

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R. 657  
20 de mayo de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

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

**HACIA UN COMPENDIO DE INSTRUMENTOS DE POLITICA  
DE DESARROLLO INDUSTRIAL Y TECNOLOGICO**

Este trabajo fue realizado por el consultor señor Benjamin Toren, y sometido a revisión de fondo y forma por la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

88-5-658



## Indice

	Introducción: Un sistema de clasificación de políticas de desarrollo industrial y tecnológico .....	1
A	Objetivos y decisiones a nivel de la economía nacional: Macroeconomía y macroestrategia .....	5
B	Análisis y descripción de elementos seleccionados de políticas de desarrollo industrial y tecnológico .....	9
I	Promoción de la investigación y desarrollo industrial .....	9
	1. Introducción .....	9
	a) Actitud pasiva o activa del gobierno .....	10
	b) Aplicación neutral o selectiva de los instrumentos .....	10
	2. Coordinación de las políticas de estímulo a la investigación y el desarrollo industrial .....	11
	3. Asistencia directa a proyectos de investigación y desarrollo .....	13
	a) Subsidios .....	13
	b) Préstamos .....	14
	c) Fondo para investigación y desarrollo de la infraestructura .....	16
	d) Uso del poder adquisitivo público .....	16
	4. Asistencia indirecta al proceso de investigación y desarrollo .....	17
	a) Concesiones fiscales .....	17
	b) Creación de institutos de investigación ...	18
	c) Medidas jurídicas .....	19
II	Promoción de nuevas empresas y capacidades empresariales .....	21
	Introducción .....	21
	1. Financiamiento de nuevas empresas .....	22
	2. Apoyo a nuevas empresas a través de institutos tecnológicos .....	23
	3. Tratamiento especial a nuevas empresas en licitaciones públicas .....	24
III	Promoción de exportaciones .....	25
	1. Subsidios para exportaciones .....	26

a) Descripción .....	26
b) Modo de aplicación .....	27
c) Propósito .....	28
d) Desventajas y problemas .....	28
e) Problemas administrativos .....	28
f) Posibilidades de acuerdo con las caracte- rísticas de los países .....	29
2. Creación de un instituto de comercio exterior para infraestructura y comercialización .....	29
a) Descripción .....	30
b) Modo de aplicación .....	37
c) Propósitos .....	39
d) Ventajas .....	39
e) Desventajas y problemas .....	40
f) Dificultades administrativas .....	42
g) Posibilidades de acuerdo con las caracte- rísticas de los países .....	43
3. Instituto de normas oficiales .....	44
a) Descripción .....	44
b) Modo de aplicación .....	46
c) Propósitos .....	46
d) Ventajas .....	46
e) Desventajas y problemas .....	47
f) Dificultades administrativas .....	47
g) Posibilidades de acuerdo con las caracte- rísticas de los países .....	48
4. Exigencias de contenido local en exportaciones .	48
a) Descripción .....	49
b) Modo de aplicación .....	50
c) Propósitos .....	51
d) Ventajas .....	51
e) Desventajas y problemas .....	51
f) Dificultades administrativas .....	51
g) Posibilidades de acuerdo con las caracte- rísticas de los países .....	52
Anexos .....	53
Anexo I: Listado de medidas políticas necesarias .....	55
Anexo II: Listado de descripciones y análisis de medidas de política en campos seleccionados ..	60
Anexo III: Listado de instrumentos de acuerdo con áreas funcionales .....	62
Anexo IV: Parque industrial de empresarios: Un proyecto único diseñado para iniciar proyectos de alta tecnología .....	68

Introducción:  
Un sistema de clasificación de  
políticas de desarrollo industrial y tecnológico

La estructuración de un conjunto cohesionado e internamente consistente de políticas es importante para el éxito de una estrategia de industrialización para América Latina. Por ello, el primer paso es la organización y clasificación de los instrumentos de política. Cualquier conjunto de políticas industriales y tecnológicas se sustenta en una filosofía básica, en una envolvente cuantitativa y en un marco macroeconómico general a nivel de la economía nacional.

Esta filosofía básica se expresa a través de dos conjuntos relativamente diferenciados de decisiones: por un lado, las políticas macroeconómicas, por otro lado, los aspectos o decisiones macroestratégicos. Las primeras se refieren a la economía nacional como un todo y al tamaño del gobierno; determinan el entorno financiero general del país (por ejemplo, la tasa de interés). Las decisiones macroestratégicas, por su parte, abarcan un conjunto muy vasto de decisiones en torno a la estructura productiva y la asignación de recursos relacionadas con lo que se podría denominar la posición estratégica de la economía en su conjunto (tamaño del sector defensa; papel de la industria en el desarrollo, etc.). Este tipo de decisiones son o deberían ser consideradas explícitamente en el más elevado nivel posible de toma de decisiones. En cierto sentido, afectan las decisiones empresariales de una forma directa y, en cierto modo, selectiva. Por ejemplo, en Israel la dimensión de las industrias de defensa puede determinar cuántos recursos quedan disponibles para las industrias civiles, en particular en los sectores de la industria metalúrgica, de maquinarias y electrónica.

En relación con los instrumentos específicos de política, existe un número de alternativas y formas no excluyentes de clasificación, útiles para su consideración sistemática. En el cuadro 1, se sugieren las principales entre tales clasificaciones alternativas. En primer lugar, la clasificación de instrumentos según los sectores económicos a los que se aplican: la mayor parte de nuestra discusión hace referencia a los instrumentos de política que afectan las manufacturas. Dentro del sector manufacturero, es importante hacer una diferenciación entre varios tipos de industria (industrias de procesamiento, de bienes de capital, etc.).

Los instrumentos de política pueden también clasificarse de acuerdo con áreas funcionales, según las áreas de la economía o el tipo de procesos sobre los que se pretende actuar. Por ejemplo: el apoyo a las inversiones de capital, o la capacitación de la mano de obra. Este será el criterio de

clasificación que utilizaremos en el capítulo siguiente. Sin embargo, es imperativo poner énfasis en que no necesariamente constituye el mejor criterio de clasificación. En particular, dado que una proporción significativa de instrumentos de política se canaliza hacia las empresas, existen importantes razones para la adopción de una clasificación de acuerdo con ciertas características de estas empresas, como por ejemplo su tamaño, su etapa de crecimiento, o incluso los sectores industriales meta.

Cuando los instrumentos se clasifican de acuerdo con las características de las empresas, incluyendo, por ejemplo, políticas de promoción de I y D y de exportación, se puede elaborar un conjunto hecho a la medida para ciertas categorías de empresas. Esto puede ser de particular utilidad en relación con políticas selectivas de varios tipos. 1/

Demás está señalar que, mientras más desarrollado, grande y complejo sea el sector industrial, aumentará la pertinencia de las políticas neutrales. Por otra parte, mientras más pequeño y reciente sea este sector en el proceso de desarrollo, más importancia tendrán las políticas selectivas. En este caso, es más importante la clasificación de políticas de acuerdo con el tamaño y el estadio de desarrollo. Las nuevas empresas y las pequeñas y medianas empresas (PME) a menudo carecen de suficiente capacidad para analizar las políticas y postular a su promoción. Con frecuencia deben ser atendidas en forma individual con el fin de probar su derecho a la asistencia. En el otro extremo, las grandes empresas sometidas a una presión (por ejemplo, de reducción de tarifas debido a procesos de apertura), necesitan un plan de rehabilitación y modernización multidimensional, con la aplicación simultánea de varias políticas para sobreponerse a sus dificultades. Un programa de rehabilitación de este tipo debe asimismo hacerse a la medida de las necesidades y aplicarse de manera selectiva.

#### Cuadro 1

##### CLASIFICACIONES DE INSTRUMENTOS DE POLITICA INDUSTRIAL

1. Sector económico (Agricultura, manufacturas, transportes, sector financiero, defensa, sector público, excepto defensa)
2. Area funcional
  - A. Comercio exterior: Promoción de exportaciones
  - B. Comercio exterior: Sustitución de importaciones
  - C. Mercados de capital y sector financiero
  - D. Promoción de inversiones de capital fijo
  - E. Promoción de investigación y desarrollo
  - F. Promoción de rehabilitación, modernización y difusión tecnológica
  - G. Nuevas empresas y capacitación empresarial

## H. Capital humano y capacitación de mano de obra

3. Tamaño de la empresa
  - A. Nuevas empresas (NSU)
  - B. Pequeña y mediana empresa (PME)
  - C. Grandes empresas (GE)
  - D. Empresas multinacionales (MNE)
  
4. Estadio en el ciclo de crecimiento de la empresa
  - A. Nuevas empresas (NSU)
  - B. Etapa de crecimiento
  - C. Etapa de madurez y de declinación
  
5. Dimensión regional
  - A. Región A
  - B. Región B





**A. OBJETIVOS Y DECISIONES A NIVEL DE LA ECONOMIA NACIONAL:  
MACROECONOMIA Y MACROESTRATEGIA**

Con frecuencia, los países adoptan políticas macroeconómicas de varios tipos; cuando éstas son de corto plazo (como estabilidad económica, por ejemplo), involucran consideraciones de largo plazo (por ejemplo, la fijación de tasas de interés debe tomar en cuenta la disponibilidad de ahorro). Interpretando lo anterior en términos de crecimiento económico, sin embargo, con frecuencia se necesita información acerca de un número adicional de decisiones de carácter macroestratégico. En nuestra opinión, es ésta la situación de muchos países latinoamericanos que se ven enfrentados a la necesidad de tomar decisiones específicas en el ámbito de la infraestructura (por ejemplo, hacerse la pregunta de hasta qué punto la estrategia puede estar basada exclusivamente en la explotación de los recursos naturales). En general, los países que tienen presupuestos altos para defensa, como Israel e incluso los Estados Unidos, deben considerar de manera explícita los efectos que sobre el crecimiento tienen los patrones alternativos de gasto en defensa y de inversión en mano de obra tecnológica destinada a este sector.

Los cuadros 2 y 3 presentan una lista resumida de políticas macroeconómicas y de decisiones macroestratégicas, respectivamente. Con ello, se pretende clarificar el importante papel que desempeñan ambas categorías de política -- en particular la segunda, menos conocida-- en la determinación de las estrategias de crecimiento e industrialización.

**Cuadro 2**

**LISTA DE POLITICAS MACROECONOMICAS**

1. Tamaño deseado del sector gubernamental (presupuesto central y empresas estatales).
  2. Sistema impositivo e ingresos fiscales. Tamaño absoluto y relativo del déficit presupuestario.
  3. Aspectos básicos de la administración de la deuda externa. Opciones en cuanto a la reducción de la carga de la deuda, con el fin de incrementar la afluencia corriente de inversiones de capital.
  4. Políticas salariales, de ingresos y de precios.
  5. Tasas de interés y políticas monetarias.
  6. Políticas comercial, arancelaria y de tipo de cambio.
  7. Políticas dirigidas hacia el consumo y el ahorro.
  8. Otras políticas macroeconómicas nacionales específicas (por ejemplo, reciclaje de la deuda interna, etc.).
-

## Cuadro 3

## LISTA DE TEMAS Y DECISIONES MACROESTRATEGICAS

1. Estrategia de industrialización y perfil general de desarrollo (por ejemplo, el papel de la industria y tipos de cambio estructural que deben privilegiarse en el sector industrial).
  2. Tipo de patrón regional de desarrollo a que se aspira.
  3. Metas cuantitativas de crecimiento económico global, para el sector industrial como un todo y para las industrias principales, por separado.
  4. Asignación deseada de recursos nacionales críticos (por ejemplo, mano de obra tecnológica y capital humano) entre objetivos amplios o entre sectores principales de la economía (crecimiento económico, defensa, bienestar social, objetivos regionales, etc.)
  5. Estructura deseada de gastos estatales de acuerdo con objetivos amplios o sectores principales de la economía
  6. Metas en términos de niveles de formación de capital fijo.
  7. Metas en términos de niveles de formación de capital humano.
  8. Nivel agregado y estructura del esfuerzo tecnológico de la economía (como por ejemplo, debe incluirse o no en el PIB una meta sobre nivel de I y D, y de ser así, a qué nivel.
- 

La lista de temas macroestratégicos del cuadro 3 está fuertemente influenciada por el punto de vista estructuralista del crecimiento económico. De este modo, se incluye tanto la necesidad explícita de adopción de decisiones estratégicas concernientes al cambio estructural (ítem 1) como nuestro punto de vista que considera los recursos humanos y el cambio tecnológico, así como aspectos críticos para el desarrollo (ítems 7 y 8). Sin embargo, hay otros temas que requieren efectiva toma de decisiones --según nuestro punto de vista-- más que una distribución no relacionada de manera explícita con los objetivos del crecimiento (los ítems 4 y 5, por ejemplo), cualesquiera sea la concepción del crecimiento que se adopte: estructuralista o neoclásico. En lo concerniente al establecimiento de metas económicas cuantitativas (ítem 3), los modelos de planificación existentes probablemente deberían modificarse a fin de incorporar realmente el punto de vista estructuralista. Por último, la distinción entre variables macroeconómicas y macroestratégicas tiene connotaciones de organización a nivel nacional; se necesitan dos tipos diferentes de comité o foro: un foro de estabilización macroeconómica de corto plazo y otro, macroestratégico, de largo plazo. En la actualidad, la mayoría de los países no cuenta con un foro sobre crecimiento que tenga que ver de manera explícita con aspectos macroestratégicos, lo

cual explica la relativa falta de atención que se otorga a las consideraciones de crecimiento de largo plazo en la formulación de políticas.

---

1/ Por otra parte, una clasificación puramente funcional es más apropiada para políticas neutrales o generales.



## B. ANALISIS Y DESCRIPCION DE ELEMENTOS SELECCIONADOS DE POLITICAS DE DESARROLLO INDUSTRIAL Y TECNOLOGICO

### I. PROMOCION DE INVESTIGACION Y DESARROLLO INDUSTRIAL

#### 1. Introducción

En este capítulo analizaremos los principales instrumentos de política para fomentar la investigación y el desarrollo industrial (I y D), las que pueden agruparse en dos tipos de instrumentos: uno, fomentando directamente actividades específicas de investigación y desarrollo, y otro, operando indirectamente, sin referencia a actividades específicas.

En todos estos instrumentos estará involucrado un gran número de organismos públicos y privados, lo que genera la necesidad de cierta coordinación a nivel central. En la sección 2 de este capítulo se entrega el ejemplo de una instancia coordinadora: el de la Oficina del Jefe Científico del Ministerio de Industria del Gobierno de Israel.

Comunes a todos estos instrumentos son las diferentes opciones de aplicación, como por ejemplo la actitud activa versus la pasiva, y la cuestión de selectividad o neutralidad de la política del gobierno.

Existe una serie de instrumentos que pueden tener un impacto directo sobre las actividades de investigación y desarrollo, los que serán analizados en la sección siguiente, debido a que su objetivo principal es la creación de nuevas empresas, ya sea a partir del desarrollo de un nuevo producto o tecnología, o a través de otra vía. Ejemplos de este tipo de instrumentos son: la creación de compañías de capital de riesgo, bancos de desarrollo, parques industriales, etc.

La elegibilidad de proyectos de investigación y desarrollo industrial para las diferentes posibilidades de apoyo gubernamental debe obedecer a una serie de criterios comunes a todos los instrumentos, así como a ciertos criterios específicos por cada instrumento.

Entre los criterios generalmente aplicables, pueden mencionarse:

- i) la novedad o genuinidad del producto o de la tecnología;
- ii) sus posibilidades de comercialización;
- iii) sus posibilidades de exportación.

Como variables principales del modo de aplicación, analizaremos:

a) Actitud pasiva o activa del gobierno

La actitud pasiva consiste en responder a peticiones de ayuda por parte del sector industrial, sobre la base de criterios preestablecidos para cada instrumento de política. Esta actitud se adopta en la creación de políticas de donaciones, subsidios, préstamos y garantías; en la ejecución de fondos de fomento, concesiones tributarias y otros instrumentos jurídicos.

La actitud pasiva funciona de manera especialmente satisfactoria cuando el objetivo es fomentar la actividad de investigación y desarrollo en empresas existentes relativamente grandes, contando con un sector académico bien desarrollado. Esta actitud logrará resultados más pobres con nuevas empresas o con empresas pequeñas, o en el caso de productos y/o tecnologías que se destacan por sus beneficios sociales más que por su potencial de ganancias privadas.

La actitud activa es un imperativo para la creación de nuevas empresas, la creación de institutos tecnológicos y el uso del poder adquisitivo de organismos públicos para el fomento de la investigación y el desarrollo nacionales.

b) Aplicación neutral o selectiva de los instrumentos

La mayoría de los instrumentos debe aplicarse preferentemente de manera neutral, es decir, sin que el gobierno discrimine entre proyectos de investigación y desarrollo, aplicando sólo criterios básicos. El trato preferencial de empresas pequeñas o el fomento de productos y/o tecnologías atractivos desde un punto de vista social puede constituir una excepción.

A continuación, analizaremos las ventajas y desventajas de la aplicación selectiva de instrumentos de política, lo que suele denominarse selección de ganadores (picking winners)

Seleccionar ganadores potenciales puede involucrar dos tipos de decisiones diferentes:

i) Selección de empresas, en virtud de su propio potencial para comprometerse en actividades de I y D y para comercializar los resultados. No es conveniente dar apoyo a empresas para que éstas realicen actividades de I y D sin que dichas empresas aporten algo al proyecto.

ii) Selección de áreas de actividad o de sectores industriales, evaluando su prioridad socioeconómica.

El propósito de una actitud selectiva del gobierno consiste en concentrar esfuerzos y recursos en áreas y sectores

socialmente prioritarios. Sin embargo, este enfoque presenta algunas desventajas al hacer uso de listas de prioridades en la aplicación de instrumentos neutrales, tales como incentivos fiscales o programas de subsidios y préstamos. No deberían excluirse buenos proyectos propuestos por empresas experimentadas en I y D sólo por el hecho de no figurar en la lista de prioridades del gobierno. Una lista de prioridades puede tener efectos negativos sobre la inversión en sectores no incluidos. En Israel, por ejemplo, se procura evitar un rechazo automático de solicitudes de apoyo.

Una desventaja clara de la selección de ganadores, como modo de aplicación de instrumentos de política, es el alto costo del método, debido a la gran cantidad de información necesaria y al elevado número de funcionarios de alto nivel que deberían evaluar la información y actualizar los criterios de decisión. Un análisis de costos y beneficios del método de aplicación selectiva de instrumentos de política, podría resultar negativo, ya que existen mecanismos de autoselección de proyectos que posiblemente darían mejores resultados.

## 2. Coordinación de las políticas de estímulo a la investigación y el desarrollo industriales

En este capítulo se aborda el contexto institucional del diseño y puesta en marcha de las políticas de fomento de I y D. En especial, analizaremos el ejemplo de una instancia coordinadora de dichas políticas, que se basa en el caso de la Oficina del Jefe Científico, dependiente del Ministerio de Industria del Gobierno de Israel.

Esta Oficina se encarga de la promoción de la investigación y desarrollo industrial. Su labor principal consiste en aprobar o recomendar concesiones específicas de I y D para la industria, en colaboración con otras autoridades u organismos competentes. Dichas concesiones pueden adoptar la forma de subsidios, préstamos blandos, franquicias tributarias u otras formas de financiamiento de proyectos.

Una preocupación general, que se ha convertido en condición básica para la elegibilidad de proyectos, es la perspectiva de aplicación comercial, por lo que también se incluye el financiamiento de gastos de investigación de mercado.

La evaluación de las solicitudes de asistencia está a cargo de un equipo de trabajo que cuenta con especialistas de alto nivel en I y D, ciencia y tecnología, comercialización y evaluación económica. Puede hacerse necesaria la contratación de consultores para cubrir temas específicos, de acuerdo con el carácter de cada solicitud.

Como parte de la labor del equipo de trabajo está el seguimiento de los proyectos. Los desembolsos sólo deben ser

aprobados sobre la base de informes de progreso o de informes finales. Una segunda solicitud de una empresa se analizará tomando en cuenta la experiencia del primer proyecto.

Cuando el volumen de solicitudes hace imposible un análisis y seguimiento pormenorizado por proyecto, por parte del equipo de trabajo, éste debe apoyarse más en los informes entregados por la empresa. Otra posibilidad consiste en aprobar un programa de I y D que contemple una serie de proyectos, sobre todo en el caso de empresas grandes.

Entre las labores adicionales de la Oficina del Jefe Científico está la promoción activa de algunos proyectos de I y D, los cuales no podrían realizarse si sólo se tomase una actitud pasiva. Destacan a este respecto los proyectos de infraestructura de I y D, no rentables desde el punto de vista privado.

De lo anterior se desprende que la Oficina del Jefe Científico confecciona una lista de proyectos y áreas prioritarias susceptibles de una iniciativa por parte del gobierno.

El análisis de la actividad de I y D a nivel nacional hace que, en cierto sentido, el Jefe Científico actúe como vocero de la sofisticada industria basada en la ciencia, destacando su importancia en el conjunto del sector manufacturero, y señalando los principales problemas que afectan su desarrollo, como puede ser el caso de la necesidad creciente de ingenieros y otro tipo de personal altamente calificado.

La efectividad del programa de fomento de I y D en la industria, y por ende de la Oficina a cargo del programa, debe medirse en términos de producción industrial basada en actividades de I y D financiadas por el programa. Sin resultados comerciales de este tipo a mediano plazo, los esfuerzos de promoción de I y D en la industria deben considerarse desperdiciados.

En especial la Oficina a cargo del programa de I y D debe poner especial énfasis en la eficiencia, y evitar una burocratización excesiva. En la medida de lo posible, debe mecanizarse el sistema de solicitud, evaluación y aprobación de apoyo para proyectos, así como su sistema de informes.

Otro principio que debe gobernar el trabajo del Jefe Científico consiste en la discrecionalidad, puesto que los empresarios por lo general consideran la información sobre sus planes de investigación y desarrollo como muy delicados. La confianza entre el organismo público y sus clientes del sector privado es absolutamente fundamental.



Tras estos comentarios introductorios y de contexto institucional, procederemos a analizar los instrumentos de política, comenzando con los instrumentos directos.

### 3. Asistencia directa a proyectos de investigación y desarrollo

#### a) Subsidios

Un organismo gubernamental evalúa las peticiones de subsidios hechas por el sector industrial y aprueba el pago de un porcentaje de los costos planificados de I y D, en el caso de que los proyectos cumplan con los requisitos.

La aplicación del instrumento puede variar, dependiendo del tipo de empresa que solicita la ayuda.

Las nuevas o las pequeñas y medianas empresas por lo general recibirán un mayor porcentaje de subsidio que las empresas grandes y experimentadas. Estas últimas pueden solicitar apoyo con base en un programa de proyectos de I y D.

Otra modalidad sería en el caso de que el gobierno confeccione una lista de prioridades tomando en cuenta algunos campos de trabajo promisorios, sin que se cuente con una solicitud explícita de alguna empresa. Si alguna de ellas está interesada en abarcar el tema, el subsidio puede consistir en un porcentaje relativamente alto de los costos.

La ventaja de este instrumento de política consiste en el grado de iniciativa que permite a la industria, lo cual, junto con su carácter de fondo complementario a los aportes del sector privado, tiende a excluir los proyectos improductivos.

El subsidio a proyectos de investigación y desarrollo puede constituir un estímulo para las universidades con problemas presupuestarios. De ellas se puede aprovechar su potencial de investigación en áreas eligibles para financiamiento público, estableciendo eventualmente vínculos concretos entre universidad e industria privada.

La identificación de áreas prioritarias por parte del gobierno optimizaría el uso de recursos escasos, como por ejemplo capital humano.

Entre las desventajas, cabe mencionar que cuando no hay iniciativas del sector privado, el instrumento pierde eficacia. También puede darse el caso de que las industrias carezcan de potencial interno de investigación y desarrollo, lo que obliga a una cooperación entre un instituto de investigación (por ejemplo, universidad) y la industria. Ello puede dar lugar a conflictos de intereses.

La buena ejecución del programa de subsidios para investigación y desarrollo depende de la capacidad del gobierno para evaluar las propuestas de I y D, lo cual puede ser costoso. Ello requiere de los funcionarios involucrados un conocimiento actualizado del desarrollo tecnológico, la capacidad de evaluar sistemas gerenciales, etc.

El carácter complementario de los fondos hace que los propósitos presupuestarios sean sujeto de exageraciones. Los controles financieros tienen la desventaja de que pueden convertirse en una desincentivación para la presentación de proyectos. Por lo menos parcialmente, el pago de los subsidios debe seguir y no anteceder los gastos del proyecto; esto también puede provocar una burocratización. En épocas de alta inflación, debe recurrirse a mecanismos de indexación.

En lo referente a la selección de áreas prioritarias por parte del gobierno, se producen dos errores frecuentes. El primero consiste en copiar los esquemas de otros países, lo cual no necesariamente resulta adecuado para el país. El segundo consiste en adoptar las preferencias del grupo de presión más fuerte, o bien en repartir los fondos entre los distintos grupos de presión, de acuerdo con criterios políticos.

Podemos concluir que hay algunas condiciones básicas para el éxito de un programa de subsidios. En primer lugar, es indispensable la buena disposición hacia la investigación en la industria. En una economía inestable, aun cuando exista conciencia de las posibilidades de I y D, el horizonte temporal de los industriales puede eliminar cualquier inversión en este campo. Un sector industrial conservador, con empresas pequeñas, tiende a no estar dispuesto a ello. En segundo lugar, debe haber ingenieros y científicos disponibles para la realización de ese trabajo.

Los subsidios a industrias no son el mecanismo adecuado en las primeras etapas de industrialización, basadas en la investigación y el desarrollo. Esta actividad, realizada en institutos estatales y en universidades, puede dar mejores resultados en esta etapa.

#### b) Préstamos

Un programa de préstamos preferenciales aprobado por el gobierno y desarrollado a través del sistema bancario puede considerarse una buena alternativa para los subsidios. El gobierno cubre la diferencia entre las tasas de interés preferenciales y las comerciales. Al igual que en el caso de los subsidios, los préstamos deben cubrir sólo una parte de los costos del proyecto de investigación y desarrollo.

Aparte del porcentaje de los costos cubierto por el préstamo, se pueden variar las condiciones de éste, debiendo ser significativamente más blandos que los préstamos comerciales, para lograr algún impacto.

El largo período de gestación para inversiones en I y D hace aún más importante el plazo temporal concedido para su pago que las tasas de interés.

Otra variante en la concesión de préstamos blandos es el otorgamiento de garantías gubernamentales, que se utiliza básicamente en empresas que no están en condiciones de ofrecer garantías propias. Una posibilidad para compartir el riesgo de incumplimiento de una empresa entre el banco y el gobierno es la garantía pari-passu. En las últimas etapas del proceso innovativo, los riesgos tienden a ser menores, por lo que pueden ser preferibles los préstamos en lugar de los subsidios.

Las ventajas del programa de préstamos, desde el punto de vista gubernamental, consisten en que el programa tiende a tener una carga relativamente menor sobre el presupuesto público. Por no ofrecer donaciones a empresas, el programa puede ser aceptado con mayor facilidad por parte de las instancias políticas. Gran parte de la evaluación y seguimiento técnico se puede realizar a través de la banca.

Entre las desventajas del programa de préstamos se incluyen su limitada utilidad para proyectos de alto riesgo. Si el gobierno asume el riesgo por medio de una garantía, las reglas del sistema capitalista indicarían que debería ser el mismo gobierno el que obtuviera las ganancias en caso de éxito. Ello dificulta la cooperación con empresas privadas. En la realidad, las condiciones económicas son tan inestables que las preinversiones en I y D no son rentables para una empresa privada ni para el sistema bancario.

Otra de las desventajas consiste en que el costo de transacción para la obtención del préstamo puede ser demasiado alto para el industrial, quien debe someter su proyecto y su empresa a un escrutinio técnico, científico, económico y financiero. Por lo tanto, las condiciones del préstamo deben ser lo suficientemente blandas como para justificar el costo de su tramitación.

De la descripción precedente se desprende que el programa de préstamos presupone un sector industrial relativamente bien desarrollado y una cartera de proyectos de I y D amplia. El instrumento de los préstamos puede aplicarse en combinación con otros instrumentos de fomento, como subsidios o concesiones tributarias.

c) Fondo para investigación y desarrollo de la infraestructura

En este caso, se trata de un fondo para investigación aplicada, que trasciende los intereses de las empresas individuales. Este fondo funciona a través de contratos a personal calificado de las academias o instituciones públicas o privadas donde se realizan actividades relacionadas. También es posible recurrir a la modalidad de un fondo mutuo, compartiendo el gobierno los costos con universidades u otros organismos.

Las actividades del fondo pueden culminar con la creación de institutos permanentes. En otros casos más puntuales, las actividades pueden desembocar en proyectos con industrias específicas, donde el gobierno aplique otros instrumentos de fomento, como subsidios o préstamos.

Las ventajas de este tipo de fondos por lo general consisten en su flexibilidad y los limitados requisitos burocráticos.

La desventaja consiste en las limitaciones que se imponen a los mecanismos de control y medición de los éxitos.

Como instrumento de financiamiento de investigación y desarrollo, el fondo puede ser particularmente útil en países que no cuentan con un número importante de institutos de investigación.

d) Uso del poder adquisitivo público

Organismos estatales con equipos sofisticados o con planes de modernización pueden incluir en sus decisiones acerca de adquisición de nuevos equipos el criterio de fomentar actividades de investigación y desarrollo a nivel nacional. Como ejemplos, se pueden mencionar las fuerzas aéreas, las compañías de telecomunicaciones, de transporte aéreo y terrestre, de electricidad, etc.

Por lo general, ello se realiza por medio de contratos con empresas nacionales que cubren costos y honorarios con condiciones especiales.

La iniciativa puede surgir tanto de los organismos estatales como de los proveedores potenciales tanto privados como públicos. Estos acuerdos pueden constituir un factor principal de industrialización.

Entre las desventajas, destaca el problema de calidad y precio. A corto plazo, los productos importados pueden ser de mejor calidad y más baratos. Esta desventaja es aún mayor en los casos de ofertas de ayuda externa en especie para proyectos de

modernización de organismos estatales u otros beneficios, en caso de hacerse adquisiciones a proveedores extranjeros.

Naturalmente, la política de aprovechar el poder adquisitivo público tiene posibilidades de éxito sólo en aquellos países donde el presupuesto para proyectos de modernización es lo suficientemente grande, contando además con un sector industrial capaz de entrar en la etapa de producción de alta tecnología.

#### 4. Asistencia indirecta al proceso de investigación y desarrollo

##### a) Concesiones fiscales

Las autoridades tributarias en cooperación con las autoridades a cargo de los programas de fomento de investigación y desarrollo pueden establecer una gran variedad de concesiones tributarias para estimular actividades de I y D. En lo fundamental, debe hacerse una distinción entre dos tipos:

- i) concesiones a empresas que realizan actividades de I y D;
- ii) concesiones a inversionistas dispuestos a invertir en actividades de I y D.

En el primer caso, se trata de hacer deducibles los gastos de investigación y desarrollo.

También es factible dar concesiones a través de créditos fiscales obtenidos para la realización de actividades de I y D.

En nuestra opinión, no es del todo correcto concebir los gastos en I y D como gastos en capital fijo. En la industria moderna, las actividades de I y D son más bien usuales. Una empresa sofisticada, con productos de un ciclo de vida corto que no cuente con innovación de su producto a través de I y D, no sería capaz de sobrevivir. Además, existe el problema de la definición de gastos en I y D. La diferencia entre actividades en investigación y desarrollo genuinos y actividades tales como ingeniería normal, diseño o control de calidad, no es clara. Los gastos en I y D podrían incluirse bajo otros rubros que ya se deducen normalmente de las ganancias. Al respecto, puede mencionarse que según un estudio de la OCDE, de 1984, todos los países analizados en éste permitieron una deducción total para gastos corrientes de I y D. Los créditos tributarios en el Canadá, por ejemplo, se otorgan sobre un 20-35% de los gastos corrientes en I y D; en Francia, el Japón y los Estados Unidos, se otorgan sobre un porcentaje de los gastos adicionales. Once de los 17 países miembros de la OCDE no utilizaron créditos tributarios para promover la I y D en 1984.

En el segundo caso, el de concesiones para inversionistas, debe considerarse que inversiones en capital de riesgo como I y D

industrial, necesitan de un nivel de estímulo mayor a inversiones en instrumentos financieros normales, o invertir por ejemplo en stock en la industria.

La experiencia del capital de riesgo en los mercados de capital en los Estados Unidos y Europa, ha demostrado que la solución de ganancias diferenciales por acciones no funciona, por lo que se requiere un estímulo gubernamental. A estos efectos, deben crearse fondos especiales para I y D en el mercado de capital, con incentivos tributarios relativamente altos. Cabe señalar que el capital de riesgo puede cumplir un papel fundamental en el financiamiento de los gastos de la industria en investigación y desarrollo.

Es evidente que los instrumentos de política analizados son aplicables en los países en desarrollo en la medida en que su sistema tributario y su mercado de capital lo permita.

b) Creación de institutos de investigación

Dos son los tipos de institutos de investigación que nos interesan:

- i) institutos de propósito general para la industria;
- ii) institutos de ramas específicas.

Las funciones de estos institutos incluyen:

i) realización de proyectos de I y D en áreas donde la industria es aún incapaz de realizar por sí misma estudios en este terreno, e iniciar el desarrollo de nuevos productos y tecnologías en empresas nuevas o ya existentes;

ii) realización de proyectos de I y D más generales o sectoriales, en áreas donde se esperan externalidades relativamente amplias; en etapas más avanzadas, la industria podría cofinanciar este tipo de investigaciones;

iii) realización de consultorías a la industria en temas que gradualmente pueden convertirse en un proyecto de I y D.

La propiedad y la estrategia general de los institutos debe basarse en modalidades de cooperación entre el gobierno y la industria, con la participación eventual del sector académico interesado en aplicaciones comerciales de la investigación y el desarrollo.

En su primera etapa, el financiamiento se basará en asignaciones del presupuesto público. Posteriormente, se puede negociar la participación de la industria, sobre la base de una cuota de membresía o de correspondencia con los servicios entregados.

Un asunto vital consiste en encontrar personal capaz de dirigir los institutos, lo que en una primera etapa se puede lograr a través de la contratación de extranjeros calificados, o contratación a tiempo parcial de directores de investigación de otros organismos.

Existe tal vez una contradicción lógica en la creación de estos institutos gubernamentales, en el sentido de que su mandato de iniciar la investigación en la industria supone una actitud autoeliminadora, lo cual es difícil de aceptar para un ente público.

Se puede producir otro problema cuando los salarios públicos no permiten contratar personal de suficiente calificación, o bien provocan una rotación de personal demasiado elevada. El problema motivacional del personal es un asunto que requiere mucha atención.

Toda investigación al servicio de la industria debe basarse en la confianza mutua. En un medio competitivo como la industria, ello es difícil de lograr, por lo que las funciones del instituto, su modo de operar, el derecho de las empresas y los mecanismos de arbitraje deben ser bien definidos.

Este instrumento de política para fomentar la investigación y el desarrollo puede ser promisorio cuando:

- i) la industrialización está en etapas incipientes;
- ii) el nivel de investigación aplicada en la industria es menor;
- iii) es insuficiente el potencial de investigación en el país;
- iv) existe una buena disposición de colaboración entre los empresarios;
- v) hay disponibilidad de recursos humanos.

c) Medidas jurídicas

Para el éxito de la promoción de la investigación y el desarrollo industrial es fundamental contar con un buen marco jurídico, en especial para la protección de los derechos de propiedad a invenciones, registro de marcas, patentes y diseños.

No elaboraremos en detalle estos aspectos, que conforman un terreno altamente especializado.

Una oficina de propiedad industrial de buen funcionamiento puede constituir un importante estímulo para la investigación y

el desarrollo, y un centro de difusión e intercambio de información tecnológica.

Otras leyes y regulaciones de cierto impacto sobre las actividades de I y D pueden ser la legislación antimonopolios, que eventualmente permitiría una concentración industrial al servicio de la investigación y el desarrollo, sobre todo si está dedicada a la exportación.



## II. PROMOCION DE NUEVAS EMPRESAS

### Introducción

En el tema de la promoción de nuevas empresas aparece la figura del empresario como principal objetivo de las políticas de fomento. Distintos tipos de empresarios necesitan distintos tipos de asistencia. Aquí intentaremos hacer una clasificación de empresarios con el propósito de analizar la eficacia de diferentes tipos de política de fomento.

Existen condiciones generales de infraestructura y estabilidad económica que son básicas para emprender cualquier empresa. En este punto no profundizaremos los aspectos referentes al contexto económico y social, sino que nos limitaremos a revisar aquellos instrumentos de política directamente dirigidos hacia la creación de nuevas empresas.

#### a) Artesanos que operan unidades de producción pequeñas con tecnologías simples

Para los artesanos y microempresarios tal vez la mejor política sea dejarlos solos. Al inicio, su herramienta competitiva principal consiste en el no pago de impuestos. En general, una actitud de "negligencia benigna" puede ser adecuada para este tipo de sector informal.

Sobre la base de la experiencia italiana, Claudio Cortellese (El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: El caso de Italia, Cuadernos de la CEPAL, CEPAL, Santiago, mayo de 1988) propone la creación de un fondo descentralizado, a cargo de un banco local, en colaboración con autoridades locales, dedicado a entregar pequeños préstamos o garantías a algunos de los empresarios más promisorios.

En el Estado de Gujarat, en la India, comprobó tener un éxito notable un programa de instrucción dirigido a este tipo de empresarios potenciales: el Entrepreneurial Development Institute (EDI). (Véase V. V. Bhatt, 1986.) Este programa se realizó a través de una cuidadosa selección de candidatos e instructores, de un programa informal de capacitación y de visitas de seguimiento posteriores, contando con asesoría técnica para enfrentar los primeros problemas. El costo del programa para cada candidato no supera los 300 dólares.

#### b) Empresarios con propósitos generales, interesados en cualquier tipo de producción que genere utilidades

El empresario con propósitos generales necesita sobre todo tener acceso a capital. Respecto del papel desempeñado por el

gobierno, sería útil comparar la historia exitosa de los Estados Unidos con los resultados menos favorables obtenidos en Europa occidental (véase R. Rothwell).

En este caso, inciden factores de diversa índole, entre otros, el espíritu capitalista o la valoración social de la figura del empresario, así como la actitud de la banca, que en lugar de exigir rigurosamente garantías, puede tomar en cuenta también el potencial de ganancias.

Una buena iniciativa oficial podría ser la posibilidad de respaldar con garantías las solicitudes de préstamos por parte de nuevos empresarios.

c) Creadores de alta tecnología con fines de aplicación comercial

Entre este tipo de empresarios puede haber inventores independientes, ex empleados de empresas de alta tecnología o investigadores académicos.

Es éste el grupo que más nos interesa aquí. La experiencia señala que gran parte de los potenciales empresarios en estas ramas adolecen de formación comercial y financiera y subestiman la importancia de estudios de mercado y promoción del producto. Por ello, es fundamental un buen respaldo financiero, que inicialmente debe consistir en fondos para financiar estudios de mercado y elaborar planes de comercialización; a continuación, deberá venir una etapa de puesta en práctica en que las compañías de capital de riesgo desempeñan un importante papel.

Los nuevos empresarios enfrentan una gran diversidad de problemas. La creación de parques industriales (véase el anexo IV), donde las nuevas empresas pueden alquilar instalaciones pequeñas y comparten servicios de infraestructura, administración, asesoría legal, comercial, etc., podría ser un medio útil para la resolución de dichos problemas. Al respecto, un caso especial lo constituyen los parques industriales para empresas de alta tecnología, que necesitan una infraestructura y servicios especiales. Con frecuencia, su mejor ubicación es en la cercanía de medios académicos.

Puede crearse una especie de ayuda mutua entre nuevos empresarios por medio de la creación de una asociación, tema que sale del ámbito de este trabajo, por no tratarse de un instrumento gubernamental.

1. Financiamiento de nuevas empresas

Este es tal vez el problema más importante donde el gobierno puede ofrecer soluciones. También en este caso el problema

financiero específico y su adecuada solución dependen del tipo de la nueva empresa.

Por lo general, empresas que nacen por iniciativa de una empresa ya existente, o que están insertas en un conglomerado o sociedad de inversionistas, tendrán pocos problemas de financiamiento. En otros casos, será necesario recurrir a una u otra forma de capital de riesgo comercial, con o sin garantías gubernamentales, en combinación con otras facilidades como concesiones tributarias, subsidios, etc.

En cuanto al financiamiento de las nuevas empresas a través de compañías de capital de riesgo, cabe señalar que éstas son muy cuidadosas en su toma de decisiones acerca de la participación en una empresa, por lo que habrá un escrutinio técnico y comercial de los planes de la empresa en cuestión, tomándose también en consideración la persona del empresario. En los Estados Unidos, un director de una compañía de capital de riesgo estimaba que en menos del 1% de las solicitudes, su compañía adoptaba una respuesta favorable.

El financiamiento de una compañía de capital de riesgo comprende su participación en la gestión de la empresa. Ello, si bien constituye un factor favorable para el éxito de la empresa, no es aceptable para todos los empresarios.

Estimamos que menos del 10% de las nuevas empresas en Israel son respaldadas por capital de riesgo.

Es preciso tener en claro que el propósito de una compañía de capital de riesgo no es la obtención de ganancias sino el incremento de su capital; por ello, apoya y da asistencia a un empresario para que inicie sus actividades, y cuando ya está preparado, ofrece sus acciones en el mercado de capitales. Cuando las acciones experimentan una brusca alza en su precio, vende su participación en la nueva empresa, obteniendo una considerable ganancia en capital.

Cabe señalar que esta modalidad de financiamiento de nuevas empresas es factible en países con instituciones financieras bien desarrolladas.

## 2. Apoyo a nuevas empresas a través de institutos tecnológicos

Hay una serie de medidas discriminatorias en favor de nuevas empresas, que pueden adoptar los gobiernos y organismos públicos. Aquí nos referiremos brevemente al tratamiento preferencial a nuevas empresas por parte de institutos tecnológicos.

Los empresarios que acude a estos institutos está en condiciones de recibir asesoría gratuita.

En la medida de lo posible, la asesoría puede abarcar aspectos de comercialización, estrategia empresarial, asuntos legales, etc. Los institutos pueden ofrecer nuevas ideas comerciales a los empresarios privados, y ayudarlos en la búsqueda de financiamiento a través de subsidios, fondos para estudios de mercado, etc.

Es preciso evitar la competencia desleal con consultores privados. Los institutos deben estar al día desde un punto de vista tecnológico y ser dinámicos en su accionar.

### 3. Tratamiento especial a nuevas empresas en licitaciones públicas

El poder adquisitivo del sector público constituye un instrumento estratégico no despreciable. En la realidad, el tratamiento especial a las nuevas empresas no es más que la rectificación de una discriminación tácita en su contra.

Es posible crear muchas fórmulas distintas, como condiciones especiales de pago (pre-financiamiento), precios más altos, establecimiento de cuotas para nuevas empresas, etc. Es evidente que se requiere una cooperación estrecha entre las oficinas públicas de adquisiciones y la oficina encargada de promoción de nuevas empresas.

### III. PROMOCION DE EXPORTACIONES

La promoción de exportaciones requiere como condición general una tasa de cambio efectiva realista para las exportaciones y una ligera discriminación en favor de la exportación. Lo último se logrará en la medida en que se lleve a cabo un conjunto considerable de políticas de promoción de exportaciones, las cuales se describirán en este capítulo. La tasa de cambio efectiva realista debe aplicarse a todas las exportaciones; esto es indispensable pues las exportaciones deben competir en cuanto a precios en los mercados mundiales para productos e insumos. Las formas de lograr una tasa de cambio uniforme son variadas.

a) Tipo de cambio elevado sin derechos arancelarios. En teoría, la forma más fácil y directa es una tasa de cambio elevada de equilibrio, aplicable a todas las transacciones, incluyendo importaciones y exportaciones. En ese caso no se necesita ningún tipo de subsidio a las exportaciones, ya que normalmente los exportadores cubren todos sus costos de producción, incluyendo un retorno satisfactorio de su capital. Puesto que todos los productos gozan de una tasa similar, se espera un crecimiento en especial en aquellos productos exportados que tienen las ganancias más altas, sobre la base de los precios del mercado mundial. A través de un conjunto de políticas de promoción de exportaciones y de otras medidas, se logran algunos ajustes necesarios.

b) Tipo de cambio bajo (moneda local sobrevaluada) con gravámenes a las importaciones y subsidio a las exportaciones. Muchos países necesitan un sistema de tasas doble, con tasas inferiores para transacciones financieras y de servicios, y mayores -esto es, tasas de equilibrio- para todos los productos, ya sean de importación o de exportación. Esto se logra a través de un gravamen universal a las importaciones y un subsidio igualmente universal a las exportaciones.

c) Bajos aranceles aduaneros, con reembolso. Ambas modalidades (b y c) pueden tener tan sólo importancia teórica, porque en ningún país se permite la importación de todos los productos con la misma tasa efectiva y sin derechos de aduana. En la mayoría de los países, las importaciones se permiten con una tasa diferenciada, en su mayor parte elevada por motivos de tipo social, necesidades de ingresos o protección de las industrias locales de la competencia de las importaciones.

El mayor problema lo constituye el impacto de tales derechos aduanales sobre la tasa efectiva para las exportaciones. Si esta discriminación entre las importaciones tiene limitado alcance y es importante sobre todo en importaciones directas para reexportaciones, el impacto puede neutralizarse a través de un reembolso.

d) Distorsión arancelaria corregida, mediando un subsidio al valor agregado a las exportaciones. Cuando tales distorsiones de la tasa efectiva para exportaciones, provocadas por aranceles elevados, llegan a ser excesivas, podría hacerse necesario un subsidio a las exportaciones, el cual deberá calcularse en forma separada para cada producto exportado. Esto puede realizarse de manera más satisfactoria a través de un subsidio uniforme por cada dólar de valor agregado y una estimación del valor agregado de las exportaciones de cada producto.

### 1. Subsidios para exportaciones

#### a) Descripción

i) Gravamen a las importaciones y subsidio a las exportaciones. Es relativamente fácil lograr que sea la banca la encargada de la administración financiera de este programa; se requiere un sistema de licencias en el cual no se permiten importaciones sin que éstas comprueben haber cancelado los gravámenes correspondientes. Por otra parte, no se entrega ningún subsidio a las exportaciones sin que el exportador venda al banco sus divisas. Los acuerdos presupuestarios para el otorgamiento de los subsidios deben permitir a la banca hacer uso de los ingresos obtenidos por concepto de gravámenes para el pago de dichos subsidios; en la mayoría de los casos, estas operaciones entregan un saldo neto positivo.

Pero, si se realizan estas operaciones de manera permanente, de acuerdo con la reglamentación del GATT estos subsidios a las exportaciones son inadmisibles. Por ello, partimos de la base de que esta política se implementa sobre una base tentativa.

ii) Reembolso de derechos de importación para fomentar exportaciones. Puede introducirse un sistema de reembolso (de aranceles aduaneros) en combinación con cualquiera de los sistemas de tipos de cambio mencionados. Sin embargo, se limita a las importaciones realizadas para la exportación, cuando el exportador ha realizado directamente importaciones de componentes que pasarán a integrar sus productos de exportación.

Este reembolso puede organizarse de dos formas. Por medio del pago de subsidios a los exportadores, con el propósito de compensarlos por los derechos aduanales pagados por concepto de importación de componentes para sus productos de exportación. Pero este método incrementa los problemas financieros de los exportadores, así como los problemas presupuestarios del gobierno, por el monto de este reembolso. Por ello, en especial cuando los exportadores tienen dificultades para el financiamiento de sus exportaciones, es preferible llegar a un acuerdo que permita posponer el pago de tarifas aduaneras para aquellos componentes importados destinados a productos de

exportación. Lo anterior puede lograrse a través de una estimación preliminar de su participación en las exportaciones totales. Una vez por año debe realizarse un cálculo final con base en los documentos de exportación, así como en las ventas de divisas a la banca.

iii) Subsidios al valor agregado de las exportaciones. Estos subsidios se pagarán sobre la base de un cálculo esquemático del coeficiente del valor agregado contenido en las exportaciones (en porcentajes). El pago se fijará por cada dólar de valor agregado, multiplicado por el valor de las exportaciones (sobre la base de los documentos de exportación) y el porcentaje del valor agregado. Los pagos se concretarán una vez por año, sobre la base de las ventas de divisas a la banca. En el caso de que el cálculo final se posponga debido a falta de información por parte del exportador, los pagos tentativos deben posponerse de manera automática.

b) Modo de aplicación

En un ambiente dinámico de desarrollo industrial y de promoción de exportaciones, el exportador individual debe estar siempre en la posición de saber qué incentivos puede esperar. Si planifica exportar un nuevo producto, deberá saber cómo ha sido calculado el coeficiente del valor agregado. Naturalmente, esto se realiza sobre la base de un análisis de costos, el que puede entregar el exportador principal o bien el exportador potencial. Los cálculos de los componentes importados indirectos (por ejemplo, combustible importado), deben hacerse de acuerdo con un método simple y claro. Incluso si tiene planificada la exportación de un producto para el cual ya ha sido fijado el coeficiente del valor agregado, debe quedarle muy claro el procedimiento exacto para hacer la petición de pago, con el monto real a pagar. Todo esto sólo podrá lograrse dando a conocer el subsidio correspondiente por cada dólar de valor agregado, los procedimientos para el cálculo del coeficiente del valor agregado para pagos tentativos y la aprobación final de los pagos. En el mejor de los casos, los cálculos de los coeficientes del valor agregado son aproximaciones a las condiciones de producción reales, por lo que deben estar sujetos a modificaciones y revisiones, a solicitud tanto de los exportadores como del gobierno.

La misma necesidad de claridad en los procedimientos existe en el caso de los demás incentivos ya mencionados, como el subsidio universal uniforme a las exportaciones y los acuerdos de reembolso.

La organización de un programa racional de subsidio se hace más difícil, al aumentar la cantidad de productos de exportación y de exportadores, por ello, el éxito depende de su automatización y simplificación.

No deberán hacerse excepciones a la universalidad del programa, el cual debe incluir la misma tasa para todos los bienes exportados. Por medio de este sistema no se considerarán prioridades de desarrollo, las cuales sólo deberán estar relacionadas con la corrección del tipo de cambio.

c) Propósito

Contrarrestar el efecto distorsionante de derechos de importación, y/o un tipo de cambio bajo para que los exportadores puedan operar como si estuviese vigente un tipo de cambio efectivo realista.

d) Desventajas y problemas

Bajo condiciones normales, en esto están involucradas elevadas sumas de dinero, a tal punto que incluso en cambios mínimos en el programa y en las condiciones económicas pueden de inmediato erosionar las bases para efectuar los cálculos del subsidio y la rentabilidad de las empresas exportadoras. En tal situación de inestabilidad, no puede esperarse ningún proceso de crecimiento estable.

La mejor solución práctica a este tipo de problemas es un seguimiento permanente de los cálculos y las presunciones subyacentes. Un comité público debe revisar los cálculos sobre los cuales se basa el nivel de subsidios.

Un problema adicional lo constituye la relación inestable entre las divisas de los distintos países compradores. Como norma, los cálculos se basan en una canasta de tipos de cambio que representa la distribución real de las exportaciones. Para algunos exportadores de determinadas industrias, un promedio tal no refleja la real situación, por lo que las fluctuaciones relativamente grandes en la rentabilidad constituyen un problema adicional.

Este problema no puede resolverse de modo satisfactorio para el pequeño exportador que no está en condiciones de diversificar sus exportaciones para minimizar el riesgo que representa la fluctuación de monedas.

e) Problemas administrativos

Incluso contando con un subsidio equilibrado por dólar y con un sistema de reembolso, la organización de un programa de este tipo es muy difícil, también en el caso de un país pequeño que cuente con relativamente pocos exportadores.

Es posible superar las dificultades con un subsidio uniforme y un reembolso sólo si el programa funciona de manera automática, siendo la banca la encargada de realizar el pago de



los subsidios, y las autoridades aduaneras de entregar el reembolso. El ministerio encargado del programa específicamente debe planificar, dar las instrucciones y controlar su real implementación.

En el caso de subsidios al valor agregado, es necesario hacer un cálculo por cada uno de los productos exportados. Ello sólo se puede realizar con un equipo de economistas que posea un buen conocimiento de las condiciones de producción en la industria. Sería de utilidad que los exportadores entregaran sus propios cálculos de costo estructural, pero incluso en ese caso éstos deben verificarse.

Otro problema lo constituye el hecho de que los cálculos se hacen obsoletos debido a la variación en las condiciones económicas y de producción, por lo que una parte de estos cálculos debe actualizarse periódicamente.

La clasificación de los productos para los cálculos del valor agregado deben basarse en la clasificación BTN de los bienes de consumo y los documentos de exportación.

g) Posibilidades de acuerdo con las características de los países

No son muchos los países que han intentado realizar un programa de subsidio a las exportaciones sobre la base del valor agregado y, en la mayor parte de aquéllos que lo han hecho, sus resultados están lejos de ser satisfactorios. Mientras mayor es el sector exportador de un país, más heterogéneo es en términos de productos; y mientras más reducido es el equipo de economistas especializados de alto nivel, mayores son las dificultades para poner en marcha el programa.

Puesto que este tipo de dificultades puede afectar de manera negativa el desarrollo de las exportaciones, es preferible optar por un sistema menos complicado. En ese sentido, son más seguros un subsidio uniforme y los acuerdos de reembolso.

2. Creación de un instituto de comercio exterior para infraestructura de comercialización

Introducción

En comparación con la producción industrial para el mercado local, en la mayoría de los países en vías de desarrollo las exportaciones industriales son de menor volumen, por lo que debe esperarse que las asociaciones de productores se preocupan principalmente de las ventas locales. Desde el punto de vista de la opinión pública o del proceso político normal, pueden descuidarse las exportaciones, lo cual afecta su asignación en el presupuesto. Sólo una institución pública fuerte y de prestigio,

dedicada únicamente al área de las exportaciones, puede suplir esa necesidad.

El principal problema de organización de un instituto de comercio exterior es el alcance de los servicios que debe prestar para exportaciones. Cada uno de los servicios puede organizarse de manera independiente, puede formar parte del Ministerio de Industria o puede integrarse al instituto de comercio exterior.

Debido a sus limitaciones financieras y administrativas y a su falta de flexibilidad, el gobierno no administra con eficiencia los servicios semi comerciales aquí tratados. Los institutos independientes pueden crear demasiados problemas de coordinación entre servicios que son complementarios, por lo que se considera que el instituto de comercio exterior debe abarcar el mayor número posible de funciones.

a) Descripción

Un instituto de exportación debe organizarse como una entidad pública democrática, con la participación de los exportadores y los diferentes organismos e individuos interesados en la promoción y la asesoría al proceso de exportación. En reuniones generales de sus integrantes se discutirán los temas relativos a exportación de carácter general, en tanto que un equipo directivo público debe decidir sobre los temas de políticas y contratar un director ejecutivo. El equipo directivo debe estar presidido por un exportador importante y deberá contar con la participación de otros exportadores, de representantes de los ministerios y del director ejecutivo.

Entre las funciones del instituto exportador deben incluirse las siguientes:

i) Investigación de mercado La principal función del instituto es la creación de un servicio de informaciones de primera clase para aquellos exportadores interesados en investigación de mercado. Este centro de informaciones (o biblioteca) puede contar con una buena sala de estudio y de lectura y, fundamentalmente, con el siguiente material:

\* Publicaciones periódicas sobre comercio exterior de los principales países importadores (deben definirse ampliamente estos países clave; las bibliotecas mejor equipadas coleccionan información proveniente de todos los mercados);

\* periódicos especializados de países clave así como de importantes países occidentales;

\* periódicos especializados de las principales industrias de exportación existentes y potenciales;

\* informes especiales de mercado de las mismas industrias;

\* manuales y guías sobre investigación de mercado y metodología de promoción de exportaciones (incluyendo publicaciones del Centro de Comercio Internacional (ITC);

\* ejemplos de estudios de investigación de mercado y análisis de planes de promoción de exportaciones;

\* planes de desarrollo económico de países clave, con el máximo de información disponible sobre la industria;

\* actividades en I y D y planes para desarrollo de nuevos productos en países clave y competidores potenciales;

\* acceso a sistemas de información computarizados sobre comercio y tecnología;

\* listado de consultores privados de investigación de mercado nacionales y de los principales países exportadores. Por el hecho de existir entre ellos lazos frecuentes, entregan información sin recomendación alguna.

La segunda función consiste en ofrecer una orientación de tipo pasivo en relación con el material del instituto, de manera de ayudar a los exportadores y a sus consejeros, así como a estudiantes de escuelas comerciales en todos los niveles. Esta orientación pasiva debe entregarse de manera gratuita, excepto en el caso de los servicios Xerox y de computación.

La tercera función, en especial en las primeras etapas de funcionamiento del instituto, consiste en la ayuda activa a los exportadores en sus estudios de mercado, junto con instrucciones para realizar estudios propios en etapas posteriores. Este tipo de asistencia activa debe incluir una etapa de promoción con un costo nominal, y además debe entregarse una asistencia activa adicional con un costo marginal total.

La cuarta función consiste en el análisis del material que ingresa a la biblioteca, realizado por el equipo del instituto, y su transferencia selectiva o comunicación de su existencia con una breve descripción a los exportadores, consultores, personal de las escuelas comerciales, altos funcionarios gubernamentales o cualquiera otra persona o institución que tenga un interés potencial en este tipo de material. Debe prepararse un listado de temas con sus receptores potenciales.

La quinta función, que tiene la última prioridad, consiste en un servicio actualizado analítico proporcionado al ministerio encargado de las exportaciones. El instituto (o el ministerio, con la asesoría activa del instituto) deberá preparar giras del ministro o de directores de alta posición, o bien giras de

exportadores patrocinadas por el gobierno, como una forma de obtener un informe general del mercado. Estos informes pueden incluir información básica acerca del país importador, sus sistemas económico, monetario y aduanal, informaciones sobre sus importaciones, producción nacional y potenciales productos de exportación, o de industrias que realicen esa actividad. La información para este análisis dinámico debe incluir un análisis del pasado (hasta cinco años atrás) y específicamente los datos disponibles de los últimos dos años, así como informaciones sobre las tendencias y planes de desarrollo, nuevas inversiones y nuevos productos.

La investigación de mercado para el mercado local puede beneficiarse de una asistencia más pasiva y con un nivel inferior de prioridad. En condiciones normales, este tipo de asistencia puede entregarse costo.

ii) Ferias comerciales Este servicio consiste en la planificación y ejecución de la instalación de pabellones nacionales en ferias comerciales, con una lista de prioridades. Esta compañía promoverá también las exportaciones a través de otros métodos relacionados.

Por lo general, este servicio constará de un departamento administrativo o ejecutivo para la planificación e instalación de dichas ferias, de un departamento de arquitectura y decoración de interiores para el diseño de los pabellones y de un departamento de relaciones públicas.

En una etapa inicial, deberá seleccionarse anualmente una lista prioritaria de ferias, en la cual se participe con un pabellón nacional en cada una de ellas. Se dará prioridad a las industrias exportadoras más importantes y dinámicas. Esta lista deberá distribuirse entre los exportadores con la finalidad de interesarlos en su participación en la mayor cantidad de ferias que les sea posible.

Debido a factores exógenos, a la indivisibilidad y al factor inversiones involucrados en la promoción de exportaciones a través de ferias comerciales, debe disponerse de un componente relativamente elevado de subsidio gubernamental. Todos estos subsidios deberán ir disminuyendo a través del tiempo de acuerdo con el porcentaje de los costos reales asumidos por el gobierno. Al comienzo, el presupuesto deberá financiar el costo fijo del servicio. En lo sucesivo, el costo marginal de cada feria debe ser cubierto de manera parcial por los participantes. Un exportador que participe en la primera feria de cualquier país, deberá cubrir sólo una pequeña parte del costo marginal de la feria, por ejemplo, un 20%. Su participación reiterada en el mismo país agregará anualmente un 10% en la cobertura de los costos, hasta llegar a cubrir un 75% (con un 25% de subsidio). Su participación por primera vez en un segundo país, también

puede limitar la cobertura de los costos a un 40%, por ejemplo. Los costos privados que significa al exportador la participación en una feria por concepto de muestras, viajes, etcétera, sólo será subsidiada por el gobierno en la medida en que existan otras formas de asistencia para este tipo de actividades. Cada feria debe incluir un presupuesto relativamente ambicioso para relaciones públicas, el cual debe estar bien sincronizado con la feria. En el primer año, este programa de relaciones públicas debe planificarse y ponerse en marcha con la asistencia de una compañía de relaciones públicas del país seleccionado para exportar.

Un representante de la compañía organizadora de estas ferias deberá encargarse del pabellón para enfrentar los problemas administrativos y de relaciones públicas, y para dar explicaciones acerca de las condiciones de exportación y el potencial de la industria. Los representantes de los exportadores participantes realizarán una promoción individual. Su presencia física constituirá una condición previa para la participación de un exportador.

Además de la actividad de las ferias, el mismo servicio deberá organizar todas las actividades de promoción colectiva de exportaciones. De acuerdo con las condiciones existentes en cada país, estas actividades deberán incluir:

-Jornadas (semanas) de promoción comercial nacional en importantes tiendas de los países seleccionados para exportar.

-Ferias comerciales orientadas hacia la exportación local, a las que se invitarán compradores de grandes cadenas comerciales o importadores mayoristas, así como periodistas de medios de comunicación especializados.

-Ferias no comerciales de tipo general, en el país o en el extranjero, de tipo nacional o internacional.

iii) Agregados comerciales Los agregados comerciales representan los intereses de su país ante el sector comercial y económico del país al cual están destinados. En su carácter oficial, tienen que ver con los negocios de su propio gobierno en el país donde están asignados, referidos a acuerdos sobre tarifas aduanales y contratos comerciales, a impedir la eliminación de barreras comerciales, y otros asuntos de este tipo. Sin embargo, su papel comercial es mucho más importante. En este campo, se desempeñan como una "estación de radar" general de los exportadores y de los exportadores potenciales de los países en los que están asignados.

Su trabajo comienza en el país de origen, al realizar un estudio acerca del potencial industrial de los distintos

productores de su país y sus planes de exportación en el país de destino del agregado comercial.

En el país de destino, su labor puede tener un carácter más pasivo y, otras veces, un carácter más activo. Se define como situación normal aquella en la cual los exportadores reales o potenciales solicitan su asesoría, la que puede ser de varios tipos:

- \* Investigación de mercado introductoria;
- \* posibilidades de comercialización en términos prácticos;
- \* información sobre licitaciones públicas o privadas importantes;
- \* búsqueda de agentes locales u otras formas de representación del exportador en el mercado potencial;
- \* asesoría general a los exportadores en aspectos legales, económicos, financieros, comerciales y administrativos;
- \* asesoría específica a los exportadores en las gestiones de cumplimiento de los últimos pasos del contrato.

La mayor parte de las tareas antes descritas pueden realizarse con mayor éxito si un representante del exportador visita el país y asume todas las labores ya mencionadas con una preparación muy cuidadosa (que incluye contratos comerciales y generales), da asesoría real durante su visita y posteriormente realiza su seguimiento.

Una asesoría activa por iniciativa del agregado comercial tiene muchos más problemas. Para los exportadores potenciales puede ser de valor, en particular si existe un contacto personal entre el exportador y el agregado comercial. El propósito principal de ese tipo de asesoría activa consiste en convencer al exportador potencial de que estudie la posibilidad de crear una empresa exportadora, lo cual puede desarrollar a través de una visita al país seleccionado para canalizar las exportaciones.

No es fácil establecer prioridades en las actividades del agregado comercial, sin embargo, siempre será útil dar prioridad al principiante y a la empresa más pequeña. Mientras más experimentado y grande es el equipo administrativo del exportador, más posibilidades existen de que sea él mismo quien maneje sus asuntos.

iv) Comité de quejas Sobre todo en la etapa preliminar, esta función es extremadamente importante para la imagen de largo plazo de un país exportador. Este comité da cuenta de su existencia y de su política y recibe documentación pormenorizada conteniendo quejas de los importadores o compradores en relación con cualquier miembro exportador. Estas quejas se referirán a cualquier litigio concerniente a sus acuerdos comerciales, excepto en lo relativo a calidad, ya que este tipo de problemas se maneja en otra el Instituto de Normas Oficiales. El secretariado del comité recopila la información de ambas partes acerca de la disputa y luego presenta el problema ante el comité, el cual está integrado por un encargado público, por exportadores y agentes involucrados en otras industrias, por funcionarios del instituto de comercio exterior y del gobierno. Tras escuchar a ambas partes, la decisión del comité se basa en la ley y en las prácticas comerciales del país importador. Su decisión se comunica a ambas partes, con un seguimiento por parte del secretariado. En algunos casos, el comité puede hacer públicas sus decisiones; en casos más extremos, puede solicitarse al gobierno negar la promoción de exportaciones a aquellos exportadores que se han comportado de una forma considerada dañina para la imagen del país. En casos muy extremos, el gobierno puede denegar el permiso de exportación a un exportador que se niegue a cooperar con el comité.

Se considera que el hecho de que un importador esté consciente de la existencia de un comité de este tipo, lo ayuda a obviar las diferencias culturales involucradas en el comercio internacional, disminuyendo de manera sustantiva sus vacilaciones relacionadas con la iniciación de operaciones comerciales con nuevos proveedores.

v) Capacitación de exportadores Rara vez el nuevo exportador se da cuenta de la cantidad de información necesaria para el éxito de su negocio. Y esto se verifica especialmente en las pequeñas nuevas empresas de países con muchos controles y normas.

En este terreno, la primera tarea del instituto es advertir al nuevo exportador con el propósito de que organice su empresa exportadora de manera correcta.

Esta asesoría puede entregarse de tres formas distintas. Primero, un grupo de economistas puede encargarse de asesorar a los nuevos exportadores en aspectos relativos a precios y costos, financiamiento y seguro, permisos y otros trámites, prácticas comerciales y condiciones, normas aduanales y transporte, organismos gubernamentales de promoción, etc. También puede informar a los nuevos exportadores acerca de otros beneficios a su disposición, como investigación de mercado y asesoría por parte de agregados comerciales. Segundo, puede ponerse a disposición de los nuevos exportadores un sistema de instrucción

y de seminarios informales organizado por los departamentos de administración de empresas de las universidades, institutos comerciales, instituciones públicas o privadas de capacitación vocacional, e inclusive por el mismo instituto de comercio exterior. Por último, existe la posibilidad de una asistencia más activa, bajo la forma de instructores ambulantes en exportaciones, los que se ofrecen de tiempo completo para asesorar a los exportadores de las nuevas empresas en la organización de sus primeras actividades de exportación. Estos consultores entregan una asesoría de corto plazo en forma gratuita y luego, en la medida en que se incrementa el grado de participación del exportador, sigue asesorándolo hasta que éste paga su costo real, con el propósito de evitar una peligrosa competencia entre consultores privados en el mismo terreno. Si no se dispone de este tipo de instructores de tiempo completo, otra vía puede ser el subsidio parcial de un equipo de consultores privados que desempeñe la misma labor.

vi) Centros de industrias Para el desarrollo de las exportaciones puede ser de gran utilidad la cooperación entre los exportadores de una industria para promover sus exportaciones de manera colectiva. Debe tenerse presente que no se produciría ningún tipo de conflicto con la legislación antimonopolios, debido a que no es posible que surjan problemas para los consumidores locales, en la medida en que la actividad del centro se concentra en las exportaciones.

Un centro de industrias puede organizarse como un mini instituto de comercio exterior, sobre la base de una organización pública y ejecutiva similar. Sus funciones se limitan a la promoción colectiva de las exportaciones, incluyendo ferias, actividades de relaciones públicas, y algún tipo de criterio mínimo de membresía, con el propósito de fomentar la imagen exportadora de la industria. La calidad de socio puede constituir una condición previa para participar en una feria nacional en el extranjero, en una semana de actividades dedicadas al comercio industrial a nivel nacional, así como la inclusión en un catálogo por rama industrial. Esta calidad de socio debe otorgarse a aquellos exportadores reales o potenciales con capacidad financiera, productiva y comercial de exportación, de acuerdo con una calidad aceptable, previamente especificada. Las actividades de relaciones públicas se sincronizarán en especial con ferias comerciales foráneas. Con el propósito de presentar el potencial de exportación de la industria en un documento único, sería muy aconsejable la elaboración de un catálogo que abarcara toda la rama industrial.

El financiamiento del centro de industrias debe basarse en la destinación de un presupuesto relativamente elevado, capaz de cubrir la mayor parte de las actividades. Las cuotas de membresía deberán fijarse sobre la base de un pequeño porcentaje relativo al monto de las exportaciones anteriores, de modo que



los exportadores potenciales sólo deberán pagar una cuota de membresía nominal. A los exportadores mayores no deberá asignárseles una cuota de membresía que exceda un nivel máximo.

b) Modo de aplicación

La principal variante en la organización de este tipo de institutos podría ser el grado de actitud activa, en comparación con la pasiva. En las primeras etapas de la existencia de un instituto, un elemento importante para su funcionamiento debe ser la actitud activa, de manera de promover el uso de su material por parte de los exportadores reales y potenciales y de los consejeros, así como demostrar a los exportadores la necesidad y utilidad del instituto de comercio exterior.

En el país pueden existir otras bibliotecas y sistemas computarizados de información, en ese caso, el instituto no debe duplicar sino coordinar las actividades con esas otras fuentes de información. El estudio actualizado y la difusión del material, por ejemplo, puede realizarse de manera cooperativa, o el instituto puede asumir la labor de recibir el material procedente de otras bibliotecas.

Las metas del instituto deben ser las de dar asistencia preferente a los nuevos, medianos y pequeños exportadores. Esta forma de asistencia puede consistir en dar prioridad a los servicios, en un cierto grado de actividad de asesoría y en la dilación de los pagos en la etapa de promoción.

Puede mencionarse una gran cantidad de modalidades diferentes de organización de ferias comerciales con las siguientes variables:

- Autoimplementación o apoyo en consultores y subcontratistas;
- concentración de esfuerzos en pocas ferias o difusión de esfuerzos en varias, cuya diferencia principal reside en el monto del presupuesto disponible para relaciones públicas de cada uno;
- monto del subsidio otorgado a los exportadores participantes.

En cuanto a los agregados comerciales, la condición previa más importante para lograr el éxito en esta actividad es la calidad de la persona comercial, la cual depende de un sistema cuidadoso de reclutamiento y de una excelente preparación del agregado comercial en su país de origen.

La contratación que se basa en un sistema de méritos no puede considerarse de éxito seguro, ni siquiera en un país libre

de cualquier forma de corrupción. El problema principal consiste en que se necesitan muchas capacidades y aptitudes para lograr un buen agregado comercial. No puede pretenderse que una sola persona, aunque esté en el más elevado nivel jerárquico, sea capaz de evaluar y de juzgar a todos los candidatos. Sólo un sistema de contratación por parte de un comité de alto nivel inter empresas puede responder a esa necesidad.

Con el propósito de resolver esos problemas, se han utilizado por lo menos cinco fórmulas:

\* El Reino Unido y la República Federal de Alemania contratan diplomáticos de carrera como agregados comerciales, los que por lo general carecen de entrenamiento comercial o de antecedentes en este campo. Algunas veces, los diplomáticos que dirigen las oficinas de los agregados comerciales recurren a asesores locales o a personal capacitado que tenga un expediente profesional o práctico. Estos diplomáticos informan al ministerio del exterior.

\* Canadá y Francia contratan personal del ministerio de economía (ministerio de finanzas o industria y comercio) como agregados comerciales, quienes informan a sus ministros de economía y, al finalizar su servicio en el exterior, regresan a esos ministerios.

\* Los Estados Unidos e Israel contratan agregados comerciales en los ministerios de economía. Estos informan al ministerio de relaciones exteriores acerca de los temas sobre asuntos administrativos y a los ministerios de economía sobre asuntos sustanciales. Los contratados son miembros del personal de los ministerios de economía o bien individuos con experiencia comercial reclutados con contratos especiales.

\* Austria contrata como agregados comerciales a funcionarios de las asociaciones de industriales, los que informan y luego regresan a sus instituciones, por lo cual tienen muy poca influencia del gobierno.

\* En Suecia, el "consejo de exportación" se encarga de la contratación de agregados comerciales, seleccionándolos entre su equipo permanente y entre individuos ajenos a ese organismo que cuenten con experiencia comercial. Tampoco en este caso está involucrado el gobierno.

La preparación de los agregados comerciales debe hacerse a través de un programa de capacitación que abarca la economía nacional del país, la industria, los sistemas financieros y comerciales, la comercialización, etcétera. Un programa de este tipo debe basarse en la cuidadosa selección de los participantes y contar con exámenes finales.

La asesoría debe adaptarse a las necesidades específicas de cada exportador. Si su meta es el mercado de un país determinado, necesitará más ayuda que si se trata sólo de un mercado adicional que cuenta ya con experiencia gracias a la penetración de otros mercados.

c) Propósitos

Organizar servicios de infraestructura para exportadores de modo que haga posible el éxito del apoyo público a sus intereses.

Dar asistencia a los exportadores en sus investigaciones de mercado e intentar su consolidación en las actividades relativas a existentes y potenciales exportaciones.

Promoción de exportaciones en una industria específica o de manera colectiva a través de la participación en ferias comerciales.

Entregar asesoría inicial en su proceso de penetración de nuevos mercados de exportación a los exportadores y, en especial, a los exportadores potenciales.

d) Ventajas

Un instituto de comercio exterior central con finalidades múltiples puede lograr en mejores condiciones la coordinación y cooperación entre los diferentes servicios. Cuando cada uno de ellos funciona en forma separada, el sistema puede debilitarse como producto de la duplicidad, la confusión y la rivalidad.

El servicio de información comercial centralizado evita la duplicación de esfuerzos y recursos en cuanto a la colección y recopilación de dicha información.

Las ferias comerciales han llegado a constituir elementos de gran importancia en la comercialización de productos para la exportación. En teoría, la participación puede ser organizada de manera privada e individual por cada exportador; sin embargo, en los países en vías de desarrollo el exportador es identificado en gran medida con el país al cual pertenece y no sólo con su empresa, por lo que no sólo la consideración de los costos, sino también los beneficios para el exportador individual y para el país, explican la preferencia por la participación a nivel nacional en lugar de una participación individual. La organización de pabellones nacionales en una feria comercial tiene mejores resultados si se hace a través de una institución gubernamental. Como norma, antes de que la empresa haya adquirido una experiencia considerable, deberá preferirse el concurso de subcontratistas en lugar de organizarse de manera individual.

Parte de los aspectos positivos de la imagen nacional son consecuencia de los exportadores principales de la industria; algunos de ellos contribuyen al prestigio de la industria en mayor medida que los beneficios que obtienen de ella. Por esta razón, el diseño de pabellones en las ferias comerciales debe poner énfasis en el país expositor y también en los exportadores individuales, en especial en aquéllos que están bien ubicados en el mercado.

e) Desventajas y problemas

En una organización que, por una parte, entrega servicios de infraestructura y, por la otra, debe actuar como vocero político, existen algunas contradicciones lógicas. La mejor forma de resolver este tipo de dificultades puede darse a través de una junta de directores apropiada para este tipo de instituto, que tenga el mandato de dirigir sus políticas. Esta junta debe ser encabezada por el funcionario de gobierno responsable del servicio, e incluye exportadores grandes y pequeños, expertos en comercialización pertenecientes a universidades y otros.

Este tipo de problema puede evitarse dejando en manos de la junta del instituto de comercio exterior los problemas más generales que interesan a los exportadores, y en manos del director ejecutivo sus necesidades de tipo administrativo.

El problema principal del instituto de comercio exterior es el individualismo y la falta de disponibilidad para cooperar entre exportadores. Esto sólo puede solucionarse gracias a una gradual convicción, la que también es problemática, pues el gobierno puede oponerse a cualquier tipo de cooperación entre los industriales que limitan la competencia local en detrimento de los consumidores. Por ello, el apoyo del gobierno a la cooperación siempre debe tener un carácter selectivo.

El segundo problema consiste en la competencia potencial o los reclamos relativos a la competencia desleal entre el instituto y los consultores privados de gran importancia, quienes son imprescindibles para el desarrollo de las exportaciones, en especial en las empresas medianas y pequeñas. Por esta razón, el instituto debe proporcionar toda la asistencia posible y cargar los costos totales por concepto de servicios, inclusive aquéllos entregados por los consultores privados, a los exportadores. En alguna medida, esta competencia puede ser útil para proteger a los exportadores de consultores incompetentes.

La mayoría de los países en vías de desarrollo carece de experiencia en la planificación y organización de ferias comerciales. Ya se han mencionado los problemas de concentración y de difusión debidos a las restricciones presupuestarias, pero existe otro problema adicional, debido a que algunas ferias comerciales son por naturaleza más bien internacionales que

nacionales. En París, los productos manufacturados tienen un amplio interés por parte de los exportadores, incluso si la exportación de vestuario a Francia es relativamente pequeña. Las estadísticas de las ferias comerciales demuestran que la mayoría de los compradores procede de otros países de Europa Occidental y no sólo de Francia. La planificación de la participación en ferias comerciales debe, por lo tanto, escoger entre una de las tres opciones siguientes: una feria comercial en un país importante, una feria internacional o una feria local. Los problemas de falta de experiencia pueden resolverse de dos formas complementarias entre sí. Primero, existen consultores capaces de mejorar la mayoría de las funciones necesarias relacionadas con las ferias comerciales. Ya han sido mencionadas las compañías de relaciones públicas. Algunos agentes comerciales de ferias de este tipo ofrecen asesoría. Segundo, planificación y puesta en marcha de ferias comerciales con la colaboración de los exportadores. Algunos de ellos pueden tener más experiencia en este tipo de actividades y pueden estar presentes en dichas ferias. Esto tiene especial importancia si se crea un comité consultor para cada feria, en el seno del cual se discutan los planes y procedimientos. Estos comités pueden, además, aumentar la cooperación entre los principales exportadores y la compañía organizadora de la feria comercial.

Por último, existe un problema de tiempo. ¿Es aconsejable participar siempre, incluso en las etapas iniciales del desarrollo de las actividades de exportación? La respuesta parece ser positiva, si bien no tiene sentido organizar un pabellón si no se cuenta por lo menos con un exportador potencial que esté en condiciones de entregar mercadería en un plazo determinado.

En el tema de los agregados comerciales, el problema más difícil es el de la comunicación. Los agregados comerciales están lejos de los exportadores y por lo general no dan solución a sus problemas. Los exportadores experimentados deben aprender a resolver esas dificultades, pero por lo general los nuevos exportadores no son conscientes del hecho de que una demora en la respuesta de encuestas comerciales puede aniquilar su nuevo canal de comercialización.

Parte de la solución del problema reside en un presupuesto elevado para comunicaciones. Otra posibilidad es la asesoría local efectiva al agregado comercial por parte del instituto de comercio exterior o del ministerio de industria. Debe advertirse a los exportadores acerca de los inconvenientes de su falta de respuestas.

Como la principal de sus obligaciones oficiales, establecidas por sus superiores directos, el agregado comercial ayuda a muchos exportadores reales o potenciales, ya sea uno a la vez o contemporáneamente. Para lograr efectividad, debe tomar en

cuenta los calendarios de los exportadores individuales, los que a menudo pueden ser conflictivos y no complementarios, con presiones de sobrecarga de trabajo en algunos casos y dilaciones en otros. Todo ello hace muy difícil la organización de su trabajo.

Además, el éxito comercial en las etapas iniciales de la penetración del mercado depende de factores pequeños y a veces mínimos. Por esta razón, ningún problema debe considerarse demasiado pequeño como para ser analizado.

El éxito final no es muy evidente en las primeras etapas de la penetración del mercado. Es más fácil reconocer el éxito que el fracaso. A menudo, los exportadores no tienen conciencia de la necesidad de invertir en la penetración del mercado. Todo esto hace que el trabajo del agregado comercial no sea reconocido. Incluso los agregados más eficientes corren el riesgo de escuchar más quejas que agradecimientos en el curso de su actividad.

#### f) Dificultades administrativas

Los servicios de promoción de exportaciones dependen de diferentes aptitudes semicomerciales que no pueden cubrirse fácilmente con un sistema salarial rígido. Por ello, es muy importante organizar el instituto de exportación con un carácter público y no gubernamental, de modo que no esté sujeto al sistema salarial del gobierno.

El instituto de comercio exterior debe ser activo en varios campos en los que otros organismos públicos tienen que ver con temas correlacionados. Sólo puede evitarse la duplicidad y la rivalidad por medio de una cooperación muy estrecha con otros organismos. Siempre debe establecerse una clara división de actividades y ello, sumado a una cooperación permanente, puede evitar esos problemas.

En la mayoría de los países en vías de desarrollo, existe gran oferta de agregados comerciales, debido a que éstos prefieren vivir en países occidentales y utilizar su experiencia en el establecimiento de contactos para realizar más tarde una actividad en la industria. Por otra parte, el trabajo cotidiano en este campo a menudo es aburridor y enervante. La brecha existente entre las elevadas expectativas y el trabajo real, mucho menos atractivo, tiende a producir frustraciones.

#### g) Posibilidades de acuerdo con las características de los países

Cualquier país interesado en desarrollar sus exportaciones industriales puede lograr los beneficios de un instituto de comercio exterior fuerte. En el caso de que otros organismos o

institutos ya estén cubriendo algunos de los servicios de promoción de exportaciones, sería más aconsejable una unión de éstos que el prevalecimiento de una existencia separada.

Un instituto de investigación de mercado constituye parte esencial e integral de la infraestructura de cualquier país que cuente con una industria dinámica orientada hacia la exportación. De una u otra forma, un servicio de este tipo debe existir en todos los países.

La diferencia entre los países reside en su forma más o menos activa en la entrega de servicios. Mientras más desarrollado es el sector industrial exportador de un país y más antiguo es su instituto de investigación de mercado, más pasivo será el servicio que entregue el instituto. En las etapas iniciales de exportación industrial y en el caso de institutos de reciente creación, puede ser útil una actitud más activa, sobre todo con miras a promover la investigación de mercado como elemento esencial para cualquier tipo de desarrollo de una empresa exportadora que se base en industrias ya existentes o de nueva instalación.

Todos aquellos países que tengan planes de exportación considerarán que la participación colectiva en ferias comerciales es una forma muy efectiva de promoción de exportaciones.

Las principales diferencias entre los países se refieren a dos aspectos. Primero, el nivel de subsidios recibidos. Mientras más incipiente es la etapa de desarrollo de las exportaciones industriales, menor es el número de exportadores que participan de manera regular en ferias comerciales y mayor es la necesidad de aumentar el monto de los subsidios.

La segunda diferencia se refiere a la forma de implementación. Mientras más reciente es la empresa y menor es su experiencia en la organización de ferias comerciales, mayor será la dependencia de consultores y de subcontratistas ajenos a la empresa.

Mientras menor es el desarrollo de las exportaciones industriales de un país, menor es el tamaño de sus exportadores potenciales; mientras menor es la orientación hacia las exportaciones de estos exportadores potenciales, mayor es la necesidad de contar con una buena red de agregados comerciales.

La reversión de este argumento no se justifica totalmente. Se sabe que algunos países con una grande y bien instalada capacidad de exportación se han beneficiado sustancialmente con un buen equipo de agregados comerciales.

Mientras más decididas son las consideraciones políticas en los contratos del gobierno, más aconsejable sería contratar

agregados comerciales fuera de los servicios diplomáticos o civiles.

Mientras menor es el tamaño de las exportaciones en la producción total de las industrias y la conciencia exportadora en las industrias y entre el público, sería más aconsejable contar con agregados comerciales contratados por el instituto exportador.

En términos amplios, parecería mejor intentar la aplicación del sistema sueco, en la medida de lo posible.

### 3. Instituto de normas oficiales

#### a) Descripción

Establecimiento de un instituto independiente.

La principal función del instituto consiste en determinar y asegurar la calidad de los productos industriales, con una marcada preferencia por las exportaciones. Puede agregarse una función educativa en la que un instituto instruya a las empresas industriales acerca de cómo introducir o mejorar el control de calidad en sus plantas productoras.

La determinación de niveles de calidad debe realizarse de dos formas diferentes:

\* fijando normas nacionales sobre la base de un estudio y de una serie de discusiones;

\*\* adoptando las normas existentes en otros países.

Las normas determinadas de acuerdo con cualquiera de las fórmulas anteriores, se formalizarán e institucionalizarán en forma legal para utilizarse en seguros u obligaciones. En la mayoría de los casos, esta situación legal se logra a través de una ley de normas.

Con frecuencia, una ley de normas estipula que aquellos productos que no han sido fabricados de modo formal no podrán ser exportados si no alcanzan un nivel mínimo de calidad. También la ley puede estipular que aquellos productos que son marcados o promocionados de acuerdo con las normas nacionales u otras normas internacionales, no pueden ser comercializados si no cumplen con esos niveles mínimos de calidad.

El establecimiento y publicación de un sistema nacional de normas requiere de un proceso de uno o dos años. Por ello, la selección de productos debe hacerse de manera cuidadosa, de acuerdo con las necesidades. Los más urgentes son aquellos productos que presentan problemas de calidad, en especial cuando



los distintos países de destino tienen diferentes normas de calidad.

La preparación de nuevas normas por lo general debe incluir dos etapas principales:

Primero, un estudio de calidad de un producto y la preparación de una proposición por escrito acerca de la norma.

Segundo, una discusión en varias etapas de esta proposición, sobre cuyas bases se concretará y publicará la norma.

El estudio debe basarse en una comparación de las normas de otros países, de preferencia de aquellos países cuya meta principal es la exportación, con la real calidad de los productos existentes y las condiciones de calidad definidas en los contratos de exportación.

El propósito último del establecimiento de normas debe basarse en los factores antes mencionados y en una política realista de calidad por parte del gobierno. Aquí el principal problema reside en la tendencia dominante o en la ventaja comparativa. ¿Los exportadores pretenden competir en los mercados mundiales (o esperan competir) principalmente debido a los bajos costos, o debido a la alta calidad? En el segundo caso, las normas pueden utilizarse no sólo para regular y determinar calidad, sino también para aumentarla de manera gradual. Como regla, sus metas deben ser relativamente elevadas. En el primer caso, que puede ser mucho más importante en muchos países de América Latina, las normas deben fijarse con un nivel relativamente bajo.

Las discusiones en torno a las proposiciones escritas a menudo se realizan con la ayuda de comités permanentes de cada industria. Estos comités son elegidos por el instituto de establecimiento de normas e incluye ingenieros y otros expertos de la industria pertenecientes al gobierno, a la industria, a los institutos, o bien se trata de consultores privados.

La tarea del instituto consiste en revisar las normas propuestas a través de negociaciones en el comité y nuevas consultas con las diferentes partes involucradas. El propósito principal es lograr el consenso en torno a una versión, afinarla y publicarla. En la ausencia de consenso en el comité, el instituto deberá decidir, por lo general sobre la base de la opinión mayoritaria.

La adopción de las normas existentes en otros países siempre debe realizarse sobre bases tentativas, de modo de reemplazarlas por normas nacionales en una etapa posterior. Esta adopción debe ser lo más rápida posible y bajo una de estas dos formas: adopción total de las normas de un país, de preferencia de uno cuya meta principal sean las exportaciones; selección de

normas de distintos países para varios productos. Esta segunda forma es preferible si la selección del país principal puede hacerse muy rápidamente, con una etapa única de consultas, fundamentalmente con los principales exportadores.

La obligatoriedad de las normas se basa en un laboratorio de confianza que realice la labor de control de calidad y en muy pocos controladores de calidad. Las normas adoptadas de otros países deben ser controladas por el laboratorio de acuerdo con las técnicas utilizadas en ese mismo país. Los contratos de cooperación entre los institutos de elaboración de normas harán que esto sea posible.

#### b) Modo de aplicación

Por lo general, se considera que la calidad es una característica del país exportador. Se trata de un atributo nacional y no sólo de la empresa. Las controversias en relación con la calidad entre un exportador y su cliente no sólo hace más difícil su propio futuro exportador, sino también el de todos los demás exportadores del país.

La calidad es un aspecto muy importante del comercio internacional pues un importador debe conocer perfectamente lo que está importando para utilizar ese producto sobre bases permanentes.

Es por estas razones que la calidad esperada constituye un problema colectivo del gobierno y no debe dejarse en manos de los exportadores individuales. Teniendo en mente el interés de otros exportadores, las normas de calidad deben exigirse de manera estricta y no permisiva.

En la mayoría de los casos, el modo de aplicación puede decidirse con la consulta a organizaciones de exportadores.

#### c) Propósitos

Aumentar la confiabilidad y capacidad de predicción en relación con de los bienes exportados, de manera de mejorar la buena disposición nacional hacia los productos de exportación.

En aquellos países donde se espera que la calidad sea un factor importante de la competencia con otros países, el propósito del instituto de establecimiento de normas deberá ser también el mejoramiento gradual en la calidad, sobre todo en los productos que presentan más problemas.

#### d) Ventajas

Un instituto de establecimiento de normas debe resolver muchos de los problemas más difíciles existentes en el comercio

internacional en cuanto a calidad. Sin la existencia de normas de calidad es sumamente difícil evaluar, medir y garantizar.

Un instituto de normas, en tanto responsable, organizador a nivel nacional, e independiente de los intereses de corto plazo de los exportadores individuales, es, en cierto sentido, el abogado de los importadores en el país exportador, por lo que puede asesorar parcialmente la superación de las diferencias culturales involucradas en el comercio internacional.

e) Desventajas y problemas

El control de calidad es en efecto un tipo de control. No es fácil comprender que, en detrimento de los intereses de los exportadores, las mercancías que carecen de un nivel aceptable de calidad, no podrán exportarse.

Debe existir una cierta dosis de burocracia en un sistema que permite exportar sólo bajo ciertas condiciones. En regímenes comerciales muy liberales, este tipo de necesidades administrativas puede convertirse en un problema adicional. Sin embargo, en la mayoría de los demás casos, se necesita un cierto grado de permisividad, por razones diversas (por ejemplo, el control de divisas), de modo que el control de calidad puede utilizar los procedimientos administrativos ya existentes, sin ningún tipo de problemas adicionales.

En muchos países en vías de desarrollo, el principal factor de competencia consiste en salarios reales y costos bajos. Por otra parte, con frecuencia se considera que la alta calidad es una virtud, independientemente de los costos. Es efectivo que un buen sistema de control de calidad en una empresa disminuye los costos en lugar de aumentarlos. Pero, no obstante, esto no puede cambiar el hecho de que los costos de producción de una mercancía de alta calidad exceden aquéllos de un producto con una calidad normal. De ello se desprende que sobre todo en países cuyas exportaciones se basan en costos bajos, debe regularse la calidad, aunque ésta no aumente.

f) Dificultades administrativas

Para un gobierno que promueve las exportaciones no es fácil prohibirlas en ciertos casos. Los intereses de corto plazo de un exportador sometido a ese tratamiento se ven amenazados y sólo funcionarios de muy alto nivel están en condiciones de tomar ese tipo de decisiones.

Muchos institutos de establecimiento de normas prefieren establecer dichas normas en lugar de hacer que éstas se cumplan. Sin una exigencia real de cumplimiento, las normas nacionales carecen de valor, sobre todo porque su establecimiento lleva mucho tiempo. Pero, ciertamente, tienen un impacto educacional o

un efecto propagandístico. Por otro lado, los importadores están habituados a sus propias normas. Por todas estas razones, el asegurarse del cumplimiento de las normas debe tener prioridad sobre la determinación de las normas nacionales.

g) Posibilidades de acuerdo con las características de los países

Mientras menor es el nivel de calidad existente en un sector exportador de la industria de un país, mayor será la presión necesaria para obligar a alcanzar un nivel determinado. Esto implica estrictos procedimientos de control de calidad por parte del instituto de establecimiento de normas. Mientras más alto es el nivel de calidad existente, las medidas demasiado estrictas son menos importantes.

Mientras menor es el nivel de desarrollo tecnológico y la voluntad de los ingenieros de las empresas exportadoras, más énfasis debe ponerse en las funciones educativas de un instituto de establecimiento de normas. Además, los exportadores subsidiarios de las empresas foráneas también deben ser capaces de desarrollar su propia actividad de control de calidad, sin asesoría pública.

4. Exigencias de contenido local en exportaciones

Muchos países de América Latina tienen, como parte de sus políticas de sustitución de importaciones, exigencias en relación con un mínimo de componentes locales. (Véase Industrial Policy in Developing Countries: An Analysis of Local Content Regulations, UNIDO/IS.606, Viena, 1986.) En la mayoría de los casos, estas exigencias se han incluido en las negociaciones con las empresas multinacionales que han solicitado permiso para sustituir importaciones a través de subsidiarias locales, con un techo de protección. Bajo esas condiciones, ha sido una buena medida incrementar los beneficios a la economía local exigiendo un nivel mínimo de contenido local y rechazando estas solicitudes, si éstas sólo involucran un ensamble local de los componentes importados.

En una industria orientada hacia la exportación, este tipo de política crea problemas. Una empresa multinacional que, en el mejor de los casos, goza de una protección temporal para las ventas locales contempladas en sus planes, no puede aceptar la utilización de componentes locales si éstos no son competitivos a nivel de los precios mundiales. Por otra parte, a los exportadores locales les convendrá mucho más vender sus productos en el mercado interno si es que, para exportar, deben acatar la imposición de utilizar componentes locales que no son competitivos a nivel internacional. Bajo tales condiciones, a las empresas multinacionales se les deberá inducir a hacer

inversiones locales. Así, las imposiciones y condiciones gubernamentales, que harán menos competitivo el producto, simplemente no tienen cabida.

Además, existe un factor mucho más elemental. La competencia en los mercados mundiales con exportaciones normales, no subsidiadas, e incluso las ventas locales no protegidas, no será posible sin que exista una garantía para los productores de que éstos puedan escoger libremente los componentes disponibles más competitivos. Un contrato de compra con cláusula legal y garantías o sanciones en el caso de que dichas cláusulas no se cumplan, no puede considerarse libertad de elección para compradores y vendedores; incluso, puede considerarse que está contraviniendo las normas del GATT.

Por último, es muy difícil sustituir componentes importados con componentes locales a través de órdenes gubernamentales. ¿Cómo podría comprobar un funcionario de gobierno que un sustituto local es conveniente en cuanto a precio o a calidad?

En resumen, la sustitución de importaciones a través de exigencias de contenido local, condición previa para la aprobación de inversiones o de importaciones, no es posible en una economía abierta.

#### a) Descripción

En lugar de la imposición de exigencias como las antes mencionadas, en una economía abierta pueden dar mucho mejores resultados la presión moral y la asistencia tecnológica y de comercialización, a través de las modalidades siguientes:

La nominación de una autoridad gubernamental para la cooperación industrial.

Su tarea consistiría en buscar y convencer a los abastecedores extranjeros para que hagan uso de sus utilidades por concepto de ventas al gobierno o a las instituciones públicas, destinándolas al financiamiento de compras de componentes en los países importadores, o para que financien las inversiones o proyectos de I y D en los países importadores.

La autoridad participará en las negociaciones de órdenes de importación de gran tamaño, e intentará lograr un acuerdo consistente en la participación en el contrato total, dinero que será utilizado por el abastecedor foráneo en la cooperación industrial con el país comprador.

La cooperación industrial entre el abastecedor y los productores en el país comprador se basará en la libre elección. El abastecedor foráneo considerará su actividad de cooperación industrial sólo una obligación de tipo moral. Lo que se pretende

es dar a los productores una oportunidad para superar las distancias culturales y geográficas, con el propósito de abastecer de algunos componentes a los bienes de capital importados, a través de órdenes directas, inversiones o contratos de I y D. La obligación moral sigue teniendo esa connotación, pues el abastecedor desea continuar sus actividades comerciales con el comprador público. Podría verse en una situación en la que su competidor ofrece los mismos precios y condiciones, demostrando una mayor disponibilidad hacia la cooperación industrial. En tal situación, ninguna norma del GATT puede evitar que sea reemplazado por un competidor mejor dispuesto.

La autoridad entrega su cooperación al abastecedor, utilizando, además de contactos informales, un directorio de los productores locales que solicitan tal cooperación. Este directorio debe clasificarse a partir de los productos y también de acuerdo con las tecnologías. Las empresas interesadas en este tipo de cooperación se ingresan con base en los productos más importantes, en las tecnologías principales y en un listado por orden alfabético que especifica (en ese caso) las características de la empresa, de la empresa asociada (en el caso de ser una subsidiaria), los contactos a nivel nacional y sus representantes en el extranjero, productos, tecnologías, política de control de calidad (aprobaciones y normas) registrando si existe o no el ofrecimiento de subcontrataciones.

Los beneficios de la cooperación industrial se incrementan con las exportaciones reales, las inversiones, los contratos de I y D, la transferencia de tecnología y los conceptos de propiedad industrial. Para una cooperación que vaya más allá de la importación de productos, las utilidades pueden derivarse de la relación dólar por dólar, de acuerdo con contratos mutuos. Sólo se obtienen utilidades en aquellos contratos firmados después de haber llegado a un acuerdo acerca del compromiso de cooperación. El período normal de cooperación es de tres años, con la cobertura de los compromisos en un 20% con las utilidades, en el primer año, y de 40% en el segundo y tercer año.

Los beneficios se comparan con los compromisos, con base en informes semestrales proporcionados por los abastecedores a la autoridad, la que especifica cuáles serán los compromisos y las utilidades.

Para lograr una relación permanente abastecedor-comprador, debe implementarse un acuerdo de cooperación, con el propósito de evitar las negociaciones y compromisos individuales por cada contrato.

#### b) Modo de aplicación

Como se ha mencionado anteriormente, en muchos países se ha llevado a la práctica una política de exigencia de contenidos

locales para la sustitución de importaciones, la cual no es factible en una economía abierta. En este sentido, muchos acuerdos son posibles tanto en el caso de exigencias estrictas y obligatorias de contenido local para una política de sustitución de importaciones, como en el caso de una cooperación industrial más flexible para poner en práctica una política de promoción de exportaciones.

c) Propósitos

Utilización por parte del gobierno o de las autoridades públicas de grandes contratos de importación a modo de incentivo para incrementar las exportaciones u otras formas de cooperación industrial, como las inversiones privadas, la cooperación en investigación y desarrollo, etc.

d) Ventajas

Un vasto programa de importación por parte del gobierno u otras autoridades públicas puede utilizarse efectivamente con la intención de mejorar la balanza de pagos. Mientras mayor es el monto de las importaciones de este tipo, mayor es su potencial de utilización como herramienta para el desarrollo industrial.

La obligación de contenido local o la cooperación industrial con un abastecedor del sector público importante, puede adaptarse de manera flexible a la orientación comercial básica. El propósito antes mencionado es sobre todo conveniente para una política de desarrollo industrial orientada hacia la exportación. Para un país que se apoya más en la sustitución de importaciones, no es difícil cambiar esa política por medio de la sustitución de importaciones a través del desplazamiento de esas adquisiciones hacia los grandes abastecedores, o mediante exigencias mínimas de valor agregado por parte de inversionistas extranjeros que piden protección a la sustitución de importaciones.

e) Desventajas y problemas

De acuerdo con la versión propuesta anteriormente, debe implementarse la cooperación industrial basada en la buena disposición y en la convicción, no en la penalización por el incumplimiento de las exigencias.

f) Dificultades administrativas

En gran medida, el éxito depende de la iniciativa o las aptitudes de la autoridad en la cooperación industrial. No es fácil encontrar personas adecuadas con un profundo conocimiento de la industria, del comercio y las inversiones, dinámicas por naturaleza y no demasiado dominantes, ya que su papel consiste más en convencer que en amenazar.

Toda exigencia, por parte de los ministerios e instituciones, de contenido local en los productos u otras proposiciones para la cooperación industrial sobre la base de importaciones, debe considerarse una intromisión en las prerrogativas de esos ministerios o instituciones para realizar sus programas necesarios de importación. En otras palabras, los agentes compradores pueden sentir que, sin una política para la cooperación industrial, deben lograr mejores términos para sus contratos, ya sea en términos de precios u otros. En el caso de abastecimiento bélico, tal intervención ajena puede considerarse un peligro para la seguridad nacional; pero esta oposición natural a la política puede resolverse a través del apoyo decidido al programa por parte de los niveles más altos de gobierno.

g) Posibilidades de acuerdo con las características de los países

Las especificidades del programa deben adaptarse a la orientación comercial del gobierno. Una orientación exportadora requiere de una política de contenido local en los productos basada en la cooperación y en la convicción. Una política de sustitución de importaciones hace posible una política más decidida de exigencias de contenido local en los productos, con condiciones administrativas para importaciones y la aprobación de inversiones en sustitución de importaciones sólo si se asegura un nivel mínimo de valor agregado local. Además, entre ambos extremos, deben existir diversos acuerdos.



A N E X O S



Anexo I1. Listado de medidas políticas necesarias**I** Estrategia básica de desarrollo

- A. Orientación hacia el desarrollo de las exportaciones
- B. Orientación hacia el desarrollo del mercado local

**II** Período de inicio

- A. Políticas de incentivación
  - 1. Promoción empresarial
    - a) Financiamiento del anteproyecto con pequeños subsidios para financiar la evaluación inicial del proyecto y el primer borrador del plan comercial
    - b) Financiamiento de incubadores por institutos tecnológicos
  - 2. Incentivo para creación de nuevas empresas (NSU)
    - a) Financiamiento gubernamental directo para NSU
    - b) Inversión accionaria gubernamental en compañías de capital de riesgo (V.C.C.)
    - c) Franquicias tributarias para V.C.C.
      - i) Impuesto sobre las ganancias
      - ii) Impuesto sobre el ingreso
    - d) Acceso de las V.C.C. a los mercados de capital locales
    - e) Acceso de las V.C.C. a los mercados de capital foráneos
  - 3. Incentivos para I y D en NSU
    - a) Subsidios para I y D
      - i) Subsidios no condicionados
      - ii) Subsidios condicionados al pago de regalías en caso de éxito
    - b) Préstamos blandos para I y D
      - i) Con garantía del gobierno
      - ii) Sin garantía del gobierno
    - c) Garantías gubernamentales para el financiamiento de I y D a través de la banca
    - d) Financiamiento de I y D a través de socios de los Estados Unidos y de franquicias tributarias por parte de la Tesorería de los Estados Unidos de los recursos invertidos en I y D a nivel de un país
    - e) Financiamiento de proyecto conjunto industria-gobierno en I y D
  - 4. Protección de la competencia de importaciones a la industria de reciente creación
    - a) Temporal
      - Con tarifas aduaneras
    - b) De largo plazo

Por medios administrativos y exención de impuestos

5. Promoción especial de exportaciones para NSU y PME
    - a) Subsidios especiales
    - b) Préstamos blandos especiales
      - i) Con garantía
      - ii) Sin garantía
    - c) Garantías para financiamiento de exportaciones
  6. Tratamiento especial a las NSU y PME en los programas de adquisición del gobierno
  7. Fondos descentralizados para financiar la cooperación entre las PME para su racionalización, investigación, promoción de exportaciones, etcétera
    - a) Entrega de detalles completos de los participantes al gobierno
    - b) Suspensión temporal de entrega de detalles
  8. Préstamos de financiamiento para creación de empleos en las PME. Se considera demorar la información sobre los beneficiarios por un período transitorio
    - a) Préstamos absolutos
    - b) Subsidios condicionales para contribución de largo plazo a la creación de empleos
  9. Ganadores seleccionados: selección de áreas prioritarias para las NSU, con exclusión del resto
  10. Selección de áreas prioritarias para proyectos conjuntos de I y D industria-gobierno, con exclusión de otras áreas
- B. Implementación gubernamental
1. Creación de NSU de propiedad del gobierno para el desarrollo de nuevos productos o tecnologías con el patrocinio de institutos tecnológicos
  2. Creación de institutos de investigación financiados por el gobierno, de propiedad de: el gobierno, las universidades, las industrias, o una combinación de éstos
    - a) Institutos específicos para la industria
    - b) Institutos de investigación aplicada de propósitos generales
  3. Creación de institutos de investigación de propiedad del gobierno. Con bibliotecas y acceso a sistemas computarizados de información (tecnológica y comercial)
  4. Asesoría a las NSU por medio de agregados comerciales en los principales países exportadores

## II Período de crecimiento

- A. Políticas de incentivación
  1. Incentivos en inversión de capital para expansión
    - a) Subsidios de inversión de capital
    - b) Préstamos de inversión de capital
      - i) En los términos del mercado
      - ii) En términos blandos, sin garantía
      - iii) Con garantía gubernamental

- c) Garantía gubernamental para préstamos de inversión privada
- d) Franquicias tributarias sobre utilidades por inversiones de capital
- e) Fácil acceso a los mercados de capitales
  - i) Locales
  - ii) De capital foráneo
- f) Incentivos a inversiones de capital foráneo
  - i) Libertad de propiedad foránea o mixta
  - ii) Libertad de repatriación
    - \* De capital invertido
    - \*\* De dividendos o utilidades

2. Incentivos para I y D (Véase punto I.A.3.)

- a) Subsidios para I y D (Véase punto I.A.3.a)
- b) Contratos de las autoridades de defensa para I y D
- c) Préstamos blandos para I y D (Véase punto I.A.3.b)
  - i) Préstamos blandos para I y D con garantía del gobierno
  - ii) Préstamos blandos para I y D sin garantía
- d) Garantías gubernamentales para financiamiento de I y D a través de la banca (Véase punto I.A.3.c)
- e) Financiamiento de I y D a través de sociedades limitadas de los Estados Unidos (Véase punto I.A.3.d)
- f) Franquicias tributarias para compañías que realizan actividades de I y D
- g) Franquicias tributarias para inversionistas en proyectos de I y D en la industria

3. Incentivos para la penetración de los mercados locales a través de protección

- a) Temporal (Véase punto I.A.4.a)
  - Aplicación efectiva de la ley antimonopolios
- b) De largo plazo (Véase I.A.4.b)
  - Protección con tarifas aduanales (Véase punto I.A.4.a)
- c) Protección por medios administrativos y otras exenciones de barreras arancelarias (Véase punto I.A.4.b)
- d) Protección a través de regulaciones de tipo local (Véase UNIDO/IS.606)

4. Incentivos para penetración del mercado local. Con prioridad a los abastecedores locales en las adquisiciones del gobierno, especialmente orientadas a la defensa

5. Incentivos para la penetración de los mercados de exportación

- a) Subsidios para gastos de promoción de exportaciones

- b) Préstamos blandos para gastos de promoción de exportaciones
  - i) Con garantías gubernamentales
  - ii) Sin garantías gubernamentales
- c) Garantías gubernamentales para financiar gastos de promoción de exportaciones
- d) Necesidades de contenido local para exportación de componentes de bienes de capital importados o de equipo
- e) Inclusión en los proyectos de I y D de costos de investigación de mercado financiados con asistencia gubernamental (Véase punto II.A.2)
- f) Financiamiento de prototipos de nuevos productos (bienes de capital y equipo)
- 6. Ganadores seleccionados. Selección de áreas prioritarias para promoción, con exclusión del resto (Véase punto I.A.9)
- 7. Selección de áreas prioritarias para proyectos conjuntos de I y D industria-gobierno, con exclusión de otras áreas (Véase punto I.A.10)
- 8. Apoyo especial a abastecedores locales en los programas de adquisiciones del gobierno a través de negociaciones caso por caso con empresas locales
- B. Implementación gubernamental
  - 1. Creación de institutos de investigación (Véase punto I.B.2), con fondos de contrapartida para financiar la asesoría a las empresas individuales
  - 2. Creación de institutos gubernamentales de investigación de mercado (Véase punto I.B.3), con fondos de contrapartida a la asesoría a empresas individuales
  - 3. Asesoría a exportadores por agregados comerciales (Véase punto I.B.4)

### III Periodo de madurez y de declinación

- A. Políticas de incentivación
  - 1. Libertad para la concentración industrial, orientada hacia la exportación e investigación y siempre que no perjudique a los consumidores locales
  - 2. Libertad para reducción de empleos
  - 3. Incentivos de inversión de capital para racionalización
    - a) Subsidio a consultores para la racionalización de equipos extranjeros, locales o mixtos
      - \* Incentivos en inversión de capital con prioridad en los contratos entre las partes involucradas: industria, trabajo, banca acreedora, clientela y gobierno
      - \*\* Subsidios
    - b) Inversión de capital para financiar la modernización de la tecnología
      - \* Incentivos en inversión de capital no condicionados a los contratos previos

- \*\* Préstamos blandos (Véase punto II.A.1.b)
- c) Inversión de capital para financiar la incorporación de productos
  - \* Garantías gubernamentales
- d) Incremento de la eficiencia por otros medios
- 4. Incentivos para reubicación de trabajadores y reciclaje
  - a) Con prioridades regionales
  - b) Sin prioridades regionales
- 5. Incentivos para inversión en industrias alternativas
  - a) Subsidios en inversión de capital
    - \* Dependiendo de contratos previos entre las partes involucradas (Véase punto III.A.2.a\*)
  - b) Préstamos blandos en inversión de capital
    - \* Sin dependencia de contratos previos
      - i) Con garantía gubernamental
      - ii) Sin garantía gubernamental
  - c) Garantía del gobierno para préstamos a la inversión privada
  - d) Franquicias tributarias sobre inversiones de capital, si aún hay utilidades
- 6. Políticas regionales para atraer industrias alternativas. Con intensidad en otros incentivos, de acuerdo con las prioridades regionales
- 7. Incentivos para I y D (Véase punto II.A.2)
- 8. Liberalización de los controles de precio existentes, cuando son importantes y en referencia a punto III.A.1
- 9. Reconsideración de la protección a las ventas locales de la competencia de productos importados
  - a) Protección temporal
  - b) Protección de largo plazo
  - c) Obligatoriedad de la legislación antimonopolios contra importaciones sin fianza
    - i) Con asistencia del gobierno para comprobar la existencia de monopolios
    - ii) Sin tal asesoría activa del gobierno
- 10. Liberación de importación de bienes de capital con alta tecnología
- 11. Control de acuerdos de regalías con firmas foráneas
- C. Implementación gubernamental
  - 1. Institutos de investigación. Asesoría activa
  - 2. Institutos tecnológicos. Financiamiento de estudio de industrias para su modernización
  - 3. Institutos de investigación de mercado. Asesoría activa
  - 4. Agregados comerciales. Asesoría activa
  - 5. Instituto de normas oficiales
    - a) Determinación de normas
    - b) Aplicación de las normas

Anexo II2. Listado de descripciones y análisis de medidas de política en campos seleccionados

Acápites número	Area de referencia número a/	Política	Campo b/		
			IyD	NSU	PE
1	E.1	Subsidios I y D	X		
2	E.2,3	Préstamos blandos y garantías I y D	X		
3	E.4	Financiamiento I y D con socios limitados (L.P.)	X		
4	E.5	Contratos I y D con autoridades de defensa	X		
5	E.6	Franquicias tributarias I y D	X		
6	E.8	Creación oficina jefe científico en ministerio industria	X		
7	E.9	Creación fondos infraestructura investigación	X		
8	E.10	Ganadores seleccionados-selección empresas o áreas de prioridad para I y D	X		
9	E.11	Creación institutos investigac.	X		
10	A.13	Libertad cooperación industrial orientada investigac.exportac.	X		X
11	G.1	Promoción empresariado		X	
12	G.3	Financiamiento NSU por medio de V.C.C. y otras instituciones		X	
13	C	Acceso a mercados de capitales vía V.C.C. c/		X	
14	G.4.2.	Incentivos I y D en NSU	X	X	
15 d/	G.8	Promoción especial exportaciones para NSU y PME		X	X
16	G.9	Tratamiento especial a NSU y PME en programas de ayuda del gobierno		X	
17	G.13	Creación institutos tecnológicos y, por su intermedio, de NSU		X	
18	A.1	Subsidios promoción exportac.			X
19 d/	A.2	Incentivos financiam. exportac.			X
20 d/	A.3	Seguro contra riesgos exportac.			X
21	A.5	Creación instituto exportador para comercializac. infraestruct.			X
22	A.6	Investigación de mercado			
23	A.7	Ferias comerciales			X
24	A.8	Asistencia por parte de agregados			



		comerciales	X
25	A.9	Instituto de normas oficiales	X
26	A.11	Exigencias locales para exportac. componentes bienes de capital importados	X

- a/ Número de referencia en el listado de medidas de política de acuerdo con áreas funcionales
- b/ I y D - Promoción de investigación y desarrollo en la industria  
 NSU - Promoción empresarial e instalación de nuevas empresas  
 PE - Promoción de exportaciones
- c/ V.C.C.- Compañías de capital de riesgo (Venture Capital Companies)
- d/ No están incluidas en el presente documento

Anexo III**LISTADO DE INSTRUMENTOS, DE ACUERDO CON  
AREAS FUNCIONALES**

A modo de ilustración, y para otorgar un mayor nivel de concreción a la clasificación de políticas e instrumentos sobre cuya base es posible articular la política industrial y tecnológica, se incluye a continuación un listado de medidas de políticas e instrumentos, según las áreas funcionales identificadas en el cuadro 1. En el mismo, se indican con asterisco (\*) aquellos instrumentos que se describen y analizan en el capítulo II.

El listado, deliberadamente enumerativo, pretende servir de menú para el diseño de paquetes específicos de política industrial y tecnológica, por lo que incluye ingredientes que pueden resultar mutuamente excluyentes en algunos esquemas institucionales para determinadas orientaciones, o en el contexto de un programa macroeconómico dado.

**A. Comercio exterior - Promoción de exportaciones**

- I Subsidios para promoción de exportaciones \*/
- II Incentivos para financiamiento de exportaciones \*/
  - 1. Totalidad de bienes exportados
  - 2. Exportación de bienes de capital
- III Seguro de riesgo de exportaciones \*/
- IV Incentivos para gastos de penetración en mercados de exportación
  - 1. Subvenciones
  - 2. Préstamos blandos
    - a) Con garantía gubernamental
    - b) Sin garantía gubernamental
  - 3. Garantías gubernamentales para financiar gastos de promoción de exportaciones
  - 4. Requerimientos de contenido local para componentes de exportación para bienes de capital o equipo importados
- V Establecimiento de un instituto de exportaciones para infraestructura de mercado \*/
- VI Investigaciones de mercado \*/
- VII Ferias comerciales \*/
- VIII Asistencia a exportadores por agregados comerciales \*/
  - Prioridad a las NSU
- IX Instituto oficial de estándares \*/
  - Determinación de normas
  - Imposición de normas
- X Promoción de exportaciones a través de acuerdos regionales (véase B.I 2.b)
- XI Requerimientos de contenido local en componentes de exportación para bienes de capital importados\*/

(B.IV)

- XII Acuerdos de ensamblaje off-shore
- XIII Libertad para cooperación industrial, en caso de orientación hacia exportaciones o investigación \*/

## B. Comercio exterior - Sustitución de importaciones

- I Liberalización del comercio con ajuste gradual de tasas de protección efectiva tendiente a la meta de una tasa uniforme
  - 1. Aranceles aduaneros
  - 2. Protección por medios administrativos y otras barreras no arancelarias
    - a) Políticas unilaterales
    - b) Políticas de integración regional (preferencias, áreas de libre comercio o acuerdos de mercado común)
- II Protección temporal de importaciones competitivas a las industrias incipientes
- III Aplicaciones efectivas de leyes anti-dumping
  - 1. Con asistencia gubernamental para probar la existencia de dumping
  - 2. Sin asistencia activa
- IV Protección a través de regulaciones de contenido local (véase ONUDI/IS.606)
- V Incentivos para penetración del mercado local, con prioridad a los abastecedores locales de las compras estatales
  - 1. Criterios generales
  - 2. Criterios preferenciales para nuevas empresas (NSU) y pequeña y mediana empresa (PME)
  - 3. A través de negociaciones caso a caso

## C. Mercados de capitales y sector financiero

- I Promoción del surgimiento de instituciones financieras que en conjunto representen un sistema de banca de inversión
  - 1. Promoción de instituciones privadas a través de préstamos estatales a estas instituciones
  - 2. Promoción de instituciones privadas por medio de beneficios impositivos
  - 3. Promoción de instituciones privadas por medio de garantías estatales a préstamos que estas instituciones otorguen a empresas comerciales para financiar inversiones productivas
  - 4. Adquisición gubernamental de acciones de instituciones financieras privadas
  - 5. Creación de un banco de desarrollo industrial público/privado
- II Promoción del surgimiento de un conjunto de instituciones financieras de capital de riesgo (tipos de promoción similares a 1-5 supra)

- III Incentivos a ahorrantes e inversionistas privados en actividades productivas de empresas comerciales
1. Beneficios impositivos generales a los ahorrantes
  2. Reducciones o modificaciones de beneficios impositivos a compradores de bonos gubernamentales (como los requeridos en países con gran déficit financiero público)
  3. Extensión de beneficios impositivos a compradores de bonos o acciones del sector privado (en conjunto con 2.)
  4. Extensión de beneficios impositivos a compradores de acciones o bonos de instituciones financieras o bancos de inversión
- IV Cambios institucionales y regulaciones
1. Regulaciones concernientes a inversiones de instituciones, como fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos mutuos y otros inversionistas institucionales (para dar mayores incentivos a la compra de acciones y bonos emitidos por el sector productivo)
  2. Promoción a la creación de un mercado secundario de valores (este tipo de regulación en el Reino Unido ha dado lugar a uno de los más activos mercados del mundo)
  3. Cierta liberación de exigencias de los mercados de valores para favorecer la participación de nuevas empresas y de pequeñas y medianas empresas; por ejemplo, en relación con las garantías (como varios intentos realizados en países europeos)
  4. Regulaciones relativas a la periodicidad de emisión de valores y bonos por parte del sector privado, la naturaleza de los instrumentos involucrados y el interés o retorno asociado a ellos
- V Regulaciones concernientes a importaciones y exportaciones de capital
1. Reforzar y liberalizar las operaciones de empresas locales para suscribir el capital en los mercados de valores extranjeros
  2. Definición de una política concerniente a adquisiciones por parte de ahorrantes locales de acciones y de bonos en el exterior (esta posibilidad aparentemente fue muy limitada en el Japón hasta década de 1980)
  3. Reforzar y liberalizar y liberalizar las operaciones de empresas comerciales de propiedad local para invertir en el exterior en actividades de promoción de exportaciones (por ejemplo, creación en el extranjero de

una infraestructura de mercado para las exportaciones)

- VI Participación de bonos estatales en el mercado de valores
- Si fuera necesario, definición de un desvanecimiento gradual de la participación relativa de la emisión de bonos gubernamentales en las transacciones del mercado de capitales
1. Acceso a los mercados de capitales y aspectos regionales
 

Promoción del acceso a los mercados de capitales de otros tipos de empresa, clases sociales y regiones del país
  2. Política competitiva en el sector financiero
    - a) Regulación para reducir el poder económico de aquellas instituciones que poseen características monopólicas en el mercado de capitales
    - b) Promoción del surgimiento o ingreso de nuevas empresas al sistema financiero

D. Promoción de actividades productivas: Inversiones en capital fijo

- I Incentivos a la inversión de capital para expansión
  - 1 Subvenciones a la inversión de capital
  - 2 Préstamos para inversiones de capital
    - a) En términos de mercado
    - b) En términos blandos, sin garantía
    - c) Con garantía gubernamental
  - 3 Garantía gubernamental para préstamos de inversión privados
- II Franquicias tributarias sobre beneficios de inversiones de capital
- III Incentivos para inversiones de capital foráneo o de empresas multinacionales
  1. Régimen para la propiedad foránea o mixta
  2. Privilegios para repatriación
    - a) De capital invertido
    - b) De dividendos o ganancias
  3. Regulaciones para mejorar el funcionamiento de las empresas multinacionales

E. Promoción de la investigación y desarrollo (I y D)

- I Subvenciones a actividades de I y D \*/
  1. Costos de I y D
  2. Costos de investigación de mercado en la etapa de I y D
- II Préstamos blandos para I y D \*/
  1. Con garantía gubernamental
  2. Sin garantía gubernamental

- III Garantías gubernamentales para financiamiento de I y D a través de la banca \*/
- IV Financiamiento de I y D a través de participación limitada de países desarrollados \*/
- V Contratos de I y D por parte de autoridades de defensa \*/
- VI Franquicias tributarias para I y D \*/
  - 1. Para las empresas que realizan actividades de I y D
  - 2. Para inversionistas en proyectos de I y D
- VII Financiamiento de prototipos de nuevos productos (bienes de capital y equipos)
- VIII Creación de una oficina de autoridad científica y tecnológica en los ministerios de industria \*/
- IX Creación de fondos para investigación en infraestructura \*/
- X Seleccionar ganadores. Selección de empresas o de áreas prioritarias para la promoción de I y D \*/
- XI Creación de institutos de investigación \*/
  - 1. Institutos industriales específicos
  - 2. Institutos de investigación aplicada para fines generales
  - 3. Institutos orientados hacia las actividades de defensa

F. Promoción de la rehabilitación, modernización y difusión tecnológica

- I Regulaciones concernientes al despido de trabajadores
- II Incentivos a la inversión de capital para racionalización
  - Tipos de incentivo:
    - 1. Subvenciones (ver también D. I. 1.)
    - 2. Préstamos blandos (ver también D. I. 2.)
    - 3. Garantías gubernamentales (ver también D. I. 3.)
    - 4. Subsidio al empleo de consultores en racionalización (equipos extranjeros, locales o mixtos)
    - 5. Asesoría a empresas sobre posibilidades o planes de rehabilitación
  - Objeto del incentivo:
    - a) Inversiones de capital para financiar la modernización tecnológica (véase también D. I.)
    - b) Inversiones de capital para financiar el cambio en la composición de la producción (véase también D. I.)
  - En todos los casos:
    - c) Incentivos a la inversión de capital, dependiendo de acuerdos previos entre las partes involucradas: empresas,

- trabajadores, bancos acreedores, clientela y gobierno
- d) Incentivos de inversión de capital sin condiciones o acuerdos previos
- III Aumento de la eficiencia por otros medios
- IV Incentivos para reubicación o reciclaje de mano de obra
1. Con prioridades regionales
  2. Sin prioridades regionales
- V Incentivos para la inversión en industrias alternativas (véase también D. I.)
1. Dependientes de acuerdos previos entre las partes involucradas
  2. Sin condiciones o acuerdos previos
- VI Políticas regionales para atraer industrias alternativas, haciendo depender la intensidad de otros incentivos de prioridades regionales
- VII Libertad para la concentración industrial, si está orientada hacia la exportación o la investigación
- VIII Liberalización de los controles de precio existentes en los casos en que sea pertinente
- IX Liberalización de importaciones de bienes de capital de alta tecnología
- X Control de acuerdos de patentes con empresas extranjeras
- XI Financiamiento de estudios sobre modernización industrial en institutos tecnológicos
- XII Financiamiento para la creación de empleos
1. Préstamos absolutos
  2. Subvenciones condicionales para contribución duradera al empleo

#### G. Nuevas empresas y empresariado

- I Promoción empresarial \*/
- II Financiamiento de anteproyectos con pequeñas subvenciones para la evaluación inicial de ideas y primeros borradores de planes comerciales
- III Financiamiento de incubadoras por medio de institutos tecnológicos \*/
- IV Incentivos para creación de nuevas empresas
1. Generales
  2. Proyectos de I y D \*/
- V Financiamiento directo gubernamental para nuevas empresas
- VI Inversión del gobierno en acciones de compañías de capital de riesgo
- VII Franquicias tributarias a compañías de capital de riesgo (impuestos a las ganancias de capital)
- VIII Promoción especial a las exportaciones de nuevas empresas y pequeñas y medianas empresas \*/
- IX Tratamiento especial a las nuevas empresas y PME en los programas gubernamentales de adquisiciones\*/

- X Fondos descentralizados para financiar la cooperación entre PME para racionalización, investigación, promoción de exportaciones, etc.
  - 1. Solicitud de detalles completos a los participantes
  - 2. Postergación de solicitud de detalles completos por un período transitorio
- XI Selección de ganadores de áreas de prioridad para la promoción de nuevas empresas, con exclusión de empresas existentes
- XII Programas de entrenamiento para empresarios
- XIII Creación de institutos tecnológicos \*/
- XIV Creación de nuevas empresas de propiedad estatal patrocinadas por institutos tecnológicos para el desarrollo de nuevos productos o tecnologías



#### Anexo IV

### PARQUE INDUSTRIAL DE EMPRESARIOS: UN PROYECTO UNICO DISEÑADO PARA INICIAR PROYECTOS DE ALTA TECNOLOGIA

#### Creación del parque industrial de empresarios

Los estudios han demostrado que cerca del 45% del presupuesto operativo de las nuevas compañías de alta tecnología se consume por concepto de gastos de administración, servicio y renta o amortización. Estas cifras deben desembolsarse durante el periodo crucial en que la empresa está empeñada en los procesos de desarrollo productivo, adquisición de equipos, lanzamiento de productos y penetración inicial de los mercados. De este modo, se canalizan valiosos y limitados fondos hacia actividades que no harán progresar a la empresa. Y lo mismo sucede con la energía. Para la naciente empresa, con su limitado equipo de trabajadores -por lo general profesionales de alta calificación- es un tiempo perdido y significa caer en la rutina administrativa y de los servicios de apoyo. Al mismo tiempo, estos servicios a menudo no entregan los servicios requeridos y no cumplen con los objetivos debido a que la empresa es demasiado pequeña para contratar el personal adecuado.

#### Enfrentamiento de los problemas de instalación

El parque industrial de empresarios fue creado específicamente para la creación de prometedoras empresas de alta tecnología, reduciendo de manera radical los gastos de administración, servicios e instalaciones y entregando los servicios profesionales e instalaciones que por lo general sólo están en condiciones de financiar empresas mayores.

#### Funcionamiento

Centro colectivo de servicios. En este centro, ubicado dentro del parque, en un edificio central, se entregan servicios básicos e instalaciones necesarias para una empresa industrial joven, sobre la base del pago en la medida en que se utilizan. Estos servicios incluyen:

- Servicios financieros y contables
- Servicios secretariales
- Producción de material de promoción
- Transporte y procesos exportación/importación

Las instalaciones disponibles incluyen sucursales bancarias, oficina de correos, sala de reuniones y télex.

Los servicios e instalaciones serán administrados por profesionales en cada campo.

### Instalaciones

Los edificios industriales están diseñados sobre bases funcionales modulares. Cada módulo tiene una dimensión de 500 a 1 000 metros cuadrados. La cuota de arriendo, subsidiada, es progresiva, y se paga renta completa sólo a partir del tercer año de funcionamiento. La calefacción se abastece desde una estación central de control, con una cuota mensual por concepto de servicios.

### Servicios de consultoría

Para consultas y guía específica, estará disponible sobre terreno y de modo regular un especialista en exportaciones de productos industriales de alta tecnología dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. No habrá cargos adicionales por este tipo de servicios. Las empresas del parque industrial también contarán con consultores sin costo sobre la base de servicios voluntarios ofrecidos por un grupo de prominentes industriales israelíes que posean experiencia en instalaciones de alta tecnología y hayan obtenido buenos resultados en los mercados internacionales. Este grupo incluye a Stef Wertheimer, de Iscar; Uzia Galil, de Elron; Joe Levi, de Koor; Dov Lautman, de Delta, y Yehuda Bronicki, de Ormat.

### Duración de estos servicios

El parque industrial de empresarios fue diseñado exclusivamente para "aumentar las posibilidades de éxito" de las empresas de alta tecnología. Los términos especiales están disponibles durante un período limitado. Luego de un período preestablecido, las empresas pertenecientes al parque industrial deben ser capaces de operar de manera independiente, y construir sus propias instalaciones en terrenos disponibles cercanos al parque industrial, junto a otras empresas ya establecidas como Iscar, Koor y Gal, que cuentan con plantas manufactureras en los terrenos aledaños. También en esta etapa, deberán contar con su propio personal administrativo y de servicios. Continuará estando disponible una oficina bancaria.

### El parque industrial está diseñado para atraer empleados

Tanto la hermosa ubicación geográfica como el diseño central del parque industrial han sido seleccionados con el propósito de crear un medio que integre las actividades industriales con una mejor calidad de vida durante las horas de trabajo y de recreación.

Con este fin, las instalaciones incluirán guardería, campos deportivos, piscina y centro de recreación. También se contempla la creación de un centro de capacitación donde los trabajadores

nuevos y antiguos podrán capacitarse en diferentes destrezas a través de cursos, talleres y seminarios planificados de manera conjunta por las empresas pertenecientes al parque industrial.

A diez minutos de allí se encuentra Kfar Vradim (Rose Garden City), una nueva ciudad residencial diseñada en conjunto con el parque. Está planificada para albergar 10 000 residentes, y ya cuenta con unas trescientas familias registradas, de las que cerca de un tercio se trasladará allí en 1984.

Kfar Vradim es la primera ciudad de Israel que la construyen sus residentes sobre la base de la libre empresa. Contará sólo con casas unifamiliares o cabañas bifamiliares, escuela, centro comercial y centro comunitario. Las instalaciones deportivas y de recreación serán compartidas con el parque industrial.

Un estudio demográfico inicial de los habitantes muestra que más del 50% de ellos son profesionales asalariados. La mayoría de los hombres son ingenieros y técnicos, y la mayoría de las mujeres desempeñan labores educacionales y administrativas. Kfar Vradim constituirá al mismo tiempo un centro que ofrecerá mano de obra para el parque industrial y servirá como alternativa habitacional para las familias recién trasladadas a esa área.

La proximidad del parque industrial con Nahariya y Haifa también atraerá mano de obra desde esos centros urbanos.

#### Beneficiarios potenciales del parque industrial

Ya se está produciendo el traslado al parque industrial de las primeras empresas. Se trata de compañías que sirven como "casos de prueba" para el desarrollo de otros parques similares. Su éxito ha provocado una activa participación en el concepto de parque industrial.

Para postular a los beneficios del parque industrial, los empresarios deben comprometerse en el desarrollo de industrias de alta tecnología orientadas a la exportación. Deben presentar un plan de trabajo que incluya:

- Descripción del producto
- Plan y calendario de la producción en general
- Mercados internacionales potenciales
- Fuentes de capital

El parque industrial de empresarios no proporcionará dinero en efectivo o capital de riesgo. Las empresas deben contar con sus propios recursos financieros y con planes de desarrollo, producción y comercialización claros. Puesto que el parque industrial de empresarios está ubicado en un Área de Desarrollo preestablecida y forma parte de un programa de desarrollo en gran escala para Galilea, las empresas deben ser idóneas para obtener

diferentes beneficios, préstamos de largo plazo e incentivos financieros e impositivos.

SI COMPARTE EL CRITERIO DEL PARQUE INDUSTRIAL, ES HORA DE OBTENER MAS INFORMACIONES.

EL PARQUE INDUSTRIAL DE EMPRESARIOS PUEDE CONVERTIRSE EN UN FACTOR CLAVE DEL EXITO DE SU PLAN COMERCIAL.

El Ministerio de Industria y Comercio y su Cosporación de Construcción Industrial son responsables del financiamiento, construcción y administración de los edificios del parque industrial de empresarios.