como en el externo, ya que tienen acceso a insumos competitivos a precios cercanos a los internacionales.

C U A D R O 2

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES

	Chile	México	Venezuela
Utilización de insumos importados <sup>1</sup>	68	8 40	9 46
Exportaciones <sup>2</sup>	6 5	9 19	4 1

1. Promedio simple, en porcentaje; 1992 para Chile; 1986 y 1992 para México; 1988 y 1992 para Venezuela. 2. Promedio simple, en porcentaje de ventas; años 1990 y 1992. Fuente: elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial con base en datos de la encuesta realizada en el marco del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039.

Para confirmar esta hipótesis, las empresas deberían haber aumentado la utilización de insumos importados, lo que en efecto ocurrió (véase el cuadro 2).

Los datos de Chile no varían, pues la mayoría de los empresarios desconocían el porcentaje preciso de los insumos importados antes de la liberalización comercial, debido al tiempo transcurrido. Sin embargo, todos aceptaron que el empleo de esos insumos aumentó en forma notable desde que bajaron los aranceles. De los tres países estudiados, Chile presenta el mayor porcentaje de utilización de insumos extranjeros. México y Venezuela, que liberalizaron su comercio exterior más recientemente, muestran un aumento importante en esa materia.

De 1990 a 1992 las empresas chilenas y venezolanas disminuyeron el porcentaje de producción que exportan. En cambio, las mexicanas lo aumentaron, resultado que es consistente con la reducción de aranceles, las otras reformas que se llevaron a cabo a partir de mediados de los ochenta y el importante apoyo que reciben las empresas exportadoras. Cabe aclarar que en los años señalados Chile y Venezuela expandieron fuertemente la demanda interna, por lo cual las empresas aumentaron sus ventas en el mercado nacional. A esto se sumó que los exportadores de los dos países sufrieron el deterioro del tipo de cambio.

Al analizar con más detalle los resultados de las entrevistas en Chile surgieron además dos tendencias contrapuestas, que no se reflejan en los promedios. Por una parte, el descenso de las exportaciones de productos de menor calidad, en particular de *commodities* (mercancías cuyo comportamiento en el mercado se asemeja al de numerosos productos agropecuarios) que perdieron competitividad por las variaciones del tipo de cambio, sobre todo en relación con el pico de las exportaciones de 1988. Por otra, las empresas que se ubican en nichos de productos de mayor calidad decidieron aumentar sus ventas en el exterior a pesar de la evolución del tipo de cambio para asegurarse economías de escala y poder invertir más en maquinaria nueva. Las posiciones intermedias disminuyeron: las empresas chilenas que exportaban excedentes ocasionalmente dejaron de hacerlo y comenzaron a destacar las empresas con clara vocación exportadora.

*Inventarios*

Otro indicador para comparar el efecto de la liberalización comercial en la eficiencia de las empresas en los distintos países son los inventarios. Con los de materias primas y, sobre todo, los de productos terminados es posible evaluar la eficiencia de la organización interna de la empresa. Por lo general, se estima que un inventario elevado revela las dificultades de una empresa para conseguir insumos rápidamente, así como su velocidad de respuesta a los cambios en la de-

manda. Desde esta perspectiva, tal indicador de alguna manera permite evaluar la eficiencia de la organización interna de la empresa, sobre todo a falta de otros comparables de productividad. Además, este indicador presentaba un interés particular, debido a que, como se verá más adelante, una de las quejas más frecuentes de los empresarios se refieren al rédito elevado. El cuadro 3 presenta los niveles de inventarios en las empresas entrevistadas. Las de Venezuela, que liberalizó más recientemente su comercio exterior, tienen los más elevados. En contraste, en México, cuyo proceso de liberalización tiene más años y ha sido más vigoroso, hay empresas con inventarios que equivalen a la mitad o menos de los que presentan las venezolanas. Es decir, los resultados son consistentes con lo que cabría predecir, dada las diferencias en los procesos de liberalización comercial en ambos países.

C U A D R O 3

INVENTARIOS<sup>1</sup>

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

1. Promedio simple, en semanas;

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial con base en datos de la encuesta realizada en el marco del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039.

A primera vista los resultados de Chile parecen contradictorios, pues mientras los inventarios de materias primas de sus empresas son mayores que los de las mexicanas, los de productos terminados son más bajos. Ello porque si bien las empresas chilenas han logrado un manejo más adecuado de sus existencias, por lo que las de productos terminados son bajas, el porcentaje elevado de importación de insumos las obliga a mantener inventarios de materia prima más altos. En cuanto al empleo de insumos importados y a las diferencias en los niveles de inventarios, los resultados confirman que los procesos de liberalización comercial han tenido un efecto determinante en el comportamiento empresarial, pues las empresas obtuvieron insumos más competitivos y elevaron la eficiencia de su organización interna, lo que se ha reflejado en el manejo más adecuado de los inventarios.

### Las políticas públicas en el comportamiento empresarial

El segundo objetivo de la investigación consistió en evaluar el efecto de las políticas públicas en la gestión empresarial. Se decidió en primer lugar establecer el conocimiento de los

empresarios sobre las políticas públicas en general, para luego concentrarse en las directamente relacionadas con la formación de recursos humanos, la incorporación de tecnología y la promoción de las exportaciones. Se deseaba determinar la difusión de las políticas entre los hombres de negocios, su utilización por las empresas y su efecto en la competitividad. Se pretendía evaluar los mecanismos de políticas no en abstracto, sino desde el punto de vista concreto de su utilización por parte de las empresas.

### Empleo de instrumentos de política

El empleo de instrumentos de política en general parece ser más frecuente en Chile que en los otros países estudiados (véase el cuadro 4). En este país todas las empresas entrevistadas estaban utilizando alguno, mientras que en México ocurría en más de la mitad de los casos y en Venezuela en ninguno, aunque al menos siete empresas lo habían hecho en el pasado. Esto último se debe a que en los años previos a la investigación se dismantelaron varios mecanismos de apoyo a las empresas y al clima de desconfianza hacia el aparato gubernamental que prevalecía en el medio empresarial venezolano al momento de realizarse la encuesta.

C U A D R O 4

UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA POR LAS EMPRESAS

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

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial con base en datos de la encuesta realizada en el marco del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039.

Los principales instrumentos de política utilizados por las empresas chilenas entrevistadas eran los incentivos para la exportación y la Franquicia Tributaria para capacitar a la mano de obra (véase el cuadro 5). Ésta permite deducir de los impuestos los gastos de capacitación hasta por un máximo equivalente a 1% del gasto anual en planilla. Las actividades reembolsables deben realizarlas las entidades reconocidas por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este incentivo, cuyo propósito es estimular la demanda de capacitación por parte de las empresas, al parecer no ha satisfecho por completo los requerimientos de formación de mano de obra de éstas.

Los principales instrumentos de política utilizados en México se relacionan con incentivos a la exportación y capacitación de la mano de obra. Sin embargo, hay diferencias en los dos

C U A D R O 5

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICA UTILIZADOS

Chile	México	Venezuela
Incentivos para exportación	Incentivos para exportación	Compra de equipos RECADI
Franquicia para capacitación	Becas para capacitación	Construcción planta FONCREI

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial con base en datos de la encuesta realizada en el marco del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039.

ámbitos; las que atañen a la exportación se abordarán con mayor detalle más adelante. En México las actividades de capacitación se apoyan con becas para trabajadores de empresas en el marco de programas organizados por los gobiernos locales (Departamento del Distrito Federal o entidades dependientes de los gobiernos de los estados).

Si bien ninguno de los empresarios venezolanos entrevistados manifestó estar utilizando algún instrumento de política para apoyar el desempeño de su empresa, en el pasado sí lo hicieron. Tanto las entrevistas como las visitas a las plantas permitieron comprobar que las empresas recibieron un significativo apoyo del Estado en la década anterior. Algunos ejemplos son el acceso a divisas preferenciales para importar equipos y préstamos subsidiados para la construcción de las plantas.

Los mecanismos de promoción de exportaciones

En los tres países se observaron fuertes diferencias en cuanto a la opinión de las empresas sobre el apoyo que el sector público les brinda para fomentar sus exportaciones (véase el cuadro 6).

En Chile se estima que en general los mecanismos para promover las exportaciones funcionan razonablemente bien, no es difícil obtener el reembolso de los aranceles pagados por

la importación de insumos destinados a productos de exportación y los plazos son razonablemente cortos. La labor de Pro-Chile, la entidad promotora de las exportaciones, tiene buena reputación, aunque algunos empresarios consideran que es insuficiente e inadecuada para las circunstancias actuales.

En México, las empresas informaron que pueden utilizar los mecanismos de apoyo a la exportación con mucha fluidez. Un ejemplo es la internación temporal de insumos para producir productos de exportación en el marco del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX). Sin embargo, el apoyo que permite a las empresas exportadoras mexicanas tener una considerable ventaja relativa, en particular frente a las de otros países de América Latina, es el que brinda el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y la mayoría de los empresarios entrevistados así lo manifiestan. Además de financiamiento, esta institución proporciona a las empresas una amplia gama de servicios, como los de información y promoción, y los programas de desarrollo de oferta exportable y de empresa con potencial exportador.

Uno de los apoyos claves que ofrece el Bancomext, que agrupa la mayoría de los servicios que requiere una empresa exportadora, es su papel de banca de segundo piso para proveer financiamiento a empresas exportadoras. Este apoyo no lo concede a tasas subsidiadas, que la institución está impedida de dar, pero sí preferenciales, que son más bajas que las que comúnmente se ofrecen en el país. Además es relativamente sencillo para las empresas obtener créditos de ese banco. De esta manera, los exportadores tienen una ventaja sobre las otras empresas del país que, como se verá más adelante, se quejan frecuentemente de las elevadas tasas de interés.

Las empresas venezolanas enfrentan una situación totalmente distinta. La mayoría de los empresarios entrevistados creen que no existe incentivo alguno para promover las ventas al exterior. Algunas empresas, las más grandes, utilizan un mecanismo de internación temporal de insumos para fabricar productos de exportación, denominado Régimen de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo (ATPA). Sin embargo, se critica el exceso de trámites, así como la necesidad de solicitar nuevas autorizaciones en cada oportunidad y sobre todo la discrecionalidad con que se maneja.

En las entrevistas con varios representantes de los gremios empresariales, con hombres de negocios y con funcionarios públicos de entidades vinculadas a la exportación, se confirmó la opinión pesimista sobre el apoyo del sector público venezolano a la actividad exportadora. Las instituciones que atienden los diversos ámbitos de ésta se encuentran dispersas y sus recursos son escasos. Hay graves problemas de información e incluso discrepancias entre los funcionarios de distintas instituciones acerca de los requisitos para exportar.

C U A D R O 6

UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Chile	México	Venezuela
Drawback	Crédito del Bancomext	ATPA
Apoyo Pro-Chile	PITEX	

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial con base en datos de la encuesta realizada en el marco del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039.

El Fondo de Financiamiento de las Exportaciones (Finexpo) se encuentra en una situación jurídica muy incierta, a resultas de la cual se ha presentado una insuficiencia de crédito que representa un serio obstáculo para las empresas venezolanas que intentan competir en los mercados externos con empresas de otros países que sí tienen respaldo en esa materia.

En cuanto a los incentivos para promover las exportaciones, se comprobó que, con excepción del ATPA, en la práctica ninguno de los otros incentivos, como el de reintegro, funciona adecuadamente.

### Principales desventajas competitivas en el entorno de las empresas

Otro de los temas que se pretendía investigar era el de las principales desventajas competitivas, tanto dentro de la empresa como en su entorno. Enseguida se presentan las principales conclusiones.

En los tres países los empresarios entrevistados estimaban que enfrentaban una fuerte competencia de las importaciones y de empresas nacionales para conservar su presencia en el mercado. Para encarar ese problema la mayoría señaló que era necesario mejorar sistemáticamente la calidad de sus productos y cambiar la organización interna de la empresa a fin de acercarse más a la mejor práctica en escala internacional. Para mejorar su competitividad varias empresas han invertido en maquinaria nueva, aunque no es la tendencia predominante. En contraste, los cambios en la organización interna de las empresas son importantes. Algunos ejemplos son las variaciones de *lay-out*, los nuevos sistemas de remuneración de los trabajadores para promover la calidad, los sistemas de gestión para afinar los controles del proceso de producción y de manejo de inventarios, etc. Incluso en las empresas en que no se estaban realizando estos cambios, había conciencia entre los empresarios y ejecutivos entrevistados sobre la necesaria transformación de su empresa.

Sin embargo, tal convencimiento sobre el cambio contrasta con la falta de claridad, que a veces se percibió en las entrevistas, acerca de cuáles debían ser los cambios y dónde acudir para obtener la asesoría técnica para realizarlos. Es frecuente que los empresarios estén tan preocupados por la sobrevivencia de su empresa en lo inmediato que no tienen una visión de más largo plazo. En muchos casos, el manejo familiar y no profesionalizado de las empresas dificulta aún más la toma de decisiones. A esto se agrega el elevado costo financiero que entraña la transformación radical de una empresa en un entorno de tasas de interés altas.

Uno de los objetivos principales de la investigación era detectar los principales obstáculos a la competitividad en el entorno de las empresas, basándose esencialmente en entre-

vistas con empresarios, pero también con representantes de gremios empresariales, funcionarios del gobierno y otros informantes clave. Los resultados se presentan a continuación.

Si bien los empresarios de Chile y México consideran que en los apoyos que reciben del gobierno para mejorar su competitividad adolecen de ciertas deficiencias, también estiman que las relaciones entre los sectores público y privado han mejorado. Además, en ambos países se valora de manera muy positiva la estabilidad macroeconómica y la certidumbre en cuanto a las reglas de funcionamiento de la economía. En cambio, los empresarios venezolanos tienen una opinión muy negativa del papel de su sector público y señalan fuertes tensiones en las relaciones entre los sectores empresarial y gubernamental.

### Chile

Una de las quejas más frecuentes en el país andino es que la evolución del tipo de cambio ha alentado la mayor penetración de las importaciones, en detrimento de las exportaciones. En particular esto es cierto para las empresas que se crearon para la exportación de *commodities*. Éstas han visto erosionada su posición competitiva y la falta de inserción en el mercado nacional les ha impedido aprovechar el crecimiento de la demanda interna (en el cuadro 7 se presentan las principales desventajas competitivas, en orden de importancia, de Chile, México y Venezuela).

Aunque la gran mayoría de las empresas chilenas se quejaron del tipo de cambio, las que fueron exportadoras de excedentes tuvieron la opción de concentrarse en el mercado

C U A D R O 7

PRINCIPALES DESVENTAJAS COMPETITIVAS EN EL ENTORNO DE LAS EMPRESAS

	Chile	México	Venezuela
Tipo de cambio	Tipo de cambio	Infraestructura	Aduanas
Competencia desleal de importaciones	Trámites	Competencia desleal de importaciones	Legislación laboral
Formación de recursos humanos	Infraestructura	Competencia desleal de importaciones	Competencia desleal
Financiamiento	Tasas de interés	Infraestructura	Incentivos para promover exportaciones
Aranceles elevados	Tasas de interés	Tasas de interés	Información sobre oportunidades en mercados externos
Pro-Chile	Tasas de interés	Tasas de interés	

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial con base en datos de la encuesta realizada en el marco del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039.

nacional y están intentando mejorar su competitividad para enfrentar a las importaciones. Otro señalamiento frecuente es la supuesta falta de interés de las autoridades para combatir la competencia desleal de las importaciones, debido a la prioridad que tiene la política antiinflacionaria.

La formación de recursos humanos es un obstáculo a la competitividad frecuentemente mencionado por los empresarios en Chile. Al principio esta queja puede sorprender pues este país presenta mejores indicadores de educación general que Venezuela y México. De hecho, la investigación demostró que gracias a esta ventaja en el nivel educativo se requiere un menor tiempo promedio necesario para capacitar al personal. Además, las empresas pueden financiar sus gastos por tal concepto gracias a la Franquicia Tributaria.

Sin embargo, los empresarios consideran que la mayoría de los cursos de capacitación que se imparten al amparo de la Franquicia Tributaria tienen un contenido muy general que no satisface las necesidades específicas de las empresas entrevistadas, por lo que no utilizan la totalidad de los recursos que les permite dicha Franquicia. Señalan, asimismo, que las instituciones de educación técnica media son insuficientes y, salvo excepciones, de bajo nivel. Agregan que la formación de técnicos especializados, con estudios postsecundarios, presenta deficiencias similares. Por eso algunas empresas han comenzado a contratar técnicos extranjeros. Un tema reiterado en las entrevistas fue la dificultad para conseguir financiamiento verdaderamente de largo plazo. Un número importante de empresas realiza nuevas inversiones con recursos propios.

La gran mayoría de los empresarios entrevistados en Chile tiene una opinión muy positiva de la liberalización comercial, salvo por la mencionada competencia desleal que ha propiciado. Sin embargo, algunos estiman que la reducción unilateral de aranceles limitó la capacidad del gobierno para negociar reducciones semejantes para sus productos en los mercados externos, en particular en Argentina y Estados Unidos.

Por último, si bien en términos generales el medio empresarial tiene una opinión positiva de la labor de Pro-Chile existe la sensación de que hoy en día es insuficiente para ayudar a las empresas a conquistar nuevos mercados en el exterior. Con gran frecuencia los empresarios señalaron que aquella entidad debería privilegiar las visitas de grupos de empresarios a plantas competitivas en el extranjero. Con ello podrían mejorar sus propias empresas y hacerlas más competitivas.

### *México*

Al igual que en Chile, la evolución del tipo de cambio es el reclamo más reiterado de los empresarios mexicanos, que

también mencionan la mayor competencia de los productos importados y la erosión relativa de las ventajas competitivas que tenían para exportar. Sin embargo, las dimensiones de su principal mercado, Estados Unidos, le han permitido enfrentar el deterioro relativo del tipo de cambio (véase el cuadro 7).

Un segundo obstáculo se refiere a los trámites. Si bien se emprendió una intensa campaña de simplificación administrativa y de desregulación, los empresarios se quejan del elevado número de trámites y permisos que se requieren para hacer funcionar sus empresas. Ello disminuye su eficiencia y constituye una desventaja competitiva.

El gobierno mexicano ha manifestado su intención de combatir la competencia desleal de los productos importados, tal como lo demostró con la imposición de elevados derechos compensatorios a algunos productos de China. Además, la nueva Ley de Comercio Exterior le da amplia facultad para hacerlo. Sin embargo, los empresarios estiman que estas medidas son insuficientes para protegerlos de la competencia de los productos de contrabando. Otra barrera importante es la infraestructura. Aunque se ha hecho un esfuerzo considerable para mejorar la red carretera, la deficiente operación de los puertos, los equipos obsoletos y los problemas de organización de los servicios portuarios, demoran considerablemente el tránsito de productos desde y hacia el extranjero.

Las empresas consideran que las tasas de interés elevadas, producto de la política de estabilización, dificultan el proceso de transformación que les permitiría ser más competitivas. Cabe hacer notar que las empresas exportadoras creen tener una ventaja relativa, en relación con las otras empresas del país, gracias a la disponibilidad de créditos para exportación del Bancomext.

### *Venezuela*

Los empresarios venezolanos sin duda son los que manifestaron tener mayores dificultades en su entorno. La deficiencia de infraestructura, en particular de telecomunicaciones, es el obstáculo señalado con mayor frecuencia. Incluso se mencionaron casos de pérdida de contratos de exportación debido a la imposibilidad de mantener comunicación regular con los clientes en el extranjero. Así, muchas compañías han tenido que realizar fuertes inversiones para armar su propio sistema de telecomunicaciones (véase el cuadro 7).

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



presenta el paso de las mercancías. Otro obstáculo para las empresas es la complejidad y la rigidez de la legislación laboral, así como las frecuentes modificaciones en esta materia. Hay un amplio margen para mejorar la legislación en este terreno, ya que la situación actual tampoco se traduce en una condición ventajosa en el largo plazo para los trabajadores venezolanos.

La ausencia, hasta mediados de 1993, de entidades responsables de evaluar casos de *dumping*, a pesar de la puesta en marcha de la liberalización comercial en 1989, expuso a las empresas de varios rubros a la competencia desleal de las importaciones, lo que obstaculizó sus esfuerzos para mejorar la competitividad.

La práctica inoperancia de los mecanismos de promoción de las exportaciones (se exceptúa el mencionado mecanismo de internación temporal de insumos, aunque su funcionamiento presenta serias deficiencias), así como el desconocimiento de las oportunidades para las empresas venezolanas en los mercados externos, son prueba, para los empresarios, del desinterés del sector público por aumentar las exportaciones no tradicionales. Además, la distancia entre la legislación existente y las normas que se aplican en la realidad empeora aún más las ya deterioradas relaciones entre el gobierno y los empresarios, al confirmar la visión negativa que éstos tienen del funcionamiento del aparato estatal.

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

A estas desventajas competitivas conviene agregar un obstáculo importante que no se ha mencionado, es decir, la restricción que plantea la incertidumbre, que los empresarios venezolanos enfrentaban en el momento de la encuesta. Aquélla se originaba esencialmente en dos ámbitos: a) el político, que de alguna manera implicaba postergar, al menos en el corto plazo, decisiones de inversión, y b) la credibilidad de la reforma comercial. Existía una sensación ampliamente difundida en el medio empresarial de que el proceso de liberalización comercial no era irreversible y que había que esperar para saber con certeza cuál sería el rumbo definitivo. Esta incertidumbre es quizás la traba más importante para la transformación competitiva de las empresas, pues no reciben señales claras sobre la dirección que deben seguir ni en qué sectores conviene realizar nuevas inversiones.

## PROPUESTAS DE POLÍTICA

La importancia del entorno en la competitividad de las empresas asigna un papel de primera importancia a la acción del sector público en apoyo de los esfuerzos empresariales

para mejorar su posición competitiva. Dado que las diferencias entre los sistemas de promoción de exportaciones se traducen en diferencias importantes en el comportamiento exportador de las empresas es necesario que los gobiernos de América Latina emprendan una promoción activa para impulsar un cambio en la inserción internacional de la región.

Antes de plantear los principales aspectos que debe considerar una política activa de promoción de exportaciones, se analizarán algunos temas que son determinantes en cualquier esfuerzo por mejorar en forma notable el desempeño exportador de los países de la región. Éstos son la estabilidad macroeconómica, la credibilidad de la reforma comercial y la necesidad de tener políticas consistentes con la promoción de exportaciones no tradicionales.

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

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

Los sistemas de promoción de las exportaciones no tendrán un efecto significativo si las otras acciones de política en vigencia no guardan congruencia con un proceso de mejora de la competitividad empresarial. Las medidas adoptadas en ámbitos distintos de la promoción de exportaciones, pero relacionados con ella (tales como formación de recursos



humanos, incorporación de tecnología, mercados de capital de fomento, flexibilización de la legislación laboral y desarrollo de infraestructura) deben ser consistentes con la voluntad de promover un sesgo proexportador de la economía. Además, tal consistencia de políticas sería una señal del compromiso real del gobierno de impulsar el cambio.

Hay dos elementos adicionales que se deben considerar al proponer medidas para alentar un sesgo proexportador: el tipo de cambio y la capacidad institucional de las organizaciones vinculadas a la promoción de exportaciones.

La evolución del tipo de cambio es un problema cada vez mayor para las empresas latinoamericanas, en particular las exportadoras. En varios países se han presentado dificultades para mantener un tipo de cambio alto y estable debido, en parte, a los programas de estabilización que han dado lugar a grandes ingresos de capitales del exterior. En otros casos, la presión sobre el tipo de cambio refleja una "enfermedad holandesa" causada por una ventaja competitiva extraordinaria en recursos naturales, que favorece la inversión en estos sectores y en otros de bienes no transables.<sup>1</sup> Estos problemas deben tomarse en cuenta si en verdad se desea impulsar una mayor participación de los países de América Latina en los mercados internacionales.

La capacidad institucional es importante porque no se puede llevar a cabo una promoción activa y eficiente de las exportaciones si las entidades de gobierno son débiles y no cuentan con capacidad de instrumentación. Este es un factor que debe tomarse en cuenta al formular los mecanismos de política apropiados para promover las exportaciones en los países de la región, cuyas capacidades institucionales son muy dispares.

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

### **Acceso a insumos a precios competitivos**

Una de las primeras condiciones para promover la competitividad de las empresas exportadoras es brindarles acceso seguro a insumos competitivos. La experiencia muestra que este factor es de vital importancia en la mayoría de los países que han aumentado significativamente sus exportaciones de productos con proporciones crecientes de valor agregado.

1. Rudolf Buitelaar y Andrés Hofman, "Ecuador: Extraordinary Comparative Advantage, Economic Policy and Long-run Growth", Seminario CEPAL/CEDLA, Amsterdam, julio de 1993.

Las empresas que desean importar insumos para exportar deben tener acceso a ellos de manera automática, una vez cumplidos ciertos requisitos básicos. Varios países de la región tienen mecanismos de internación temporal de insumos para producir productos de exportación; sin embargo, al compararse estos mecanismos se observa que su funcionamiento es mucho más fluido e influyen más en el nivel de las exportaciones cuando es automático que cuando es discrecional. En los países en que las empresas deben hacer nuevas solicitudes cada vez que desean internar insumos y cuya aprobación es discrecional, el efecto en las exportaciones es menor.

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

Los trámites para gozar de los incentivos de promoción de las exportaciones deben ser sencillos y transparentes, para que se beneficie el mayor número de empresas. La complejidad de algunos incentivos y la falta de difusión de sus modalidades restringen en gran medida la cantidad de empresas que realmente los emplean. Además del efecto negativo en la eficiencia de la promoción de exportaciones, este resultado es muy regresivo porque generalmente lleva a que se beneficien unas cuantas empresas que quizá hubieran exportado de todos modos.

La puesta en marcha de mecanismos orientados a permitir la internación temporal de insumos debe acompañarse de programas de entrenamiento de los funcionarios de aduanas y de campañas de difusión. En algunos países tales mecanismos han fallado debido a las trabas que ponen los funcionarios de aduana y a la falta de información sobre su funcionamiento.

### **Incentivos a las exportaciones de nuevos productos o a nuevos mercados**

En algunos países de la región los programas amplios de reintegro serían incosteables para el sector público. Incluso se han presentado casos en que el éxito de un mecanismo de promoción de exportaciones ha obligado al gobierno a eliminarlo debido al costo que llegó a representar para el presupuesto. Frente a situaciones como ésta convendría establecer un incentivo que sólo promueva las exportaciones de productos nuevos o el ingreso a nuevos mercados. Un mecanismo de este tipo es, por ejemplo, el reintegro simplificado de 10% para exportaciones menores utilizado en Chile, al que



*Además de garantizar insumos a precios competitivos para producir bienes exportables y de brindar incentivos para promover la venta de nuevos productos en el exterior, el aumento sostenido de las exportaciones no tradicionales requiere apoyo en aspectos determinantes para la competitividad en los mercados internacionales y para los que es indispensable la acción del sector público*

---

se pueden hacer acreedores los productos cuyas exportaciones no han sobrepasado 20 millones de dólares en determinado período anterior. Este mecanismo tiene dos ventajas para el gobierno: a) promueve las exportaciones de productos nuevos, y b) se autodestruye al tener éxito, por lo cual no representa un costo importante desde el punto de vista fiscal. Para las empresas exportadoras es conveniente porque sólo demanda un trámite simple y rápido.

En todos los casos, los trámites para beneficiarse de los incentivos de exportación deberían ser lo más simples posible.

Al mismo tiempo, deben difundirse ampliamente los requisitos exigidos para ser acreedor a un beneficio, con el fin de disminuir la confusión en torno a ellos y la discrecionalidad que con frecuencia acompaña a las medidas complejas. Es importante que los incentivos para promover las exportaciones nuevas sean moderados, es decir, que faciliten el posicionamiento en los mercados externos de productos competitivos o que están a punto de serlo, pero que no subsidien la exportación de los que no son competitivos o no pueden llegar a serlo.

Además de la moderación, se debe establecer el criterio de la transitoriedad de los incentivos, limitándose el tiempo durante el cual las empresas tendrán derecho a ellos, a fin de que éstas calculen el plazo en que deben lograr la competitividad en los mercados externos sin el apoyo de los incentivos. Estos mecanismos deben incorporar evaluaciones pe-

riódicas para determinar su efecto real en la promoción de nuevas exportaciones y establecer si son accesibles para un número relativamente elevado de empresas.

### **Apoyo institucional a la actividad exportadora**

Además de garantizar insumos a precios competitivos para producir bienes exportables y brindar incentivos para promover la venta de nuevos productos en el exterior, el aumento sostenido de las exportaciones no tradicionales requiere apoyo en aspectos determinantes para la competitividad en los mercados internacionales y para los que es indispensable la acción del sector público. Enseguida se señalan las áreas más importantes en las cuales las empresas necesitan el apoyo gubernamental.

#### *Información*

La falta de información es una de las primeras dificultades a que se enfrentan las empresas que intentan exportar. En esta área hay fuertes externalidades y la contribución del sector público es vital. En algunos países de la región se han establecido centros de información que proporcionan un apoyo importante en esta materia.

Para resolver esta carencia de los exportadores, se deben crear centros que cubran un espectro muy amplio de variables, como

niveles arancelarios en el exterior, mercados potenciales de exportación, precios, especificaciones de productos, contactos para exportar y calendarios de ferias internacionales.

### *Financiamiento y seguro a la exportación*

El apoyo financiero a la actividad exportadora es otro tema de primera importancia. En varios países de la región es casi inexistente y sólo tienen acceso a él muy pocas empresas. La banca comercial, de por sí reticente a dar crédito para proyectos con cierto riesgo incluso en el país, lo es más para apoyar la exportación, lo cual presenta una desventaja competitiva frente a empresas de otros países que disponen de tales apoyos. De hecho, existe evidencia de que la competitividad de las exportaciones de algunos países de la región se sustenta en parte en el acceso de sus empresas al crédito para clientes extranjeros. De la misma manera, es frecuente que las empresas de países que carecen de financiamiento para la exportación pierdan mercados por su incapacidad de ofrecer crédito a los compradores, incluso cuando exportan productos competitivos.

En los países de América Latina que han desarrollado sistemas complejos de apoyo financiero a las empresas exportadoras, un porcentaje importante de los recursos aún se destina a las que de todas maneras tendrían acceso al crédito en cualquier institución bancaria. Ese financiamiento sería más eficaz si se destinara a promover exportaciones de empresas que de otro modo estarían impedidas de hacerlo. El acceso de un número significativo de empresas al financiamiento de exportaciones a tasas no subsidiadas, pero competitivas en los mercados internacionales, es un requisito indispensable para el crecimiento de las exportaciones no tradicionales.

Adicionalmente, las empresas deben tener amplio acceso a los seguros de exportación, que cubran tanto los riesgos comerciales de sus clientes, como los de tipo político que resulten de condiciones extraordinarias en el país comprador. El costo de la información, que en ocasiones es uno de los componentes más elevados del costo total del seguro de exportación, podría reducirse con el empleo de las redes regionales de información para esta clase de seguros.

### *Formación gerencial*

Uno de los aspectos que debe cubrir una institución que busca promover las exportaciones es la formación gerencial. La actitud de los empresarios hacia la actividad exportadora, el conocimiento de las oportunidades de negocios en los mercados externos, así como de los mecanismos de promoción de las exportaciones no tradicionales, son determinantes para la decisión de invertir en proyectos de exportación. Con frecuencia, el desinterés del sector empresarial por la exporta-

ción se debe no sólo a la costumbre de producir para un mercado interno protegido, ni al mayor beneficio que reporta vender en él, sino también a su desconocimiento de aspectos vinculados a la exportación y a su temor de enfrentar nuevas situaciones.

### *Promoción en el exterior*

La promoción externa de la oferta exportable es un área que presenta fuertes externalidades y, por eso, ha recibido la atención de algunos gobiernos de la región en los últimos años. Sin embargo, en la mayoría de los países el apoyo del sector público para promover la oferta exportable en el extranjero es deficiente, debido, en algunos casos, a la falta de recursos financieros. Es necesario que los organismos promotores cuenten con los recursos suficientes para apoyar la participación de las empresas en las ferias del extranjero y colaborar de manera estrecha con las entidades del sector privado —asociaciones de exportadores y gremios empresariales— a fin de optimizar los esfuerzos y evitar las duplicaciones y la dispersión de iniciativas. Si bien en algunos países los organismos promotores han contado con financiamiento adecuado, las deficiencias en su desempeño se deben más bien a que no han evolucionado lo suficiente para adecuarse a las necesidades actuales de las empresas, que requieren apoyos dinámicos, flexibles y decididos para incursionar en nuevos mercados. En algunos países los organismos de promoción de exportaciones han recibido un valioso apoyo de los consejeros comerciales de las representaciones diplomáticas en el exterior.

### *Desarrollo de la oferta exportable*

La actividad de promoción no se debe limitar a promover en el extranjero productos disponibles; debe también modificar la oferta nacional y transformarla en exportable y mejorar en forma sostenida la calidad de las exportaciones. Una de las razones de que los empresarios de la región exportan excedentes ocasionales —en particular cuando se contrae la demanda interna— y no realizan inversiones de magnitud en proyectos de exportación, es porque estiman que sus productos son inadecuados para las exigencias de los mercados externos. Muchos han intentado exportar y han tenido dificultades debido a deficiencias en la calidad o por problemas para enviar pedidos regularmente en los plazos estipulados. En otros casos, las empresas tienen dificultades para exportar individualmente porque no tienen la capacidad para satisfacer los requerimientos de los embarques y las ventas en los mercados externos.

Para adecuar progresivamente la oferta exportable a las necesidades de los mercados externos y promover vínculos entre las empresas del país y los compradores foráneos se deben

seleccionar rubros específicos en los cuales el país tiene potencial exportador y, junto con el sector privado, buscar crear una oferta exportable mediante la promoción de contactos con comercializadoras. La experiencia de regiones que han logrado desarrollar sus exportaciones demuestra el efecto positivo de la vinculación de las empresas nacionales con las comercializadoras, al obligarlas a ir mejorando sistemáticamente sus productos.

Desde esta perspectiva, el programa de desarrollo de oferta exportable del Bancomext es particularmente interesante. En el marco de este programa, se seleccionan empresas con potencial exportador (aunque no hayan exportado anteriormente) y se les pone en contacto con compradores de cadenas de tiendas departamentales europeas y estadounidenses. De esta manera, las empresas proveedoras van adecuando paulatinamente sus procesos productivos a las demandas en los mercados mundiales y conociendo los cambios tecnológicos y organizativos. Este tipo de programa, que vincula un conjunto de empresas nacionales medianas con compañías comercializadoras internacionales, presenta oportunidades de aprendizaje muy valiosas. La institución también busca sentar las bases para alianzas estratégicas entre empresas nacionales y extranjeras para que inviertan con el fin de producir para mercados de exportación.

### *Criterios de instrumentación*

Enseguida se presentan algunas consideraciones generales que deben tomarse en cuenta para la instrumentación de medidas de política para promover las exportaciones no tradicionales.

La diversidad de los países de América Latina en lo referente al tamaño de sus economías, a la relativa fortaleza institucional de sus entidades públicas y privadas y a las prioridades de sus gobiernos y del conjunto de la sociedad, dificulta la propuesta de mecanismos muy específicos y con alcance general para promover las exportaciones no tradicionales. En cada una de las naciones será necesario evaluar cuidadosamente los distintos aspectos mencionados antes de decidir la forma específica que tomarán los mecanismos de fomento. Sin embargo, hay algunos criterios que deben considerarse cualquiera que sea la situación específica.

1) Para que un sistema de promoción de exportaciones sea eficaz debe tener cierto grado de selectividad. No es posible promover todo, siempre, de manera indiscriminada, pues la falta de concentración de recursos volvería ineficiente el apoyo. Aunque la promoción de exportaciones en general debe sustentarse en un marco macroeconómico estable, un tipo de cambio alto y reglas de funcionamiento económico claras y permanentes, la promoción de exportaciones no tradicionales precisa cierto grado de selectividad. A mediano plazo,

ésta se puede concretar en la elección de varios sectores en los cuales el país tiene ventajas competitivas potenciales para intentar imprimirle un efecto visible en su desempeño exportador. Al formular esos mecanismos de promoción de exportaciones no tradicionales es indispensable que sean moderados, con límites temporales establecidos de antemano y que incorporen modalidades de evaluación periódica para corregir rumbos y asegurar que las empresas tengan un acceso amplio a los incentivos. Es preferible que esta selectividad sea explícita, no implícita como ocurre con frecuencia en la actualidad. Para ello, la selección de sectores debe hacerse en estrecha coordinación con entidades del sector privado, lo que conduce al criterio siguiente.

2) Es necesario propiciar una colaboración estrecha y sistemática entre los sectores público y privado para el desarrollo de actividades en materia de promoción de exportaciones. De no ser así, se corre el riesgo de que estos programas estén desvinculados de las principales preocupaciones empresariales, se desperdicien recursos y se genere un clima de desconfianza entre el gobierno y el sector privado.

3) Se deben hacer esfuerzos para consolidar en una sola institución las entidades que apoyan la exportación, es decir, las que tratan aspectos vinculados a información, financiamiento y seguro de exportación, participación en ferias internacionales, desarrollo de oferta exportable, etc. En varios países de América Latina existe una gran dispersión de las entidades vinculadas a la promoción de las exportaciones no tradicionales, lo cual se debe generalmente a que han surgido en épocas distintas y al amparo de variadas formas legales. La fragmentación de tales instituciones y la rivalidad que puede desarrollarse entre ellas tienen consecuencias negativas para el desarrollo del sector exportador. Por el contrario, concentrar en una sola institución las distintas áreas relevantes para la exportación reduce considerablemente el costo de exportar, a la vez que permite responder mejor a las necesidades de las empresas exportadoras.

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

Consolidar las diversas entidades en una sola institución promotora de las exportaciones no tradicionales daría a ese organismo mayor capacidad para incidir en la toma de decisiones de política que afectan dicha promoción. 