

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.722
17 de noviembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

**ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES Y MECANISMOS DE PROMOCION
DE EXPORTACIONES. LAS EXPERIENCIAS
DE MEXICO Y COLOMBIA ***

* Este documento fue preparado por la señora Adriana Bucci, en calidad de Experto Asociado de la División de Comercio Internacional y Transporte de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. ESTUDIOS DE CASOS	9
A. MEXICO	9
1. Antecedentes sobre política comercial	9
2. El aparato institucional de promoción de exportaciones	13
a) La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)	14
b) El Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)	16
3. Mecanismos de promoción de las exportaciones	21
a) Incentivos fiscales	22
b) Incentivos aduaneros	22
c) Incentivos financieros	34
d) Otros incentivos y órganos novedosos en materia de promoción de exportaciones	43
4. Transformación de la estructura de exportaciones y evaluación de los incentivos vigentes	52
B. COLOMBIA	57
1. Antecedentes sobre política comercial	57
2. El aparato institucional de promoción de exportaciones	60
a) Causas de la reforma del comercio exterior y principales cambios en el esquema institucional colombiano	61
b) El Consejo Superior de Comercio Exterior	63
c) El Ministerio de Comercio Exterior	64
d) La transformación del Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO) en el Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX)	68
e) Creación del Fondo Fiduciario de Promoción de Exportaciones	70

f)	Principales cambios en las políticas monetaria y cambiaria	73
3.	Los mecanismos de promoción de las exportaciones	72
a)	Incentivos fiscales	72
b)	Incentivos aduaneros	75
c)	Incentivos financieros	77
d)	Otros incentivos	79
4.	Transformación de la estructura de exportaciones y evaluación de los incentivos vigentes	81
BIBLIOGRAFIA		88

I. INTRODUCCION

En el contexto mundial del presente, las políticas nacionales en materia de promoción de exportaciones están condicionadas por los dinámicos cambios que se producen en el comercio internacional, lo que exige un continuo seguimiento y una adaptación constante de los mecanismos disponibles, si se desea lograr los objetivos previstos.

Diversos factores, internos y externos, influyen sobre las estrategias y los programas de fomento de las exportaciones. Entre éstos, las políticas nacionales desempeñan un papel fundamental, dado que la evolución de los esquemas institucionales de promoción de las exportaciones como ejes de su expansión y diversificación en el largo plazo está estrechamente ligada a la infraestructura que tales políticas generen.

Las experiencias de algunos países de América Latina parecen indicar que, en general, los gobiernos tomaron conciencia de la necesidad de crear una infraestructura adecuada para el fomento de las exportaciones. Por otra parte, en muchos casos la falta de estabilidad y de accesibilidad de los incentivos establecidos los ha vuelto ineficaces. Esto se debe a que la mayoría de ellos no han sido concebidos como parte integrante de estrategias nacionales de promoción de exportaciones, y también al hecho de que suelen sufrir sucesivas modificaciones para adaptarlos a cambios en las políticas económicas de los países, o a compromisos adquiridos con organismos internacionales financieros y comerciales.

Sin embargo, cabe señalar que en América Latina también ha habido experiencias exitosas en cuanto a esquemas de promoción de exportaciones, que han contribuido en gran medida a mejorar la capacidad de competencia de algunos países y a insertarlos en el mercado internacional.

Dado que para la promoción de exportaciones es de fundamental importancia la existencia de un aparato institucional adecuado, el propósito del presente trabajo es presentar y analizar la evolución de la infraestructura y los principales mecanismos diseñados con este objeto en México y en Colombia. En el sector de comercio exterior de ambos países se han registrado recientemente profundos cambios, por lo que se considera que constituyen dos ejemplos representativos de la manera en que actualmente se está enfrentando la problemática de la promoción de exportaciones en América Latina.

Con el fin de ilustrar mejor la situación imperante en este sector, podría ser interesante dar una imagen sucinta de la evolución de las políticas y de la infraestructura institucional destinadas a fortalecer las exportaciones en América Latina, así como de los estudios más recientes sobre la materia.

En la región, las políticas de fomento de las ventas externas de productos no tradicionales se empezaron a poner en práctica a partir de los años sesenta y setenta. El proceso se ha caracterizado por basarse en la existencia de estructuras productivas que excedían la capacidad de absorción de los

respectivos mercados internos. En varios países de América Latina se registraba un alto grado de capacidad ociosa en el sector manufacturero, que variaba según las ramas; esto se debía, en parte, a un conjunto de distorsiones y al reducido tamaño del mercado nacional. Ante lo difícil que resultaba ajustarla la demanda interna a la capacidad instalada, la exportación parecía ofrecer una alternativa para colocar en otros mercados la producción de sectores excedentarios, y así atenuar los desequilibrios entre la oferta y la demanda. De esta manera, el exceso de capacidad instalada se constituyó en uno de los principales acicates para concebir una estrategia de promoción de las exportaciones industriales.

Es por ello que para la mayoría de los países, exportadores de productos primarios o con escaso grado de elaboración, la diversificación de las ventas hacia el exterior aparecía como una opción que les permitiría ampliar los mercados nacionales, el empleo y la capacidad de importar. Este aspecto parece haber influido en el sentido de que a las políticas de promoción de exportaciones de los países de la región se les ha dado un enfoque predominantemente de corto plazo; tampoco se han propuesto lograr una reorientación de las inversiones y, en consecuencia, un crecimiento estable y permanente.

Fue a partir de los años ochenta cuando en muchos países de América Latina empezó a afirmarse la convicción de que para obtener ventajas comparativas en el mercado internacional era necesario adoptar programas a más largo plazo para el desarrollo de las exportaciones. Así, en la mayoría de ellos se iniciaron reformas estructurales, sobre todo del sector comercial, con el objeto de abrir las economías al exterior y de incrementar la eficiencia y la productividad.

Por otra parte, cabe mencionar que en un estudio llevado a cabo por el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT (CCI, 1990b) sobre el efecto de las reformas estructurales en el comportamiento de las exportaciones, se llega a la conclusión de que no se da una relación causal automática entre políticas de ajuste y expansión del sector exportador. El crecimiento de este último depende de múltiples factores, entre los que se cuentan las inversiones productivas y un conjunto de servicios de apoyo y de infraestructura destinados a favorecer la producción orientada a los mercados externos.

Otro aspecto fundamental es que dentro de cada país se debe lograr una estrecha integración entre mecanismos de promoción de exportaciones y estructura productiva, sector laboral y política comercial, así como entre las entidades de financiamiento y de estímulo a las inversiones vinculadas con el desarrollo de las exportaciones.

En cuanto a los principales agentes que intervienen en la diversificación y expansión de la oferta exportable, entre ellos figuran los dirigentes políticos, la administración pública, los empresarios y la banca. A nivel de la conducción política del país, es de fundamental importancia que exista la firme decisión de desarrollar las exportaciones, fundada en el convencimiento de que esto es decisivo para el crecimiento económico. Otro aspecto crucial es que los diversos ministerios de gobierno deben actuar de concierto para impulsar la expansión del sector exportador. En caso contrario, sería imposible para la administración pública formular planes para identificar productos promisorios e incrementar las exportaciones.

Con respecto al sector empresarial, cabe señalar que en muchos países de América Latina su carácter ha sido heterogéneo, además de dividirse en dos grupos predominantes: por un lado, un

reducido número de empresas importantes, con abundantes recursos propios y fácil acceso al crédito; y, por el otro, una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas, con muy limitada capacidad económica y crediticia.

Por su parte, en muchos casos el sistema bancario ha asumido el papel de espectador y no ha tomado conciencia de estar participando en el esfuerzo nacional por expandir las exportaciones. Esto lleva a señalar que otro obstáculo fundamental en este empeño puede ser la falta de un compromiso a nivel de todo el país.

Por el contrario, en los países en que se han alcanzado tasas elevadas de crecimiento de las ventas externas se aprecia que existe una estrecha interacción entre los elementos mencionados. En este sentido, un artículo aparecido en Economic Impact (Burton, 1989), describe muy bien la función cumplida por la asociación entre gobierno y empresarios en el éxito exportador de los países recientemente industrializados de Asia sudoriental. El modelo económico de éstos y el de América Latina "se caracterizan por una amplia intervención gubernamental. Lo que parece distinguir la actuación económica del Asia sudoriental no es el predominio de la empresa libre, sino la colaboración, sumamente eficaz, entre los sectores privado y público. Unas metas y compromisos compartidos, juntamente con un alto grado de profesionalidad en el servicio del desarrollo económico nacional han caracterizado la estrategia económica de la región. Las fuerzas del mercado y la intervención gubernamental no están enfrentadas, sino cuidadosamente coordinadas para el beneficio económico nacional".

No cabe duda de que una sólida infraestructura institucional es la base indispensable para facilitar el diálogo entre empresarios y gobierno, así como para prestar asistencia a los exportadores a fin de que se beneficien de las políticas públicas.

En informes recientes sobre algunos países de América Latina, elaborados por el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, se plantea que la debilidad y la fragmentación de la infraestructura institucional son factores que limitan el desarrollo de las exportaciones.

De acuerdo con un estudio realizado por la CEPAL (CEPAL, 1983a), a principios de los años ochenta en la mayoría de los países latinoamericanos se disponía de un marco institucional para fomentar la actividad exportadora, con los correspondientes organismos públicos especializados. En algunos casos se trataba de centros o de institutos autónomos, relacionados con el respectivo ministerio de economía, encargados de la puesta en práctica de los esquemas para impulsar las exportaciones, así como de las actividades complementarias de éstos. En otros, sus funciones eran más bien promocionales, tales como la divulgación de información comercial, pero sin atribuciones para manejar en forma directa otros mecanismos de fomento, cuya conducción dependía de diversas entidades del sector público.

Junto con estos organismos, también tienen una activa participación otras instituciones competentes en ámbitos relacionados con el desarrollo de las exportaciones, básicamente los ministerios de hacienda y de relaciones exteriores y el banco central y, en otros casos, ministerios sectoriales, como los de agricultura, minería y transporte.

Sin embargo, se percibe que en el sector público faltan instituciones eficientes y con capacidad para asumir diversas funciones y responsabilidades que resultan esenciales para expandir las

exportaciones. Estas deficiencias se refieren principalmente a los siguientes aspectos: i) políticas y estrategias de desarrollo del sector exportador; y ii) servicios de promoción y apoyo a las exportaciones.

Asimismo, se aprecia la ausencia de una infraestructura institucional que procure establecer políticas y estrategias nacionales para promover las exportaciones en forma coherente y concertada; las funciones que ello requiere están repartidas entre diversos ministerios y los organismos públicos competentes en este ámbito actúan en forma descoordinada. Estas son las principales causas de la frecuente duplicación de mandatos y de confusiones en cuanto a líneas jerárquicas y responsabilidad decisoria.

Según las conclusiones de un reciente estudio sobre los esquemas institucionales de estímulo a las exportaciones adoptados por tres países latinoamericanos (CEPAL, 1990), tras muchos años y esfuerzos, ninguno ha logrado superar totalmente los problemas arriba mencionados. En Brasil, se encargó a un único organismo la ejecución de la política comercial y de las medidas de promoción de la actividad exportadora, en tanto que en Costa Rica y Chile intervienen diversos organismos en la realización de estas tareas, pero en la práctica ni uno ni otro modelo parecen ser los ideales. De acuerdo con el mismo estudio, se producen traslajos de funciones y falta un organismo superior que coordine y adopte las decisiones fundamentales en materia de políticas y de su puesta en ejecución.

En el caso chileno, se ha detectado una insuficiente coordinación interinstitucional entre los diversos organismos de fomento y de apoyo al proceso productivo, los encargados de la política macroeconómica, las instituciones responsables de la capacitación y de la generación de tecnología, y las que deben ocuparse de las actividades en el exterior. Según el mismo informe, lo que realmente se necesita es una mayor coordinación de la acción pública mediante la creación de una instancia gubernamental específica, que coordine el sistema exportador en su conjunto.

En el estudio en referencia se señala que "los mayores atrasos institucionales no parecen estar en el encuadre de las tareas hacia el exterior, ni tampoco en el nivel jerárquico en el que se ubican las responsabilidades de la política de promoción de exportaciones, sino más bien en la renovación de la institucionalidad que enmarca las tareas hacia el interior, y cuya estructura antecede a las estrategias promotoras de las exportaciones".

Volviendo al caso de Chile, actualmente se debate sobre cómo hacer más eficiente la acción del Estado en materia de comercio exterior. Por el momento, parece improbable que se opte por crear un ministerio de comercio exterior, decisión que exigiría un minucioso análisis de costos y beneficios. En cambio, la mejor fórmula para elevar el nivel institucional de las relaciones económicas internacionales podría ser el establecimiento de una subsecretaría, sobre la base de la actual Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este cambio respondería específicamente al deseo de optimizar la puesta en práctica de la denominada "segunda fase exportadora" del país.

En el plano de la coordinación entre los sectores público y privado en Chile, no obstante la existencia de numerosas instancias para el diálogo en materia de comercio exterior (los comités de PROCHILE y de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en las negociaciones con Estados Unidos, Argentina y Venezuela, entre otros), parece hacer falta un comité de mayor nivel jerárquico que los demás y de carácter eminentemente operativo, para el cual la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales actuaría como secretaría técnica. Este comité se ocuparía

de analizar, desde un punto de vista estratégico, la orientación de las iniciativas chilenas para integrarse en la economía mundial y de programar acciones tácticas de penetración en los mercados externos, de detectar eventuales omisiones en la actuación de los comités establecidos y, finalmente, de zanjar las diferencias que pudieran producirse en determinadas áreas.^{1/}

Con respecto a las instituciones privadas de fomento, en algunos países latinoamericanos existen asociaciones de exportadores que han contribuido activamente al diseño de políticas generales, estrategias e incentivos, y que también han prestado servicios de promoción y apoyo a las empresas miembros. Tales grupos privados pueden ejercer una influencia importante en los esfuerzos por diversificar y expandir las exportaciones nacionales.

De acuerdo con lo anterior, en muchos países de la región se están llevando a cabo procesos de reforma de la estructura institucional existente, debido a la urgente necesidad de agilizar la interacción entre las principales instituciones a quienes atañe la promoción de las ventas externas, las encargadas de fomentar las inversiones, la banca del desarrollo, los ministerios y otros organismos públicos competentes en materia de exportaciones. Además, es muy importante que las políticas relacionadas con este ámbito operen en forma coordinada y que las actividades se realicen en estrecha colaboración con la comunidad empresarial.

En un documento de estrategia del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT (CCI, 1991b) se sintetizan con gran precisión los principales obstáculos que enfrentan los países en desarrollo en sus esfuerzos por promover e incrementar las exportaciones:

- a) Falta de estrategias y programas nacionales bien concebidos e integrados para el fomento del comercio exterior;
- b) Instituciones nacionales carentes de la autoridad y los recursos necesarios como para formular y llevar a cabo programas integrales de promoción de exportaciones;
- c) Insuficiente coordinación entre las diversas entidades oficiales involucradas (ministerios relacionados con la producción, instituciones financieras, corporaciones de desarrollo del sector exportador y otras);
- d) Vínculos ineficaces entre las instituciones y programas a los que atañe la promoción del comercio exterior, los relacionados con el desarrollo de la producción exportable, y la comunidad empresarial, en la que recae la responsabilidad final de la puesta en práctica de los programas de exportación.

Asimismo, en un reciente estudio llevado a cabo por el Banco Mundial (Hogan, Keesing y Singer, 1991), se indica que la mayoría de los organismos públicos de promoción de exportaciones en los países en desarrollo han resultado ser inadecuados y no han cumplido con sus objetivos.

Finalmente, de acuerdo con una propuesta del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT (CCI, 1991c), resulta evidente que si los países de América Latina quieren

^{1/} Esta propuesta, elaborada por Eduardo Moyano, titular de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, y por José Antonio Guzmán, presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, recién ha sido entregada al Presidente de la República.

competir con sus productos en el mercado internacional, se necesitan estrategias de comercio exterior de mediano y largo plazo, así como servicios de apoyo a las exportaciones debidamente ágiles y eficientes.

El propósito del presente trabajo es mostrar la forma en que México y Colombia, mediante profundas transformaciones de sus aparatos institucionales, se han propuesto superar los principales obstáculos que se oponen al desarrollo de sus exportaciones e insertarse más competitivamente en los mercados internacionales.

En el caso de México, se analizará el proceso de apertura comercial emprendido en la década de los ochenta en relación con los profundos cambios del aparato institucional de promoción de exportaciones que le han acompañado. Este nuevo esquema institucional ha contribuido enormemente a eliminar muchos de los tradicionales estrangulamientos para el desarrollo del comercio exterior.

Actualmente, es posible apreciar los resultados concretos de la nueva estrategia aplicada por ese país en materia de impulso a la actividad exportadora. Es particularmente notable el hecho de que, a partir de 1990, México ha logrado agilizar su comercio exterior reuniendo en un único organismo, el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), las funciones de promoción y de financiamiento de las exportaciones. Además, llama especialmente la atención la amplia gama de incentivos puesta a disposición de los exportadores, tales como los Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), los Programas de Concertación con Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), los Programas para Empresas de Comercio Exterior (ECEX), y otros instrumentos novedosos, entre los que figuran las Cuentas Aduaneras y la Tarjeta Exporta.

Igualmente, la creación, en 1989, de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), organismo de consulta y de coordinación entre los sectores público y privado, ha contribuido en gran medida a agilizar los trámites de comercio exterior. Se analizarán su estructura y funciones, así como los resultados concretos obtenidos a partir de su creación.

Colombia, por su parte, tradicionalmente se ha caracterizado por contar con un sistema relativamente estable de promoción de sus ventas externas, que ha contribuido a incrementar y a diversificar las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, en el presente estudio se mostrará que los clásicos incentivos colombianos --los créditos del Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), el Certificado de Reembolso Tributario (CERT), y el llamado Plan Vallejo-- se han reducido gradualmente, hasta casi desaparecer.

El país atraviesa actualmente por un importante y delicado momento de transición. De hecho, Colombia ha emprendido un rápido proceso de apertura comercial, lo que ha acarreado profundas reformas del aparato institucional encargado del comercio exterior, tales como la reciente creación de un Ministerio de Comercio Exterior y la transformación del Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO) en el Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX).

Sin embargo, es importante hacer notar que, si bien el nuevo sistema parece más ágil y asegura una mayor participación del sector privado en materia de comercio exterior (mediante el funcionamiento de comisiones mixtas), aún sería prematuro opinar sobre su efectividad, dado el escaso tiempo transcurrido desde la implantación de la reforma.

El análisis de estas dos experiencias tiene por objeto identificar los aspectos más innovativos que caracterizan a los nuevos aparatos de promoción de exportaciones de ambos países, así como determinar la eficacia de los incentivos ofrecidos.

Para la realización del presente trabajo han sido especialmente importantes las entrevistas a representantes de los sectores público y privado de comercio exterior de los dos países. Ello ha permitido tener una visión más amplia de la situación reinante en este ámbito, así como individualizar la problemática actual desde el punto de vista de las diversas entidades involucradas en la actividad exportadora.

Finalmente, a partir de las experiencias de Colombia y México, se pretende demostrar que el delicado proceso de transición que se está dando en materia de comercio exterior en América Latina exige una revisión total de los tradicionales organismos e instrumentos de promoción de exportaciones, a fin de adaptarlos a una realidad dinámica y en continua evolución.

II. ESTUDIOS DE CASOS

A. MEXICO

1. Antecedentes sobre política comercial

En comparación con el período de posguerra, en la actualidad México se enfrenta a la nueva dinámica de la economía internacional con una estructura y una planta industrial profundamente transformadas.

Cabe hacer notar que los cambios ocurridos en el mundo han sido simultáneos con los esfuerzos internos de estabilización realizados por el país, lo que hace aún más complejo el proceso de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo que México, al igual que el resto del mundo, está llevando a cabo.

A fin de entender las modificaciones de la estructura de comercio exterior y tener una visión más completa de la actual política mexicana de promoción de exportaciones, parece oportuno revisar rápidamente las principales etapas de la evolución económica y comercial de ese país con posterioridad a la segunda guerra mundial.

Como ya se ha señalado en otros estudios (Sandoval y Arroyo, 1990), durante todo el período de posguerra, en México se otorgó prioridad a la protección del mercado interno, mediante la aplicación de elevados aranceles y un rígido y discrecional manejo de los permisos de importación. En esos años, la economía mexicana se caracterizó por un rápido aumento de los precios, lo que dio inicio a un proceso de inflación-devaluación. Para ilustrar lo sucedido durante ese período, cabe mencionar que, como resultado de sucesivas devaluaciones, la tasa de cambio subió de 4.85 pesos por dólar en 1945 a 12.50 en septiembre de 1954, nivel que se mantuvo hasta septiembre de 1976, cuando se fijó el tipo de cambio en 20 pesos por dólar, para luego iniciar una nueva devaluación antes de finalizar el año. Como resultado de estas medidas, la tasa de inflación disminuyó con respecto al período anterior, pero continuó siendo mayor que la de su socio comercial más importante, Estados Unidos; durante ese mismo período, debido a la paridad fija de la tasa de cambio nominal, se produjo una apreciación del peso en relación con el dólar que alcanzó a 17% en términos reales (Balassa, 1983).

La creciente sobrevaluación del peso provocó un aumento de las barreras proteccionistas. Entre 1956 y 1970, se duplicó el número de las categorías de bienes de importación controlada, cuya participación pasó de 33% a 65% del total. Durante el mismo período, la proporción promedio de importaciones de partidas controladas aumentó de 28% a 59%, con un nivel máximo de 65% en 1964 (Solís, 1981).

En 1960, a raíz de la unificación de la clasificación aduanera, subieron nuevamente los aranceles. Durante la década de los sesenta, se agregaron anualmente alrededor de 1 000 nuevas categorías de importación controlada.

Con respecto a las tasas de protección efectiva concedidas al sector manufacturero mexicano durante el decenio 1960-1970, cabe destacar que ascendieron de 45% a 67% en el caso de maquinaria no eléctrica, de 48% a 88% para implementos eléctricos, y de 49% a 90% para equipo de transporte (Ten Kate y Wallace, 1980). De hecho, el aumento del proteccionismo acentuó el sesgo adverso a

las exportaciones manufactureras, si se considera que en 1969 sólo 20% de ellas tenía acceso a créditos preferenciales y que sufrieron los efectos de la sobrevaluación del peso.

En los años setenta, se introdujo un esquema de promoción de exportaciones, mediante el sistema de Certificados de Devolución de Impuestos (CEDI) que, como se demostrará más adelante, contribuyó mucho a estimular las exportaciones de manufacturas. Otros de los dispositivos importantes creados durante ese período fueron el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) y el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI), destinados a financiar inversiones orientadas a la exportación mediante la concesión de créditos preferenciales para la compra de maquinaria y equipo.

Finalmente, nació el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), dedicado a fortalecer los esfuerzos para promover las exportaciones por la vía de recopilar y disseminar información sobre posibilidades comerciales en mercados externos y de organizar misiones de negocios.

Con respecto a la industria maquiladora --que se caracteriza por importar materiales, partes y piezas libres de impuestos y reexportar los productos ensamblados, en especial a Estados Unidos, donde únicamente se pagan derechos sobre el valor agregado-- surgió en los años sesenta, pero sólo a partir de 1971 recibió un tratamiento especial respaldado por la legislación correspondiente.

Como es de todos conocido, en la década de los setenta se descubrieron importantes yacimientos de hidrocarburos. A raíz del consiguiente auge petrolero se produjo un cambio drástico en el comercio exterior: entre 1978 y 1982, las exportaciones de petróleo llegaron a representar, en promedio, 45% de los ingresos del balance comercial, en tanto que disminuía la participación de las ventas de productos agropecuarios y del turismo. Esta favorable situación permitió reducir el nivel de protección a las importaciones, con la idea de que su liberalización contribuiría a atenuar el sesgo antiexportador. En este contexto, las categorías de productos primarios sujetas a licencia de importación disminuyeron significativamente, de 80% en 1977 a 24% en 1979 (Abraham y del Río, 1981). Sin embargo, la crisis de la deuda en 1982 provocó un nuevo aumento de los aranceles y las restricciones.

En síntesis, tras la reducción de las medidas discriminatorias en contra de las exportaciones que se había producido entre 1977 y 1979, otra vez se acentuó la tendencia antiexportadora. Las ventas externas de materias primas y de manufacturas fueron afectadas negativamente por la sobrevaluación del peso y por la creciente protección otorgada a las importaciones, lo que fue sólo parcialmente compensado por los subsidios a la producción concedidos en 1979, en el marco del programa de desarrollo industrial.

Sobre la base de las observaciones anteriores, es posible afirmar que durante el período 1960-1982, la política económica mexicana fue implícitamente adversa a las exportaciones. De Mateo muestra que, en el curso de esos años, tal sesgo representó valores que oscilaron entre 3% y 54%. Según sus estimaciones, en 1982 el mercado interno era, en promedio, 54% más atractivo para la economía que el externo (de Mateo, 1988).

A partir de 1983 se produjo un cambio estructural en la economía mexicana: se iniciaron esfuerzos por lograr una mayor inserción en el contexto económico mundial, mediante la liberalización del comercio exterior y la flexibilización de las políticas que regulaban la inversión extranjera directa. Cabe destacar que, para la consecución de este objetivo, el Gobierno atribuyó gran

importancia al fomento de las exportaciones no petroleras y de las negociaciones comerciales de carácter bilateral, regional y multilateral.

El proceso de cambio estructural se dio en varios frentes: en 1983 se inició un programa de ajuste para reducir el déficit del balance de pagos provocado por la creciente transferencia de divisas al exterior, cuyo monto había llegado a 10 500 millones de dólares en 1982, equivalente a poco más de 6% del producto interno. Básicamente, este programa consistía en sustituir progresivamente el permiso de importación por el arancel. El proceso de liberalización abarcó las materias primas, los productos intermedios, las partes y piezas y la mayoría de los bienes de capital. El requisito de licencia previa se mantuvo para algunas partidas, como los alimentos básicos, los bienes sujetos a programas de fabricación, las materias primas para la industria farmacéutica, los productos finales de las industrias de computación y de telecomunicaciones, ciertas máquinas y herramientas, y los productos celulósicos.

Además, se suprimieron paulatinamente los precios oficiales de importación (proceso que se completó a principios de 1988), en tanto que durante 1986 y 1987 se eliminaron los permisos de importación (CEPAL, 1991).

En el curso de ese período se procedió también a reducir la dispersión y los niveles arancelarios (programa de desgravación arancelaria), y se adoptó un sistema más moderno de clasificación y codificación de productos. Así, en julio de 1988 entraron en vigor las nuevas tarifas impositivas de importación y exportación, que incorporaban la nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

En esa misma época se inició una racionalización progresiva de la política comercial, ligada a las transformaciones introducidas a la planta industrial para hacerla más competitiva a nivel internacional. Asimismo, es importante destacar que en 1986 México suscribió el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo que constituyó un testimonio de su voluntad de consolidar su posición en el mercado internacional. Además, el 31 de enero de 1986 se promulgó la Ley de Comercio Exterior, en la que se establecían las bases jurídicas para la ejecución de la política comercial mexicana.

En el renglón de apoyo a las exportaciones, a partir de 1984 se han tomado importantes medidas. De hecho, ese año se creó el Programa de Fomento Integral de las Exportaciones (PROFIEX), cuyos dos principios fundamentales eran: continuar simplificando los trámites administrativos de exportación, y adoptar en favor de las empresas exportadoras mexicanas medidas de apoyo equivalentes a las que otros países otorgaban a las suyas y que eran aceptadas a nivel internacional. Además de estimular la exportación de productos no petroleros, el PROFIEX reafirmaba el sentido del cambio estructural, cuyo propósito era consolidar un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior, mediante la incorporación activa a la actividad exportadora de sectores como el de productos metálicos estructurales, la industria básica del hierro y el acero, el cemento y los productos químicos y petroquímicos. A su amparo, como se verá más adelante, se diseñaron variados y novedosos instrumentos de promoción, como el régimen de Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), el de Programas de Concertación con Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), y otros de carácter financiero, como la Carta de Crédito Doméstica, que permitió facilitar las transacciones entre exportadores indirectos y finales.

El PROFIEEX, según las palabras del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado "constituyó la manifestación de la voluntad política de la presente administración de comprometer todos los instrumentos de política económica disponibles, para fomentar las exportaciones no petroleras y hacer de éstas un pilar en el cambio estructural que requiere el país, para salir de la crisis y para reencontrar el sendero del crecimiento económico." (de la Madrid, 1986)

Además, el reconocimiento de la necesidad de vincular las políticas de desarrollo industrial y de comercio exterior se reflejó en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE), establecido con el objeto de propiciar la consolidación de un sector productivo articulado y competitivo, tanto en el mercado interno como en el internacional.

También se debe subrayar que, paralelamente al proceso de apertura comercial, se adecuó el Programa de Fomento a la Industria Maquiladora, que le ha dado un gran dinamismo al sector. Para formarse una idea del ritmo de crecimiento de esta industria, entre 1986 y 1990, su valor agregado aumentó a una tasa media anual de 29%; durante el mismo período, los insumos importados y las exportaciones totales del sector crecieron a razón de 24.5% y 25.7% al año, respectivamente. En la actualidad, esta industria genera un valor agregado de 3 600 millones de dólares anuales (SECOFI, 1991).

En síntesis, es posible afirmar que la piedra angular de las medidas para fomentar las exportaciones adoptadas en esos años fue el empeño por situar al exportador mexicano por lo menos en igualdad de condiciones con respecto a sus competidores en los mercados externo y nacional.^{2/}

Si se examina la economía mexicana en su etapa actual, son evidentes los cambios radicales que ha implicado el nuevo modelo orientado hacia la exportación, cuya principal característica es una mayor integración del país en la economía internacional. De las partidas arancelarias, 80% ya no requiere licencia previa de importación, la cobertura de éstas en términos de porcentaje sobre la producción se redujo de 92.2% en junio de 1985 a 17.9% en diciembre de 1990, y se eliminaron los precios oficiales de importación. La exigencia de permiso previo se mantiene para ciertos bienes agrícolas y alimentarios, el petróleo y sus derivados y algunos productos acogidos a programas de fomento industrial. Las tasas impositivas han sido consolidadas en cinco niveles (de 0% a 20%), a diferencia de los 20 que existían en 1983, y el arancel promedio de la economía es de 9.5%, en comparación con 16.4% en 1982.

De lo expuesto se desprende que la tarea de reestructuración emprendida en México en los años ochenta fue difícil, pero ya produjo sus primeros frutos. En 1991, las finanzas públicas registraron un superávit, la economía creció 3.6% y la inflación se redujo a 18.5%, gracias al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) --programa antiinflacionario que siguió al Pacto de Solidaridad Económica (PSE)-- basado en un mecanismo de concertación entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores. Dicho acuerdo se acaba de renovar y regirá hasta septiembre de 1993. Su repactación incluye, entre otras medidas, la reducción del deslizamiento diario del tipo de cambio (de 40 a 20 centavos), un aumento de 12% de los salarios mínimos y la rebaja de 15% a 10% del impuesto al valor agregado.

^{2/} "Un país no puede aprovechar sus ventajas comparativas en el mercado mundial por medio de la especialización si no es capaz de competir en condiciones de igualdad con otros países en lo referente a mercados y políticas...". Véase Yung W. Rhee, A Framework for Export Policy and Administration, Banco Mundial, Washington, 1984, p. 7.

En este contexto, la promoción de las exportaciones es uno de los cinco principios en que se funda la estrategia del Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994.^{3/}

2. El aparato institucional de promoción de exportaciones

En 1985, el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT realizó un estudio sobre los sistemas e infraestructura institucional para la promoción de exportaciones en siete países de América Latina, uno de los cuales era México (CCI, 1985). En este documento se concede particular importancia a las modalidades de organización adoptadas por tales instituciones, sus formas de inserción en el mercado internacional, la puesta en práctica de sus planes de acción y las actividades que realizan.

En esta sección se analizará la evolución de la infraestructura institucional encargada de promover las exportaciones en México a lo largo de los últimos años. Asimismo, se examinará en detalle el organigrama actual y las actividades de los dos organismos clave en quienes recae esta responsabilidad: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).

Actualmente, son varias las secretarías que tienen injerencia en los diversos controles a los que está sometido el comercio exterior, función reguladora que llevan a cabo mediante la emisión de autorizaciones, permisos, opiniones y certificados, la fijación de cuotas y aranceles, y otras actividades relativas a la importación o exportación de los diversos productos. Las siguientes son las dependencias gubernamentales que intervienen en la promoción del comercio exterior:

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, máximo organismo regulador, dependiente del poder ejecutivo, y encargado de formular, conducir y supervisar la política de comercio exterior;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, principal entidad encargada de la reglamentación aduanera.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que controla la importación de productos altamente contaminantes para uso de la industria nacional y otorga autorizaciones o permisos para su exportación o importación.

^{3/} Presentación del Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, por parte del doctor Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial (18 de enero de 1990): "En una economía abierta, el esfuerzo exportador es prioritario. Por ello, el Gobierno se ha propuesto estimular la vocación exportadora del país, con una política activa tanto al interior como al exterior del país. En el ámbito interno, la acción promotora del Gobierno se basa en la eliminación de obstáculos o trabas que reduzcan la capacidad y el ánimo exportador, a través de instancias ejecutivas y resolutivas en las que participan los exportadores, como la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones, que ya opera con alta efectividad. En el ámbito externo, la negociación activa y firme para mejorar el acceso de productos mexicanos a los mercados mundiales, es el complemento natural a la tarea de promoción interna. México pugna en todos los foros en los que participa por obtener un reconocimiento cabal al esfuerzo de apertura realizado y asegurar un acceso permanente en los mercados de nuestros socios comerciales. El aumento sustancial en las ventas de productos mexicanos en los mercados internacionales ratifica la capacidad de la industria mexicana para producir con calidad y competir con eficiencia, y confirma la consolidación de una nueva cultura exportadora en el empresario mexicano". El Mercado de Valores, No. 3, 1 de febrero de 1990.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, encargada de regular la entrada y salida de productos agropecuarios y forestales.

Secretaría de Salud, cuya función en este campo se refiere a la emisión de permisos, registros, certificados de libre venta, autorizaciones y otros para productos que entran en contacto directo con el cuerpo humano (alimentos, medicamentos, bebidas y tabaco, cosméticos y similares);

Secretaría de Pesca, que debe autorizar la importación o exportación de productos pesqueros con antelación a la captura de especies marinas o a su comercialización;

Secretaría de Defensa Nacional, que controla el movimiento de armas, municiones, explosivos y equipo bélico mediante la emisión de permisos y dictámenes.

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, con injerencia directa en la explotación del petróleo y sus derivados, la energía eléctrica y los productos del subsuelo nacional.

Secretaría de Educación Pública, que regula la importación y exportación de obras de arte.

Secretaría de Gobernación, a la que compete supervisar el ingreso o la expedición de elementos que pudieran poner en riesgo el orden público.

En el presente estudio se analizará en mayor detalle la estructura y las funciones de la SECOFI, cuya injerencia en el ámbito de la promoción de exportaciones es directa.

a) La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)

Esta Secretaría es la encargada de formular las políticas nacionales de comercio exterior. Coordina la preparación del Plan Sectorial, sobre la base de los lineamientos y estrategias del Plan Nacional, mediante reuniones técnicas interministeriales y con organismos ejecutores en áreas específicas del sector. Este proceso implica un amplio sistema de relaciones interinstitucionales.

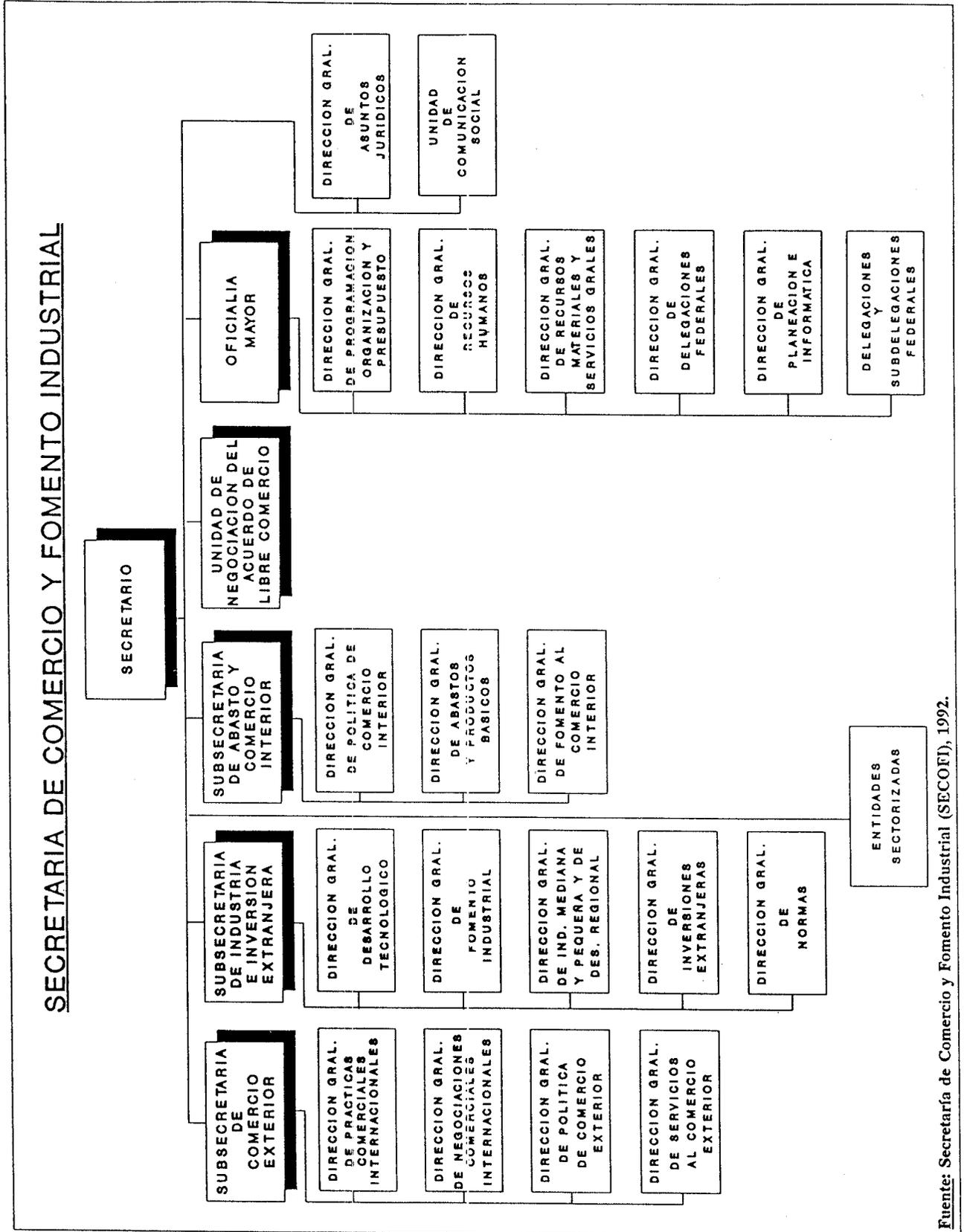
El Gabinete de Comercio Exterior es el organismo de más alto nivel que organiza y aprueba el Plan sectorial; está integrado por el Presidente de la República, los Secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comercio y Fomento Industrial, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transporte, y representantes de los Bancos de México y Nacional de Comercio Exterior.

Como se puede apreciar en el organigrama (véase el cuadro 1), la SECOFI se compone básicamente de un secretaría y tres subsecretarías. La Subsecretaría de Comercio Exterior, a su vez, está formada por cuatro direcciones generales:

La Dirección General de Prácticas Comerciales Internacionales, que se dedica exclusivamente a llevar a cabo las investigaciones sobre dumping y subsidios.

La Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales, que tiene a su cargo las tratativas comerciales con otros países, a las que se asigna una importancia fundamental en la estrategia mexicana de promoción de exportaciones. Sus esfuerzos de negociación se

Cuadro I



Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), 1992.

centran primordialmente en el GATT, América del Norte, América Latina y el Caribe, la Cuenca Oriental del Pacífico y Europa.

La Dirección General de Política de Comercio Exterior, que realiza las actividades externas de promoción, en particular las relacionadas con las Comisiones Mixtas de Promoción de Exportaciones (COMPEX).

La Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, que comprende cuatro direcciones de área: COMPEX, proyectos de exportación, servicios al exportador (Programas PITEK, ALTEX, draw-back y similares), y permisos de importación (armas y productos básicos, entre otros). La actividad de esta última se ha reducido mucho a partir de 1985 debido a la drástica reducción de las categorías sujetas a permiso previo de importación.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuenta, además, con las Subsecretarías de Industria e Inversión Extranjera y de Abasto y Comercio Interior. Además, se ha constituido una Unidad de Negociación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, y una Oficialía Mayor, que se ocupa de coordinar las distintas delegaciones y subdelegaciones federales.

b) El Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)

Creado en 1937, sobre la base de una concesión otorgada por el Gobierno Federal, este organismo desempeña un papel medular en la promoción del comercio exterior mexicano. Originalmente, su función central era financiar las exportaciones de materias primas y la adquisición de alimentos y otros insumos necesarios para el país.

Dada la importancia que iba adquiriendo el comercio exterior para el desarrollo de México, el Presidente de la Madrid decidió dotar al BANCOMEXT de un marco jurídico que ampliara y facilitara el mejor cumplimiento de sus funciones; así, mediante una ley promulgada el 20 de enero de 1986, se estableció un Banco Nacional de Comercio Exterior renovado, al facultarlo para apoyar, tanto en el ámbito financiero como en el promocional, a los productores nacionales que participan en el comercio exterior.

De tal manera, de ser una entidad dedicada estrictamente a prestar asistencia financiera a la banca comercial, se transformó en el órgano del Gobierno Federal encargado de financiar y de promover el comercio exterior de México. Al crear un Banco Nacional de Comercio Exterior "ampliado" el propósito de las autoridades fue concentrar en una sola institución los servicios financieros y promocionales de apoyo al exportador y al importador. Actualmente, no existe en el mundo otra entidad que reúna ambos tipos de atribuciones, que normalmente son de competencia de órganos separados.

Cabe subrayar la importancia y la singularidad del BANCOMEXT, que con su doble función, financiera y promocional, es hoy el producto de la fusión de tres instituciones: el Banco propiamente tal, el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).

Inicialmente, el FOMEX era un fideicomiso administrado por el Banco de México, creado en los años setenta con el objeto de dar apoyo crediticio a las exportaciones mexicanas de

manufacturas. Entre 1983 y 1990, esta función fue siendo gradualmente incorporada a las de financiamiento de exportaciones que correspondían al BANCOMEXT.

A partir de 1983 y hasta 1990, los términos y esquemas de financiamiento y las fórmulas operativas del FOMEX y del propio Banco se fueron adaptando a las cambiantes necesidades de los diversos sectores productivos de México.

En este paulatino proceso de incorporación de las funciones del FOMEX a las del BANCOMEXT, se trató de mantener los elementos que habían dado buenos resultados, en tanto que se reformaban los que ya no respondían a las condiciones de la planta productiva.

Finalmente, en 1990, se consideró que ya no tenía sentido mantener un fideicomiso, con bienes y recursos financieros propios, dentro de la estructura del BANCOMEXT, por lo que se procedió a traspasar oficialmente a este último las funciones, los fondos y el patrimonio del FOMEX.

En cuanto al Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), era una institución autónoma, con amplia independencia operativa, que intervenía en la definición de la política de comercio exterior y estaba encargada de formular las medidas para el fomento de las exportaciones. Como presupuesto básico anual, se le destinaba 20% de los ingresos generados por la tarifa general de importación de 2.5%.

La política de promoción de exportaciones del IMCE consistía básicamente en identificar grandes áreas de acción, que luego se integraban a sus planes operativos anuales, basados, a su vez, en los lineamientos generales del Plan Sectorial de Comercio Exterior. La actividad del Instituto se concentraba especialmente en el fomento de las exportaciones de manufacturas.

Sin embargo, habiendo demostrado escasa efectividad, el IMCE fue disuelto en 1986; en consecuencia, sus funciones normativas (todas las relacionadas con política arancelaria y comercial, determinación de derechos aduaneros para la entrada o salida de mercancías, otorgamiento de permisos de importación, entre otras) fueron reasignadas a la Subsecretaría de Comercio Exterior de la SECOFI. A su vez, las funciones de carácter promocional (servicios de información, de asesoría, de capacitación y de apoyo a las empresas para su incorporación a la actividad exportadora o la consolidación de su presencia en los mercados internacionales), pasaron a ser de competencia del BANCOMEXT.

Los resultados de esta fusión parecen haber sido bastante buenos, si bien aún es prematuro emitir un juicio, dado el poco tiempo transcurrido desde que el Banco asumió las funciones que anteriormente correspondían al IMCE y al FOMEX.

En opinión de los funcionarios del BANCOMEXT, todavía se requiere de un mayor esfuerzo para integrar adecuadamente los servicios financieros y de promoción, y ofrecer a la comunidad exportadora un conjunto de apoyos que responda a sus necesidades.

En el plano de la estructura del Banco, su órgano decisorio máximo es el Consejo Directivo, integrado por representantes del más alto nivel del área pública, de la banca y del sector privado industrial y comercial del país. En esta forma, las actividades del BANCOMEXT se llevan a cabo en estrecha coordinación con los agentes que participan en el comercio exterior.

El Consejo Directivo se reúne una vez al mes, bajo la presidencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, y con el Secretario de Comercio y Fomento Industrial como vicepresidente.

En el Consejo están representadas tanto las principales Secretarías a quienes atañe la promoción de exportaciones, y también la Asociación Nacional de Bancos. Por parte del sector privado, asisten delegados de los organismos empresariales que tienen mayor gravitación en las operaciones de comercio exterior:

- la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN);
- la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA);
- el Consejo Empresarial Mexicano de Asuntos Internacionales (CEMAI);
- la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM);
- el Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

Con respecto a su organización interna, el Banco consta de un Director General y tres Directores Generales adjuntos, dos de los cuales se encargan del área financiera, en tanto que el tercero dirige la de promoción. (Véase el cuadro 2).

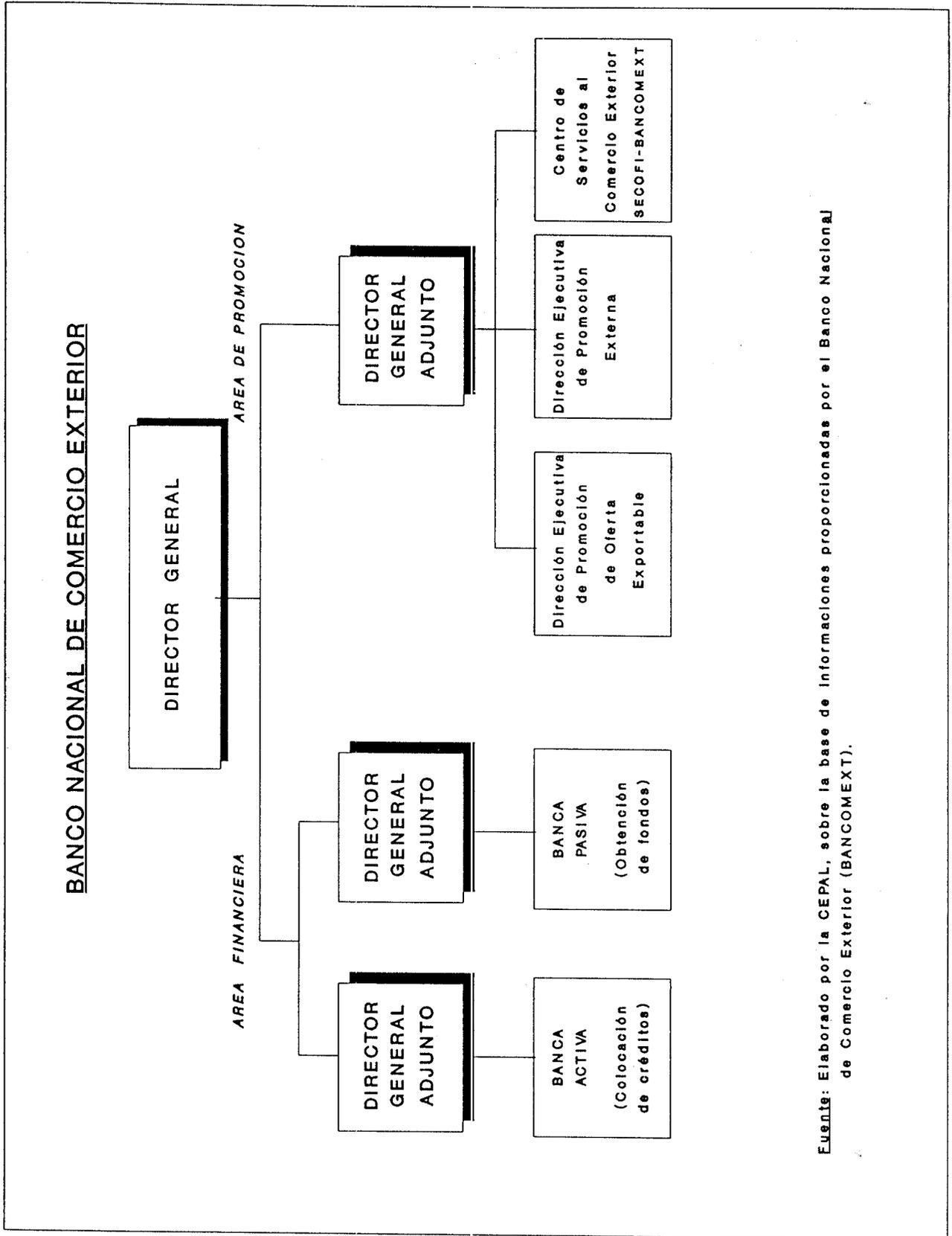
El área financiera se subdivide en Banca activa (colocación de créditos), y Banca pasiva (obtención de fondos). Ambas serán tratadas en la tercera sección de este estudio, donde se analizan los incentivos financieros a las exportaciones.

Por su parte, el área de promoción tiene tres subáreas:

La Dirección Ejecutiva de Promoción de Oferta Exportable, que se ocupa de fomentar el desarrollo de la oferta exportable dentro del país y de brindar diversos tipos de apoyo a las empresas productoras. El BANCOMEXT cuenta con 24 oficinas regionales, cuyas funciones son tanto financieras como promocionales. Se dedican, en particular, a investigar oportunidades promisorias para incrementar las exportaciones mexicanas.

La Dirección Ejecutiva de Promoción Externa es la segunda subárea del Banco y conduce las tareas de promoción afuera del país; cuenta con 40 consejerías en el extranjero, cuya principal función es la recopilación de información comercial: identificar la demanda externa de productos mexicanos, obtener datos sobre las características y tendencias del mercado internacional, las preferencias de los diversos consumidores en cada país, la oferta de los competidores y otros aspectos conexos.

El Centro de Servicios al Comercio Exterior (CSCE) SECOFI - BANCOMEXT es la tercera y más novedosa entidad del Banco en el área de promoción. En particular, el Centro se dedica a la prestación de servicios, brindando asistencia general al empresario mexicano en materia de capacitación, de asesoría y de información. Fue creado en respuesta a la inquietud surgida en la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), en el sentido de que los esfuerzos en materia de comercio exterior estaban muy dispersos y que, por lo tanto, era necesario reunirlos en un solo organismo capaz de ofrecer una gama integral de servicios en apoyo del comercio exterior acorde con las necesidades de la comunidad exportadora. Así, en febrero de 1991, el Presidente de la República ordenó a la SECOFI y al BANCOMEXT que crearan este Centro, que empezó a funcionar el 30 de septiembre de 1991.



Fuente: Elaborado por la CEPAL, sobre la base de informaciones proporcionadas por el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).

Actualmente, el Centro tiene más de 2 millones de dólares en equipamiento electrónico, que comprende computadoras, sistema de telecomunicaciones e instalaciones conexas. Cuenta, asimismo, con una planta de 99 expertos en diversas materias.^{4/}

Las principales fuentes de obtención de fondos del Banco son las siguientes:

a) Créditos de la banca comercial internacional, que son canalizados vía financiamiento al sector privado. El principal destino de estos fondos es solventar operaciones de importación.

b) Fondos obtenidos de organismos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial, para financiar operaciones tanto de exportación como de importación.

c) Obtención de recursos del mercado internacional mediante la emisión de bonos, fuente que se ha convertido en una de las más importantes.

Debido a que la imagen de México ha mejorado mucho a nivel internacional, el Banco tiene ahora acceso a fuentes que antes le estaban cerradas, como la emisión de bonos, la venta de cartera y la obtención de créditos para actividades de exportación, lo que le permite allegar recursos para financiar más operaciones.

Con referencia a las fuentes de generación de ingresos del BANCOMEXT, éstas son las siguientes:

-el propio otorgamiento de créditos;

-los intereses que se cobran por los créditos concedidos;

-el pago por los servicios promocionales que presta el Banco. Esta tercera fuente de ingresos está actualmente en vías de crecimiento.

Cabe subrayar que, si bien el BANCOMEXT pertenece al Gobierno Federal, éste no le ha asignado partidas presupuestarias desde 1989, asumiéndose que debe regirse por criterios de rentabilidad y autofinanciar sus propios gastos de operación. Por lo tanto, mediante los servicios financieros y de promoción que ofrece, el Banco tiene que ser capaz de generar ingresos suficientes como para cubrir, por lo menos, sus gastos de operación y de inversión.

En el plano de la coordinación interinstitucional entre el BANCOMEXT y la SECOFI, la existencia del Centro de Servicios al Comercio Exterior (CSCE) SECOFI-BANCOMEXT es el ejemplo más evidente del esfuerzo realizado en este sentido. La creación de este órgano es el resultado de un acuerdo entre la Secretaría y el Banco, mediante el cual se le otorgó a este último la administración del Centro. Así, el CSCE depende de la Secretaría de Comercio en lo que se refiere a información, política comercial y estudios, y del BANCOMEXT a nivel administrativo y más operativo.

^{4/} El Centro cuenta con un banco de datos que permite tener acceso, según el tipo de consulta planteada, a expertos nacionales y extranjeros. En algunos casos, el Banco presta asistencia a las empresas mexicanas mediante contactos con consultores extranjeros, especialistas en temas determinados (por ejemplo, los marmoleros de Italia).

La SECOFI proporciona al Centro apoyo en materia de información sobre estadísticas y políticas, mediante a un sistema de telecomunicaciones que lo conecta con las delegaciones de las diversas Secretarías en todos los estados y con cada una de las oficinas del Banco.^{5/}

De esta manera, las dos entidades se complementan, correspondiéndole a la Secretaría fijar las políticas económicas relativas a comercio exterior y al Banco ejecutarlas, en su calidad de instrumento financiero. También otras Secretarías, como las de Hacienda y de Comunicaciones, tienen mucha injerencia en el comercio exterior, y todas ellas están representadas en el Consejo Directivo del Banco, como también lo está el propio Gabinete Económico. Asimismo, cabe subrayar que al ser los Secretarios de Hacienda y de Comercio y Fomento Industrial presidente y vicepresidente, respectivamente, del Consejo Directivo, ambos ejercen una considerable influencia en la estrategia y en la dirección del Banco.

Aun cuando es a la SECOFI, y no al BANCCOMEXT, a quien compete la política comercial, de ésta derivan muchos efectos que repercuten sobre las actividades de promoción; como resultado, la línea divisoria entre sus respectivas áreas de acción se vuelve un tanto tenue. De hecho, la Secretaría pide la colaboración del Banco para llevar a cabo determinadas actividades y ambos elaboran en conjunto ciertos tipos de estudios, sobre todo los centrados en sectores específicos.^{6/}

Si bien la política comercial atañe únicamente a la SECOFI, en materia de promoción los dos organismos comparten un territorio común. Por ejemplo, la Secretaría no tiene tantas agencias en el exterior como el Banco, por lo que se apoya en éste en casos específicos. Sin embargo, la SECOFI tiene oficinas en las ciudades en las que México realiza negociaciones comerciales con el GATT (Ginebra), la ALADI (Montevideo), Estados Unidos (Washington) y Canadá (Ottawa).

Finalmente, para dar otro ejemplo de la coordinación existente entre ambas instituciones, interesa anotar que el Subsecretario de Comercio Exterior participa muy activamente en labores de promoción: a él le corresponde establecer los primeros contactos a nivel global, ocuparse de abrir nuevas oportunidades y trabajar con los empresarios en las fases introductorias. Pero luego es el BANCOMEXT el encargado de seguir desarrollando las diversas actividades y de proporcionar los necesarios instrumentos de carácter financiero y promocional.

3. Mecanismos de promoción de las exportaciones

La panoplia de incentivos a las exportaciones de que se dispone actualmente en México no incluye subsidios, sino más bien actividades de capacitación y de apoyo para efectos promocionales y diversas medidas tendientes a desarrollar la capacidad exportadora; esto se debe, en parte, a los acuerdos bilaterales con Estados Unidos.

^{5/} Las delegaciones de la SECOFI cuentan, a su vez, con un computador conectado con el Banco, mediante el cual pueden ofrecer asesoramiento (programas de apoyo financiero, estadísticas y otros).

^{6/} Por ejemplo, las dos entidades están colaborando actualmente en un programa destinado a estudiar y poner en práctica instrumentos de apoyo para la industria textil y de confección de prendas de vestir, que comprende actividades específicas, como el desarrollo de proveedores.

Si bien a mediados del decenio de 1960 se concedió a las industrias maquiladoras localizadas en regiones fronterizas un régimen especial de exención de derechos de importación, hasta 1971 existían pocos incentivos para las industrias nacionales orientadas hacia el mercado internacional, y los mecanismos de estímulo a la venta externa de manufacturas ascendían a menos de 2% del valor exportado.

En los años sesenta, México enfrentó crecientes dificultades para mantener el proceso de sustitución de importaciones dentro de los límites del mercado interno; ello indujo a las autoridades mexicanas a introducir, en marzo de 1971, un vasto sistema de incentivos a las exportaciones manufactureras.

a) Incentivos fiscales

Los incentivos fiscales comprenden aquellos instrumentos o medidas mediante los cuales se otorga tratamiento especial, en materia de gravámenes o subsidios internos, a la producción o comercialización de bienes destinados a la exportación. Incluyen, por una parte, los créditos fiscales y, por la otra, las exenciones, exoneraciones y devoluciones de impuestos.

i) Créditos fiscales

En México existía un régimen de Estímulos Fiscales a las Exportaciones de Productos Manufacturados, que fue derogado por decreto el 23 de abril de 1985.

ii) Exoneración y devolución de impuestos directos

Esta opción no se ha puesto en práctica en el país.

iii) Exoneración y devolución de impuestos indirectos

Con respecto al Impuesto al Valor Agregado (IVA), la ley publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978 prevé la aplicación de una tasa de 0% al valor de las exportaciones de bienes o servicios.

A partir de 1986, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público adoptó medidas a fin de reducir o eliminar impuestos que afectaban directamente a la capacidad de competencia de los productos mexicanos a nivel internacional. Ese mismo año, se acordó aplicar también 0% de IVA a las Empresas de Comercio Exterior (ECEX), toda vez que su actividad se orienta hacia la exportación.

Finalmente, con respecto a las importaciones temporales, la Ley del Impuesto al Valor Agregado señala, en su artículo 25, que no están afectas a este gravamen.

b) Incentivos aduaneros

Los incentivos aduaneros incluyen el régimen de admisión temporal, los depósitos industriales, el reintegro de derechos aduaneros (drawback), la reposición de materias primas, las zonas francas industriales, la exportación temporal y las exoneraciones de gravámenes.

En relación con los sistemas de admisión temporal, se consideró necesario fortalecer administrativamente el de importación de bienes para elaborar productos de exportación, a fin de que los productores se enfrentaran en igualdad de condiciones con sus competidores de otros países.

El 9 de mayo de 1985 se expidió el decreto que establecía programas de importación temporal para insumos destinados a la fabricación de bienes exportables y que otorgaba facilidades administrativas a aquellas empresas cuyas ventas externas equivalieran, como mínimo, a 10% de su producción o alcanzaran un valor superior a un millón de dólares al año.^{7/}

Para operaciones no acogidas a programas de importación temporal, la Ley Aduanera (que entró en vigor el 1 de julio de 1982) contemplaba la internación de mercancías en el país por un plazo de seis meses con el objeto de transformarlas o acondicionarlas, así como en calidad de envases, para su posterior reenvío al exterior.

Con el fin de facilitar la adquisición de los insumos necesarios para su proceso productivo, se estableció el Derecho a la Importación de Mercancías por Exportación (DIMEX), al cual podían acogerse los exportadores de bienes con un mínimo de 30% de integración nacional.^{8/}

Actualmente, el DIMEX ya no existe, debiéndose su eliminación, en primer lugar, a la liberalización de la mayoría de las partidas arancelarias y, en segundo lugar, a que se consideró que creaba condiciones de inequidad y discriminación.

Sin embargo, se han diseñado esquemas novedosos con el objeto de facilitar al máximo la actividad comercial externa de las empresas exportadoras. Entre éstos, los más destacados son los Programas de Importación Temporal (PITEX), las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) y las Empresas de Comercio Exterior (ECEX).

i) Los Programas de Importación Temporal (PITEX)

Actualmente, el mecanismo de admisión temporal está contemplado por la legislación aduanera, específicamente en los Programas de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación (PITEX), creados en 1985 y regulados por el decreto publicado en el Diario Oficial del 3 de mayo de 1991.

Como se aprecia en el cuadro 3, el PITEX permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación seleccionar libremente, entre proveedores nacionales y extranjeros, las mejores condiciones de abastecimiento, lo que, a su vez, favorece la concertación de compromisos de exportación a largo plazo. Así, al acogerse a un PITEX, la empresa tiene la seguridad de que podrá importar temporalmente y con amplias facilidades aduaneras los diversos bienes que requiere su proceso productivo.

^{7/} El decreto de 1985 fue modificado en 1986, cuando se le incorporaron los siguientes elementos: i) Reducción del costo de las garantías fiscales; ii) Aplicación de aranceles según los insumos importados, y no los correspondientes a productos terminados, sobre la parte acogida a importación temporal cuya venta se autorice en el mercado interno; iii) Definición del procedimiento para que las empresas pudieran optar por cambiarse del régimen de industria maquiladora al de importación temporal; iv) Implantación de mecanismos accesibles para sustituir la garantía solidaria del exportador final sobre las importaciones temporales que realizan los exportadores indirectos; y v) Establecimiento de las condiciones en que se autorizaría la importación temporal por medio de la Carta de Crédito Doméstica; como complemento, para beneficiar a los importadores indirectos, se vinculó dicha carta a la autorización automática de importación temporal.

^{8/} Este derecho permitía importar, libres de permiso previo, productos por un valor equivalente a 30% de sus ventas externas. A este respecto, el 25 de julio de 1985 se publicó en el Diario Oficial un decreto que disponía la rebaja a 10% del impuesto ad valorem mínimo que debían pagar los productos importados con DIMEX. A su vez, se redujo la lista de productos de excepción que no podían ser importados bajo este mecanismo, lo que permitió a los empresarios adquirir en forma expedita las materias primas e insumos necesarios para sus procesos productivos.

Cuadro 3
PROGRAMA DE IMPORTACION TEMPORAL PARA PRODUCIR ARTICULOS DE EXPORTACION (PITEX)
OBJETIVO: APOYAR E IMPULSAR EL DESARROLLO DE A EMPRESAS QUE, DIRECTA O INDIRECTAMENTE, REALICEN ACTIVIDADES DE EXPORTACION,
CONTRIBUYENDO ASI A MEJORAR LOS NIVELES DE EFICIENCIA DE LA PLANTA PRODUCTIVA

FUNDAMENTO LEGAL	BENEFICIARIOS	CONDICIONES	REQUISITOS	TRAMITE
<p>Diaro Oficial 3 de mayo de 1991 DECRETO</p> <p>BENEFICIOS</p> <p>Autorización de un programa de importación temporal, bajo cuyo amparo los titulares tendrán derecho a realizar exportaciones sin necesidad de permisos autorizados de administrativas específicas de ningún tipo, salvo en el caso de que los programas incluyan mercancías sujetas a tales requisitos por razones de seguridad nacional, sanitarias o ecológicas. Este programa tendrá una vigencia de cinco años, prorrogables. Los titulares también podrán acogerse a facilidades aduaneras y exportar sus productos, en una o varias partidas, por aduanas distintas de las de ingreso.</p> <p>Las empresas que cumplan con el programa podrán obtener el cambio de régimen de importación de temporal a definitivo. Se autorizarán porcentajes de mermas deducibles de la importación temporal. El programa también podrá permitir la venta en el mercado nacional de los productos elaborados con insumos importados a su amparo, hasta un tope de 30% del valor de las exportaciones. Esta autorización sólo se otorgará si la empresa mantiene un saldo positivo de divisas en su operación.</p>	<p>Exportadores directos: Personas naturales o jurídicas, establecidas en el país, que realicen exportaciones de bienes no petroleros.</p> <p>Exportadores indirectos: Los proveedores de insumos para ser incorporados a productos que serán vendidos por exportadores directos, empresas de comercio exterior registradas ante la SECOFI o por industrias maquiladoras que exporten la totalidad de su producción.</p> <p>MERCANCIAS QUE SE PUEDEN IMPORTAR BAJO ESTE PROGRAMA</p> <ol style="list-style-type: none"> Materias primas, piezas y partes destinados, en su totalidad, a formar parte de mercancías de exportación. Envases, empaques, contenedores y cajas de remolque que serán utilizados para contener productos de exportación. Combustibles, lubricantes, materiales auxiliares, repuestos y equipo consumidos por el proceso productivo de la mercancía de exportación. Maquinaria, equipo, instrumentos, moldes y herramientas durables, destinados al proceso productivo y equipo para el manejo de materiales directamente relacionados con los bienes de exportación. Aparatos, equipos y accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad, comunicación, capacitación de personal, prevención y control de contaminación ambiental y otros vinculados con el proceso productivo de los productos de exportación. 	<p>La SECOFI autorizará la importación de las mercancías mencionadas en los incisos 1, 2 y 3 a las empresas que realicen exportaciones por valor de 500 000 dólares, o su equivalente en otras divisas o que represente, por lo menos, 10% de sus ventas totales.</p> <p>La importación de los insumos contemplados en los incisos 4 y 5 se autorizará a los exportadores cuyas ventas externas asciendan a un mínimo de 30% de sus ventas totales. Estos porcentajes podrán ser calculados con respecto a plantas o proyectos específicos de exportación. Las empresas acogidas a proyectos específicos de exportación deberán compensar, al término del segundo año, el valor de las importaciones de los insumos comprendidos en los incisos 4 y 5.</p> <p>Las ALTEX podrán obtener automáticamente la autorización de programas para proyectos específicos. No se exigirá que los exportadores que importen temporalmente tengan la propiedad de las mercancías; así, la SECOFI podrá autorizar a personas que no sean los exportadores para efectuar los procesos de transformación o encargarse de retornar las mercancías; también podrá autorizar que los insumos mencionados en los incisos 4 y 5 sean vendidos, cedidos o arrendados a un tercero, mediante un contrato; para ello, se exigirá una carta de responsabilidad solidaria.</p>	<p>Se deberá presentar la siguiente documentación: cuestionario PITEX original y copia ante SECOFI; copia del acta constitutiva; informes de los últimos dos años; declaraciones del IVA; estados financieros del último ejercicio; copia de contratos y/o pedidos en firme (si la empresa es de creación reciente o se está iniciando en operaciones de exportación); y poder notarial del representante de la empresa.</p> <p>Si la empresa importa sólo insumos, debe exportar por lo menos 20% de sus ventas totales o un valor superior a 500 000 dólares. Si importa sólo maquinaria, deberá exportar un mínimo de 30% de sus ventas totales.</p>	<p>El trámite consiste en presentar un cuestionario debidamente completado a la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior SECOFI/BANCOMEXT.</p> <p>La Dirección General de Aduanas y la de Servicios al Comercio Exterior analizarán y aprobarán el programa mediante oficio suscrito en forma conjunta; el Departamento de Programas de Importación Temporal entregará al interesado el oficio y los anexos correspondientes.</p>

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), marzo de 1992.

Los beneficiarios son los exportadores directos de bienes no petroleros y los exportadores indirectos, es decir, los que proveen insumos.

En este esquema también es posible que se autorice la venta en el mercado nacional de los productos elaborados con mercancías ingresadas al amparo de un Programa de Importación Temporal, hasta un valor equivalente a 30% del de las exportaciones objeto del PITEX en cuestión. Para que se le conceda esta autorización, la empresa debe mantener un saldo positivo de divisas en la operación de su programa.

ii) El Programa de Concertación con Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX)

Este programa tuvo su origen en una Instrucción Presidencial del 14 de noviembre de 1986, dirigida a todas las Secretarías de Estado para solicitarles que, en sus respectivas esferas de competencia, establecieran medidas para favorecer las exportaciones. El actual mecanismo de apoyo a las empresas altamente exportadoras está regulado por el decreto publicado en el Diario Oficial del 3 de mayo de 1990; posteriormente, en mayo de 1991, su cobertura fue ampliada.

Son consideradas ALTEX todas las empresas cuyas exportaciones representan, por lo menos, 40% de sus ventas totales, o bien ascienden a 2 millones de dólares anuales; no se les exige tener un balance comercial positivo, como en el caso del PITEX y cuentan con facilidades administrativas de diversa índole, entre otras, la devolución inmediata del impuesto al valor agregado, cumplido un trámite que no toma más de cinco días hábiles. (Véase el cuadro 4.)

Asimismo, las empresas ALTEX pueden obtener en forma automática que se les autorice para desarrollar proyectos específicos de exportación.

Por intermedio de la Comisión Mixta de Promoción de Exportaciones (COMPEX), la SECOFI es la responsable de coordinar con las demás dependencias los apoyos administrativos que se brindan a las empresas ALTEX.^{9/}

iii) Las Empresas de Comercio Exterior (ECEX)

La primera normativa para promover la creación de empresas que comercializaran las exportación mexicanas fue dictada en 1971, pero no se lograron resultados positivos. En noviembre 1986 se emitió una nueva ordenanza que ofrecía mayor flexibilidad operativa.

Actualmente, las Empresas de Comercio Exterior tienen su fundamento jurídico en el Decreto publicado en el Diario Oficial del 3 de mayo de 1990. Las ECEX son firmas especializadas en la comercialización integral de productos mexicanos de exportación no petroleros (véase el cuadro 5); por su intermedio se busca:

- crear canales de comercialización (mediante el establecimiento de contactos directos con compradores externos y una menor dependencia de agentes intermediarios);
- fomentar la prestación y demanda de servicios de posventa (promoción intensiva, apertura de nuevos mercados, asistencia al cliente con posterioridad a la venta, entre otros);

^{9/} A este propósito, el 21 de agosto de 1990 se firmó un Convenio de Concertación con nueve dependencias del Gobierno Federal, para apoyar a estas empresas mediante facilidades administrativas.

Cuadro 4

EMPRESAS ALTAMENTE EXPORTADORAS (ALTEX)

OBJETIVO: ESTABLECER UN PROGRAMA DE CONCERTACION QUE APOYE LA OPERACION Y OTORQUE FACILIDADES ADMINISTRATIVAS A LAS EMPRESAS ALTAMENTE EXPORTADORAS

FUNDAMENTO LEGAL	BENEFICIARIOS	CONDICIONES	REQUISITOS	TRAMITE
<p>Diario Oficial 3 de mayo de 1990</p> <p>DECRETO</p> <p>Diario Oficial 17 de mayo de 1991</p> <p>REFORMAS Y ADICIONES</p> <hr/> <p>BENEFICIOS</p> <hr/> <p>Despacho aduanero simplificado.</p> <p>Programa de devolución inmediata del impuesto al valor agregado (IVA).</p> <p>Apoyos financieros, mediante programas específicos, por parte del BANCOMEXT.</p>	<p>Personas naturales o jurídicas que produzcan mercancías de exportación y que participen dinámicamente en los mercados internacionales.</p>	<p>1. La constancia de registro tendrá vigencia indefinida cuando la empresa haya demostrado fehacientemente haber cumplido con los requisitos establecidos, y de un año cuando no los haya cumplido, pero se comprometa a lograrlo.</p> <p>2. Para efectos estadísticos y de control, en enero de cada año las empresas deberán informar sobre sus operaciones de comercio exterior; en el mes de julio presentarán un avance semestral, en los formularios que para tal efecto proporcione la SECOFI.</p> <p>3. Las empresas deberán acreditar su registro ante la Administración Pública Federal, a fin de que se les otorguen las facilidades administrativas establecidas para ellas, de conformidad con los convenios que al efecto se suscriban.</p> <p>4. La SECOFI cancelará el registro a aquellas empresas que no cumplan con las obligaciones, compromisos y condiciones establecidos o contraidos en el mismo, sin perjuicio de recurrir a las acciones que procedan conforme a las disposiciones vigentes.</p>	<p>1. Las empresas exportadoras directas deberán demostrar que el valor de sus exportaciones anuales asciende a un mínimo de 2 millones de dólares, o bien que por lo menos 40% de sus ventas totales corresponde a exportaciones.</p> <p>2. Las empresas exportadoras indirectas tendrán que demostrar que sus ventas anuales de mercancías incorporadas a productos de exportación o exportadas por terceros importan un valor mínimo equivalente a 50% de sus ventas totales. Para tal efecto, el exportador final deberá presentar una carta compromiso mediante la cual garantice que exportará las mercancías adquiridas en la proporción acordada.</p> <p>3. Las empresas de comercio exterior deberán demostrar que cuentan con el registro expedido por la SECOFI acreditándolas como tales.</p> <p>4. Presentarán una descripción por escrito de su programa de comercio exterior, en el formulario único proporcionado por la SECOFI.</p>	<p>1. Presentar por escrito, en el formulario Único proporcionado por la SECOFI, la descripción de su programa de comercio exterior.</p> <p>2. Las delegaciones regionales de la SECOFI están facultadas para expedir constancias de registro.</p>

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), marzo de 1992.

EMPRESAS DE COMERCIO EXTERIOR (ECEX)

OBJETIVO: DESARROLLAR LA PROMOCION Y COMERCIALIZACION INTEGRAL DE LAS EXPORTACIONES NO PETROLERAS DE MEXICO

FUNDAMENTO LEGAL	BENEFICIARIOS	CONDICIONES	REQUISITOS
<p>Diario Oficial 3 de mayo de 1990</p> <p>DECRETO</p> <p>BENEFICIOS</p> <p>Las ventas que efectúen personas residentes en el país a las Empresas de Comercio Exterior se asimilarán a la exportación, aun cuando dichas empresas no se dedique exclusivamente a esta actividad, para los efectos de la Ley de IVA y de la aplicación de la Fr. III del artículo 2o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Las mercancías objeto de esta venta deberán cumplir con las disposiciones aduaneras que al efecto se establezcan.</p> <p>Las ECEX obtendrán el beneficio del artículo 24 del Reglamento de la Ley de Impuesto al Activo, así como también los del Sistema Simplificado de Despacho Aduanero.</p> <p>Las ECEX podrán importar mercancías para su venta en el mercado nacional.</p> <p>La SECOFI autorizará a las ECEX lo siguiente:</p> <p>a) Expedición de Constancia de Empresa Altamente Exportadoras (ALTEX). b) Programa de importación temporal para producir artículos de exportación (PITEX). c) Servicios de información comercial gratuitos.</p>	<p>Las Sociedades Mercantiles que se encuentren constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, bajo la forma de Sociedad Anónima de Capital Variable, cuya composición de capital cumpla con lo establecido en dicha Ley y que obtengan su registro como Empresa de Comercio Exterior ante la SECOFI.</p> <p>La banca comercial podrá participar con capital de riesgo en estas Empresas.</p>	<p>Una vez obtenido su registro, las Empresas de Comercio Exterior deberán cumplir con las siguientes condiciones:</p> <p>1. Mantener un capital social fijo en moneda nacional no menor que el acreditado en el momento de su registro.</p> <p>2. A los dos años de su fecha de registro:</p> <p>a) Realizar exportaciones anuales de mercancías no petroleras, facturadas por cuenta propia, por un importe mínimo de 3 millones de dólares. Para dar cumplimiento a esta condición, al valor de las exportaciones se podrá sumar el de las ventas a las industrias maquiladoras de exportación.</p> <p>b) Mantener saldo positivo en su balanza comercial, entendiéndose que este saldo es la diferencia entre el valor total de las divisas generadas por la exportación de mercancías facturadas por cuenta propia y el valor total en divisas de las mercancías importadas por la empresa.</p> <p>3. Las empresas con menos de dos años de funcionamiento deberán comprometerse a cumplir con lo previsto en los párrafos 1 y 2 supra a partir del término de su segundo año de operación.</p> <p>4. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá cancelar el registro de aquellas empresas que no cumplan las disposiciones del Decreto en cuestión o presenten información falsa para obtener su registro.</p>	<p>La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial registrará como Empresa de Comercio Exterior y expedirá la constancia respectiva a las empresas que cuenten con un capital social en moneda nacional no menor al equivalente de 100 000 dólares, al tipo de cambio vigente a la fecha de su constitución.</p> <p>PROGRAMA FINANCIERO DEL BANCOMEXT</p> <p>El Banco Nacional de Comercio Exterior, con la finalidad de propiciar la creación y desarrollo de empresas eficientes y especializadas en comercio internacional, ha decidido adecuar y ampliar el Programa de Apoyo a las Empresas de Comercio Exterior y a los proveedores de éstas, al amparo del programa que les corresponda, otorgando créditos para capital de trabajo, inversión fija, acciones promocionales, inversiones accionarias para conceder anticipos a proveedores, acopio, mantenimiento de existencias y ventas, entre otros.</p>

- orientar mejor la oferta (las ECEX, al ampliar las oportunidades de venta, organizar, concentrar y normalizar la oferta, adecuar la producción a los requerimientos del mercado externo y, finalmente, generar directamente proyectos de producción para la exportación, promueven la oferta exportable);
- hacer surgir proveedores nacionales (las ECEX pueden localizar y desarrollar proveedores nacionales eficientes, como alternativa a la importación de insumos);
- impulsar las exportaciones por parte de empresas medianas y pequeñas (como resultado de su magnitud y especialización, las ECEX compensan las limitaciones que enfrentan estas empresas para participar en el mercado externo). (SECOFI, 1992a.)

Cabe hacer notar que las ECEX son automáticamente registradas como ALTEX. De hecho, las empresas proveedoras de mercancías exportadas por las ECEX pueden ser consideradas como ALTEX directas, y las que abastecen a los proveedores, ALTEX indirectas.

iv) Las cuentas aduaneras

Como se muestra en el cuadro 6, el mecanismo de las cuentas aduaneras es otro tipo de incentivo muy novedoso. Opera como sigue: cuando se hace una internación temporal de mercancías, el impuesto de importación que corresponde pagar puede ser depositado en un banco, donde genera intereses. Al retornar lo importado al exterior, quienes se hayan acogido a este sistema tendrán derecho a recuperar los depósitos, más las utilidades. Además, si en el momento en que debe depositar el impuesto la empresa no dispone de fondos, el BANCOMEXT puede otorgarle financiamiento. Importa subrayar que este mecanismo ha sido diseñado muy cuidadosamente, para que no se le pueda considerar subsidio.

v) Las empresas maquiladoras

Las industrias maquiladoras pueden operar acogidas a los Programas de Importación Temporal cuando se trate de plantas o líneas de producción ajenas a las contempladas por el régimen específico que las regula (Mercado de Valores, 1990a). Por su parte, dicho régimen también permite la admisión temporal de materias primas e insumos, equipamiento y planos industriales, remolques y contenedores.

Las principales características de la industria maquiladora son, primero, que el programa de maquila tiene vigencia indefinida, y segundo, que su localización está limitada a parques industriales y ciertas zonas estatales.

vi) El depósito industrial

Este es otro incentivo aduanero, cuya autorización es otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a empresas acogidas a programas de actividades industriales. En este caso, las materias primas e insumos incorporados al producto final que se reexporta están afectos al impuesto de exportación correspondiente. El plazo estipulado es de dos años.

vii) El reintegro de derechos aduaneros (*drawback*)

Otra importante medida en favor de las exportaciones es la devolución de los impuestos de importación que gravan los insumos incorporados a productos de exportación. (Véase el cuadro 7.)

CUENTAS ADUANERAS

OBJETIVO: PERMITIR A LOS EXPORTADORES QUE DESEEN REALIZAR IMPORTACIONES TEMPORALES OPTAR POR PAGAR LOS IMPUESTOS CORRESPONDIENTES MEDIANTE DEPOSITOS EFECTUADOS EN LAS CUENTAS ADUANERAS. LAS PERSONAS QUE EJERCAN ESTA OPCION TENDRAN DERECHO A RECUPERAR LOS DEPOSITOS MAS LOS INTERESES DEVENGADOS

FUNDAMENTO LEGAL	BENEFICIARIOS	PLAZOS	REQUISITOS	APOYO FINANCIERO BANCOMEXT
<p>Artículos 58-A y 58-B</p> <p>LEY ADUANERA</p> <p>BENEFICIOS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. importación de mercancías para ser sometidas a procesos de transformación o de elaboración y luego retornadas al extranjero. 2. importación temporal de productos terminados, maquinaria o equipo para su reparación, adaptación o transformación. 3. Importación temporal de mercancías distintas de las señaladas anteriormente, tales como maquinaria y equipo nuevo. 4. Cambio de régimen de importación temporal a definitiva. 	<p>Personas naturales o jurídicas que incorporen a insumos importados a mercancías de exportación.</p> <p>Importadores de maquinaria y equipo, sea nuevo o para reparación.</p>	<p>Los plazos de permanencia en el país serán los siguientes:</p> <p>-18 meses a partir de su importación para las mercancías mencionadas en los incisos 1 y 2 de la sección BENEFICIOS.</p> <p>-3 años a partir de su importación en el caso de las correspondientes al inciso 3.</p> <p>-Dentro de los 18 meses siguientes a la importación cuando se trate de cambio de régimen temporal a definitivo.</p>	<p>Los exportadores que se acojan a esta opción deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Someter sus estados financieros a una auditoría externa, en los términos establecidos en el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación. 2. Llevar un sistema de costos que les permita determinar la proporción de contenido extranjero incorporado en las mercancías exportadas (Reglamento de la Ley Aduanera, artículo 144). 3. Notificar a la autoridad aduanera competente de que optan por pagar los derechos en los términos que establece el artículo 58-A. 4. Presentar, por conducto de un agente aduanero, una declaración en la que se especifiquen las mercancías que se están exportando, la proporción que representan de las previamente importadas, las mermas y desperdicios que no pueden ser retornados, la cantidad destinada al mercado nacional, así como información sobre las cuentas aduaneras. 	<p>Monto del Programa: El equivalente en moneda nacional de 50 millones de dólares, susceptible de ampliación.</p> <p>Porcentaje de financiamiento: 100% del valor del depósito que los beneficiarios efectúen en las cuentas aduaneras.</p> <p>Plazo: Hasta un año, a partir de la fecha en que se efectúe el depósito.</p> <p>Amortizaciones: Al vencimiento del plazo, o bien pagos parciales, a medida que se vaya comprobando la exportación de los productos a los que fueron incorporados los insumos importados.</p>

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), marzo de 1992.

Cuadro 7

**DEVOLUCION DE DERECHOS DE IMPORTACION A LOS EXPORTADORES (DRAW BACK)
OBJETIVO: OTORGAR UN ESTIMULO FISCAL A LOS EXPORTADORES DIRECTOS E INDIRECTOS DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS
A FIN DE QUE PUEDAN COMPETIR EN MEJORES CONDICIONES EN EL MERCADO INTERNACIONAL**

FUNDAMENTO LEGAL	BENEFICIARIOS	INSUMOS IMPORTADOS DEFINITIVAMENTE	PLAZO DE PERMANENCIA DE LOS INSUMOS	TRAMITE
<p>Diario Oficial 24 de abril de 1985 DECRETO</p>	<p>Exportadores directos: Personas naturales o jurídicas que incorporen a productos de exportación insumos importados en forma definitiva.</p>	<p>-Materias primas, piezas y partes. -Empaques y envases. -Combustibles y lubricantes.</p>	<p>Los insumos de origen extranjero incorporados a productos de exportación podrán permanecer en el país durante un año calendario como máximo, contado a partir de la fecha de presentación de la solicitud ante la SECOFI.</p>	<p>1. Presentar la Solicitud de Devolución de Impuestos (Forma 320-104) a la SECOFI o a una de sus delegaciones. 2. La SECOFI autorizará la devolución de los impuestos dentro de un plazo de diez días hábiles, y remitirá la resolución a la SUCP para que ésta ponga a disposición del contribuyente un cheque expedido por la Tesorería de la Federación por el importe de la devolución solicitada.</p>
<p>Diario Oficial 29 de julio de 1987 REFORMAS Y ADICIONES AL DECRETO</p>	<p>Exportadores indirectos: Proveedores de insumos que se incorporen a productos de exportación y que cuenten con una Carta de Crédito Doméstica o vendan las mercancías a una Empresa de Comercio Exterior o a una industria maquiladora, debidamente registradas ante la SECOFI.</p>	<p>-Otras materias de origen extranjero adquiridas en el país o en el exterior.</p>		
<p>Diario Oficial 4 de agosto de 1987</p>				
<p align="center">BENEFICIO</p> <hr/> <p>Obtener la devolución de los derechos de importación pagados por insumos que se incorporen a mercancías exportadas.</p>				

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), marzo de 1992.

De los instrumentos aduaneros, éste ha sido el más fundamental para la promoción de las exportaciones mexicanas, en el sentido de que ha desempeñado un importante papel para compensar el sesgo antiexportador de la protección arancelaria vigente en muchos países latinoamericanos.

Este mecanismo posibilita la devolución de los impuestos de importación pagados por las materias primas, partes y piezas, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros productos de origen extranjero adquiridos en el país o en el exterior.

La SECOFI autoriza la devolución de los derechos aplicados a los insumos de importación incorporados al producto exportado. El monto devuelto equivale al valor de los impuestos abonados, actualizado al momento de su reintegro.

En México, este mecanismo de promoción se llevó originalmente a la práctica por medio del Certificado de Devolución de Impuestos (CEDI), creado por el Gobierno Federal en 1971, y discontinuado en 1985. El CEDI consistía en la devolución a posteriori de los impuestos indirectos que gravaban el producto y los insumos incorporados, y de los derechos generales importación. El reembolso podía cubrir hasta 11% del valor de las exportaciones efectuadas, y se exigía como requisito un mínimo de 30% de contenido nacional.

Este certificado se instituyó con el objeto de fortalecer la capacidad de competencia de los productos nacionales, que había sido erosionada por el mayor aumento de los precios internos con respecto a los internacionales; en otras palabras, tenía un carácter compensador, lo que determinó que se suspendiera temporalmente en 1976, a raíz de la devaluación monetaria. En abril de 1977 se restableció, con algunas modificaciones, para ser eliminado definitivamente a fines de 1982, como resultado de las devaluaciones registradas durante ese año.

La mayoría de las actividades productivas para las cuales se había diseñado el CEDI se relacionaban con las industrias automotriz (automóviles, carrocerías y partes), de química básica y otras del sector manufacturero. (Véase el cuadro 8.)

Cabe hacer notar que durante el período 1971-1982, el valor de los certificados otorgados a los exportadores de manufacturas ascendió a 1 262 millones de dólares, y que su tasa promedio de crecimiento anual fue de 29%, superior a la de las exportaciones manufactureras, que aumentaron a razón de 17%, en promedio (Jiménez, 1987).

Asimismo, como se puede apreciar en el cuadro 9, el monto transferido mediante tales certificados representó, en promedio, 5.5% de las ventas externas de manufacturas, porcentaje que supera en cuatro puntos al del subsidio financiero otorgado por el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) entre 1970 y 1985.^{10/}

^{10/} El subsidio financiero provisto por el FOMEX resulta de la diferencia entre las tasas preferenciales con que el Fondo otorgaba sus recursos y la evolución de las tasas activas del mercado comercial. Véase Jordi Michaeli y Rafael Jiménez, "Comportamiento de los subsidios a las exportaciones de manufacturas en México (1977-1983)", Economía de América Latina, CIDE, No. 11, primer semestre de 1984, pp. 185-195. Entre los sectores que más se beneficiaron con el financiamiento de las ventas externas se encuentran la industria química, los metales comunes y sus manufacturas, las manufacturas textiles, las máquinas, los aparatos eléctricos y no eléctricos y la industria de alimentos, bebidas y tabaco. En 1985, la proporción de las exportaciones manufactureras financiadas por el FOMEX fue de 26%, en comparación con sólo 1.7% al comienzo de sus operaciones.

Cuadro 8

**MONTO DE LOS CEDI OTORGADOS ANUALMENTE Y SU PROPORCION
CON RESPECTO A LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS**

Año	Millones de dólares	Porcentajes
1971	6.5	0.7
1972	25.7	2.4
1973	53.7	3.8
1974	93.0	5.0
1975	111.2	6.1
1976	107.2	4.5
1977	50.2	1.8
1978	149.2	4.6
1979	148.5	3.9
1980	184.6	4.7
1981	226.0	5.5
1982	107.2	3.0

Fuente: Elaborado por la CEPAL, sobre la base de datos provenientes de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de la SECOFI.

Cuadro 9

**MONTO DEL SUBSIDIO FINANCIERO CONCEDIDO ANUALMENTE Y SU PROPORCION
CON RESPECTO A LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS**

Años	Subsidio	
	Millones de dólares	Porcentajes
1970	1.3	0.2
1971	1.5	0.2
1972	1.6	0.1
1973	3.6	0.2
1974	7.1	0.4
1975	4.7	0.3
1976	5.7	0.2
1977	6.1	0.2
1978	11.8	0.4
1979	23.4	0.6
1980	39.4	1.0
1981	104.8	2.6
1982	77.1	2.1
1983	117.1	2.1
1984	129.8	1.8
1985	105.5	1.6

Fuente: Elaborado por la CEPAL, sobre la base de datos provenientes del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX).

Como proporción de las exportaciones manufactureras, los CEDI alcanzaron un valor máximo de 6.1% en 1975, cuando el margen de sobrevaluación del tipo de cambio llegó a 25.8%. (Véase el cuadro 8.)

viii) La reposición de materias primas

La reposición de materias primas es otro de los incentivos aduanero vigentes en México. En este caso, el exportador debe acogerse al régimen con anterioridad a la exportación, indicando en su solicitud qué productos transformados se propone exportar y cuáles serán los insumos importados que necesita incorporarles. El plazo máximo para efectuar la reposición es de tres meses, a partir de la fecha de la autorización concedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ix) Las zonas francas

En México, la legislación aduanera denomina desarrollos portuarios y zonas libres a las zonas francas industriales.

Las zonas francas son consideradas como territorios extraaduaneros; allí las mercancías entran y salen libres de impuestos de importación, exportación y otros. Las tasas que se cobran corresponden a costos de depósito o almacenaje.

El establecimiento de puertos libres ha tenido por objetivo propiciar la industrialización equilibrada, fomentar la producción nacional y la exportación de productos terminados, incrementar la captación de divisas y medios de pago y, finalmente, mejorar las condiciones de empleo.

Las mercancías extranjeras pueden ingresar exentas de impuestos a las zonas libres, siempre que no existan productos nacionales homólogos (las partidas gravadas son: bebidas alcohólicas, cigarrillos y puros y caballos de carrera). Con respecto a las mercancías de origen nacional, pero producidas, elaboradas o reparadas en una zona libre, mediante procesos industriales, pueden exportarse libres de impuestos.

Las mercancías de procedencia extranjera, legalizadas en una zona franca y luego reexpedidas al interior del país, quedan afectas a los impuestos de importación correspondientes, tanto si se conservan en el estado que tenían al ingresar en tal zona como si en ella han sido transformadas, elaboradas o acondicionadas por medio de procesos industriales.

x) La exportación temporal (con perfeccionamiento pasivo)

Este es otro tipo de mecanismo aduanero contemplado por la legislación mexicana. A su amparo, se permite exportar productos temporalmente con el objeto de que sean transformados, elaborados o reparados, aunque sólo en el caso de que, a juicio de los órganos competentes, tales procesos no puedan ser efectuados en el país. El plazo de retorno es fijado según el criterio de la autoridad aduanera.

Con respecto al valor agregado, se ha dispuesto que al reingresar el bien al país, pague el impuesto de importación correspondiente a productos terminados, pero aplicado sólo al porcentaje de materias primas o componentes extranjeros que se le hayan incorporado.

xi) La exoneración de gravámenes aduaneros

En México no se ha previsto la concesión de incentivos de este tipo.

xii) La reforma de las aduanas

Finalmente, es importante mencionar que en el marco del profundo proceso de cambio y apertura de la economía mexicana, la Reforma Aduanera ha contribuido enormemente a agilizar los trámites de comercio exterior. Esta transformación se inició en julio de 1989, con el reintegro de la Dirección General de Aduanas al área de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, a la cual había pertenecido tradicionalmente hasta 1984, cuando se dispuso que pasara a depender directamente del Secretario de Hacienda. En particular, se profundizó el proceso de desreglamentación y simplificación de la Ley Aduanera y se avanzó en la instalación del Sistema de Automatización Aduanera Integral a través de todo el país.

También se produjo una reforma total del aparato burocrático de la administración aduanera: se introdujeron importantes modificaciones, como la selección aleatoria; esto significa que, del total de operaciones, sólo se revisa la documentación y mercancías de un pequeño porcentaje y se acepta, en principio, como satisfactorias el resto de las transacciones, aunque sin renunciar a una posible revisión posterior. La selección aleatoria se pone en práctica mediante un mecanismo muy especial de despacho, que es el semáforo fiscal.^{11/}

Otras modificaciones importantes son el establecimiento de cajas bancarias en las aduanas, la introducción de sistemas computarizados para mecanizar todas las fases de la operación aduanera y, finalmente, la desreglamentación de los agentes de despacho (Vásquez, 1991).

De hecho, se reformó la legislación vigente desde 1910, de modo que ahora los agentes aduaneros pueden despachar por cualquier aduana (no sólo por una), previa solicitud a la autoridad. Además, la tarifa cobrada por el agente estaba antes sujeta a una escala oficial; ésta fue derogada por el Gobierno, y ahora las tarifas son determinadas por la libre competencia en el mercado.

Es interesante subrayar que, tradicionalmente, el inspector de aduana ejercía considerable poder, ya que podía aplicar criterios en forma totalmente discrecional. Dos elementos vinieron a acabar con esta situación: por un lado, actualmente los niveles arancelarios son muy pocos (20%, 15%, 10% y 5%); por el otro, se eliminaron las licencias previas y todas las barreras no arancelarias, así que ahora el inspector sólo puede intervenir en el aspecto técnico de la clasificación.

Finalmente, cabe mencionar que otra iniciativa que ha dado muy buenos resultados ha sido la creación de aduanas interiores.^{12/}

c) Incentivos financieros

Los mecanismos financieros de promoción de las exportaciones comprenden aquellas medidas cuyo objeto es facilitar el acceso a los mercados externos, mediante la asignación oportuna de recursos financieros para la producción o comercialización de productos de exportación dentro de

^{11/} De acuerdo con la opinión de algunos exportadores mexicanos, este mecanismo está funcionando y logra reducir considerablemente el tiempo de tránsito (por ejemplo, el despacho tomaba antes entre seis y siete días, lapso que ahora es de seis horas).

^{12/} Inicialmente, se crearon aduanas en 15 ciudades mexicanas, pero la experiencia demostró que no había necesidad de tantas, y sólo se mantuvieron 7. Para las industrias, las aduanas interiores ofrecen la importante ventaja de su mayor proximidad.

plazos adecuados. Las modalidades usuales son los créditos de preembarque, destinados a proporcionar fondos para capital de trabajo y formación de inventarios, y los créditos de postembarque, cuyo propósito es financiar las ventas externas de los exportadores mexicanos. Asimismo, estos mecanismos incluyen los seguros de crédito a las exportaciones, que facilitan la obtención de financiamiento al reducir el riesgo de no recuperación del préstamo otorgado.

En los últimos años, el Gobierno mexicano ha adoptado una política tendiente a incrementar el financiamiento con fines de exportación.

El Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) apoya las actividades de comercio exterior mediante la concesión de créditos para el desarrollo de los sectores productivos prioritarios del país, así como de exportadores e importadores.

El propósito básico de este organismo ha consistido en diseñar y poner en práctica instrumentos financieros que coloquen al productor mexicano en igualdad de condiciones con respecto a sus competidores en los mercados internacionales. Otro aspecto muy importante es que a los llamados exportadores indirectos se les ha otorgado un tratamiento similar al de los exportadores finales.

Las Sociedades Nacionales de Crédito contribuyen al financiamiento del comercio exterior, previa firma de un contrato con el BANCOMEXT. De hecho, estas Sociedades conceden créditos a los exportadores y luego pueden redescantarlos con el BANCOMEXT. En 1991, las operaciones de redescuento representaron 88% del crédito total.

Uno de los objetivos que se ha fijado el BANCOMEXT para 1992 es "lograr mayor penetración en el financiamiento del comercio exterior, incentivando la participación de la banca e incorporando nuevos intermediarios financieros". (BANCOMEXT, 1992a.)

El Programa Financiero del Banco se concentra en el otorgamiento de créditos para: i) la preexportación (ciclo productivo); ii) la exportación (vía crédito al comprador 13/ o al vendedor 14/); y iii) la importación y equipamiento industrial destinados a la producción para exportar.

En 1990, el BANCOMEXT concedió financiamiento por valor de 13 600 millones de dólares 15/, total que aumentó a 14 601 millones de dólares en 1991.

13/ En 1990, 43% de los créditos para la exportación otorgados por el Banco correspondieron a esta modalidad, en la que el deudor es el importador extranjero y los recursos son de origen externo. En este sentido, se debe recordar que actualmente el BANCOMEXT concede créditos al comprador sólo hasta 100 000 dólares, porque se considera que deberían ser otros los bancos que lo financien.

14/ En 1990, 57% del monto otorgado para el financiamiento de exportaciones fue canalizado mediante créditos al vendedor; en tales casos, el deudor es el exportador mexicano y los recursos son del BANCOMEXT.

15/ Del monto total, 8 101 millones de dólares fueron recursos propios y 6 500 provinieron del Comité de Operaciones Internacionales (COI). (BANCOMEXT, Informe Anual 1991.)

En el marco de los mecanismos financieros de apoyo a las exportaciones, está contemplado el crédito para operaciones de preembarque.^{16/} Los fondos para esto provienen, en primer lugar, del BANCOMEXT, en segundo, de recursos externos captados por la banca comercial y, finalmente, de la venta de bonos en el extranjero.

Igualmente, se han previsto créditos para operaciones de postembarque.^{17/} Los recursos para su financiamiento proceden de las mismas fuentes mencionadas en el párrafo anterior.

Otro aspecto importante es qué porcentaje de la operación cubre el crédito. En México, en general, oscila entre 85% y 100% del valor de la misma; para cada tipo, existen condiciones relativas a grado de integración nacional, ingreso neto de divisas, plazo y otros aspectos.^{18/}

Como se muestra en el cuadro 10, el Programa Financiero de BANCOMEXT para 1992 contempla una partida presupuestaria de 11 940 millones de dólares para financiar créditos, monto que supera en 47% al otorgado durante 1991 y que proviene totalmente de recursos propios. Si se considera que también la banca comercial va a participar directamente, el total destinado a apoyar al sector exportador en 1992 alcanza a alrededor de 19 000 millones de dólares.

Con respecto a los sectores de exportación, para 1992 el Banco se propone seguir impulsando la exportación de bienes y servicios no petroleros y financiando a las empresas exportadoras en las etapas de producción, acopio de existencias y comercialización. (Véase el cuadro 11.)

El BANCOMEXT otorga aproximadamente 90% de los créditos en calidad de banco de segundo nivel; para el 10% restante actúa como banco de primer nivel, concediendo recursos para proyectos de exportación y de ampliación de capacidad instalada).

En su carácter de banco de segundo nivel, el BANCOMEXT canaliza fondos por intermedio de la banca comercial, de las entidades de arrendamiento financiero (financial leasing), de las de

^{16/} Los créditos para capital de trabajo e inversión fija se otorgan en los siguientes casos: i) Producción de bienes primarios, manufacturas y servicios incluidos en las listas del BANCOMEXT o destinados a la exportación; ii) Estudios con el propósito de mejorar los bienes y servicios exportables, impulsar la capacitación de personal o poner en práctica proyectos de exportación; iii) Prestación de servicios exportables; iv) Empresas de comercio exterior; v) Adquisición de unidades de transporte por parte de empresas nacionales para operaciones de exportación; vi) Gastos de instalación y operación de bodegas para productos de exportación, en México o en el extranjero.

^{17/} Estas operaciones se refieren a ventas de: i) Bienes primarios incluidos en los listados del BANCOMEXT, como productos agropecuarios, silvícolas, apícolas y pesqueros; ii) Bienes manufacturados que figuren en las listas del BANCOMEXT, con un mínimo de 30% de integración nacional en el costo directo de producción; iii) Servicios considerados en las listas del Banco, que contemplen un mínimo de 30% de ingreso neto de divisas dentro del valor total del proyecto; iv) Industria maquiladora de exportación; v) Servicios prestados en el exterior a barcos de bandera mexicana, cuando transportan mercadería nacional a los mercados externos; vi) Estudios de mercado y campañas publicitarias; vii) Gastos de instalación y operación inicial para el establecimiento de tiendas mexicanas dedicadas a vender productos nacionales en el extranjero; viii) Inversiones mexicanas en empresas extranjeras, bajo ciertas condiciones.

^{18/} En relación con los intereses, cabe mencionar que la tasa máxima al beneficiario es la preferencial (prime rate) más 0.5 puntos porcentuales en el corto plazo (hasta un año); para el largo plazo (más de un año), es la de las ventas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Es importante señalar que las instituciones de crédito de México aplican la tasa según el tipo de operación, la categoría del país importador y el plazo del crédito, que también varía según el tipo de operación.

factoraje (factoring) y de las cooperativas de crédito. Su apoyo está dirigido a todas las empresas que participan en actividades de comercio exterior (exportadores directos, los proveedores de éstos y empresas con potencial productivo de exportación). El Banco reemplazó la tradicional clasificación de las empresas --micro, pequeñas y medianas-- por las siguientes tres categorías, basadas en la cuantía de sus exportaciones directas o indirectas:

- Empresas "a desarrollar": hasta 2 millones de dólares.
- Empresas intermedias: de 2 a 20 millones de dólares.
- Empresas consolidadas: más de 20 millones de dólares.

Las empresas con potencial exportador son clasificadas como "a desarrollar",^{19/} y se les otorga apoyo integral en diversas áreas (capital de trabajo, inversión fija, desarrollo tecnológico, comercialización, capacitación, promoción y difusión, garantías y seguros de crédito y asistencia técnica) por medio de esquemas muy novedosos. (Véanse los cuadros 12 y 13.)

Cuadro 10

APOYOS FINANCIEROS AL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO
(Millones de dólares)

	1991		1992		Incremento 91-92 BANCOMEXT
	BANCOMEXT	Comité de Operaciones Internacionales (COI-BCM)	BANCOMEXT	BCM ^{a/}	
Corto plazo	6 879	6 500	9 870	7 200	43%
Largo plazo	1 222	---	2 070	---	69%
Total	8 101	6 500	11 940	7 200	47%

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), 1992.

a/ Los valores BCM (recursos que la banca comercial mexicana asigna para el comercio exterior, adicionales a los del BANCOMEXT), se han estimado con un 10% de aumento, que podría ser mayor dependiendo del dinamismo exportador de las empresas consolidadas.

^{19/} Durante 1991 se prestó apoyo a alrededor de 5 700 empresas, de las cuales aproximadamente 100 eran firmas consolidadas y absorbían 50% de los recursos del BANCOMEXT. Los objetivos específicos del Banco al brindarles asistencia a empresas por desarrollar son: i) Otorgarles mayor apoyo financiero y promocional para mejorar su capacidad de competencia a nivel internacional; ii) Fortalecer el programa de garantías y seguros de crédito para facilitarles el acceso al financiamiento; iii) Impulsar la integración de las cadenas productivas de exportación, mediante el otorgamiento de créditos en igualdad de condiciones a los exportadores directos, indirectos y potenciales. Las tasas de interés y los términos bajo los cuales el Banco proporciona apoyo financiero obviamente también varían en función del tipo de empresa.

Cuadro 11

**PROGRAMAS FINANCIEROS SECTORIALES CON
RECURSOS DEL BANCOMEXT, 1992**

Sectores	Corto plazo		Largo plazo		Total sector	
	Millones de dólares	Porcentajes	Millones de dólares	Porcentajes	Millones de dólares	Porcentajes
Manufacturas y servicios	7 539	76.4	1 454	70.2	8 993	75.3
Minero	521	5.3	76	3.7	597	5.0
Agropecuario	1 530	15.5	240	11.6	1 770	14.8
Pesquero	180	1.8	80	3.9	260	2.2
Turismo	100	1.0	220	10.6	320	2.7
Total	9 870	100.0	2 070	100.0	11 940	100.0

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), 1992.

i) La Tarjeta Exporta

Este original instrumento para acceder al crédito merece particular atención, ya que refleja el profundo cambio experimentado por la estrategia del BANCOMEXT para prestar asistencia financiera y promocional a las empresas exportadoras.

La principal ventaja de la Tarjeta Exporta es que agiliza la obtención de recursos provenientes de los programas del BANCOMEXT para el financiamiento de exportaciones, al permitir la transferencia inmediata de efectivo; es de gran utilidad para documentar los créditos en dólares estadounidenses, a fin de elevar la competitividad de las empresas exportadoras mexicanas; además, simplifica los trámites de acceso, operación y control de créditos y, finalmente, tiene cobertura a nivel nacional.^{20/}

En este momento existen tres modalidades de Tarjeta Exporta, destinadas a financiar capital de trabajo y equipamiento a las empresas (véase el cuadro 12). Así, la tarjeta en dólares permite a las empresas obtener financiamiento en esta moneda para sus exportaciones directas e indirectas. Por

^{20/} Con respecto a su funcionamiento, la Tarjeta Exporta se formaliza mediante la apertura de un contrato de línea de crédito, suscrito entre el banco comercial participante y la empresa por desarrollar. El beneficiario abre una cuenta corriente en el banco comercial por cuyo intermedio se emite la tarjeta. Los recursos otorgados pueden ascender hasta un máximo de 500 mil dólares por beneficiario, a la tasa de interés vigente en el BANCOMEXT para operaciones de corto plazo. El crédito se registra en dólares y se transfiere a la cuenta corriente del beneficiario en moneda nacional. Al vencimiento del crédito, el beneficiario debe cubrir el capital, más los intereses devengados. La tarjeta tiene una vigencia de un año, prorrogable por períodos iguales.

su parte, la tarjeta nacional les da acceso a crédito para capital de trabajo, con el fin de impulsar sus ventas internas. Finalmente, la Tarjeta de equipamiento se aplica a las adquisiciones de maquinaria y equipo, nacional o importado, por lo que implica una negociación con las empresas que comercializan tales bienes. Esta modalidad parece ser muy efectiva.

Los principales objetivos de este novedoso instrumento son dos:

-Crear las condiciones para que las empresas puedan obtener líneas de crédito bajo sistemas de evaluación no ortodoxos (el propósito es romper el actual círculo vicioso que hace que las empresas deban recorrer el largo camino que exige el análisis de crédito de la banca mexicana, e incluso del BANCOMEXT, cuando actúa en calidad de banco de primer nivel. Actualmente, para la evaluación del crédito sólo se necesita disponer de un mínimo de información y su autorización se sustenta en la solvencia moral de las empresas y, especialmente, en su área de actividad).

Cuadro 12

MECANISMOS DE ACCESO AL CREDITO DESTINADOS A
LAS EMPRESAS A DESARROLLAR
TARJETA EXPORTA

En dólares para financiar capital de trabajo	En moneda nacional para financiar capital de trabajo	Para equipamiento
<p>-Beneficiarios Exportadores directos e indirectos.</p> <p>-Objetivo Apoyar el ciclo productivo.</p> <p>-Monto del crédito 100% del precio de venta.</p> <p>-Plazo 90 días a partir de la fecha de cierre contable mensual.</p> <p>-Tasa de interés al intermediario LIBOR más 2 puntos porcentuales</p> <p>-Garantía al intermediario De pago inmediato e incondicional.</p>	<p>-Beneficiarios Exportadores directos, indirectos y potenciales.</p> <p>-Objetivo Apoya el ciclo productivo.</p> <p>-Monto del crédito 100% del precio de venta.</p> <p>-Plazo 90 o 360 días, a contar de la fecha de cierre contable mensual</p> <p>-Amortizaciones Sólo una dentro de un plazo de 90 días Varias mensuales, dentro de un plazo de 360 días.</p> <p>-Tasa de interés al intermediario CPP.</p> <p>-Garantía al intermediario De pago inmediato e incondicional.</p>	<p>-Un factor clave para el crecimiento de las empresas a desarrollar es el equipamiento y la modernización de sus plantas productivas.</p> <p>-Mediante esta tarjeta se otorgará financiamiento para la adquisición de maquinaria y equipo, nacional e importado.</p> <p>-Para tal efecto, se establecerán convenios con los distribuidores de estos bienes.</p> <p>-Los créditos tendrán un plazo máximo de cuatro años, y su monto será de hasta 80% del valor de la maquinaria o equipo que se adquiera.</p>

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, 1992.

Cuadro 13

**MECANISMOS DE APOYO FINANCIERO DESTINADOS A
LAS EMPRESAS A DESARROLLAR**

Importaciones de insumos PROFIME	Ventas de exportadores indirectos FACTORAJE	Empresas de arrendamiento financiero	Cooperativas de crédito
<p>-Beneficiarios Exportadores directos, indirectos o potenciales.</p> <p>-Objetivo Adquisición de materias primas, piezas y partes, empaques, embalajes y repuestos, conforme a la modalidad de reembolso de facturas de compra del último mes.</p> <p>-Financiamiento En moneda nacional o en dólares, hasta 100% del valor de factura, por un máximo de 10 millones de dólares.</p> <p>-Plazo Hasta 90 días.</p> <p>-Amortizaciones Sólo una, a la fecha de vencimiento.</p> <p>-Tasa de interés al intermediario En dólares: LIBOR más 3 puntos porcentuales. En moneda nacional: CPP.</p>	<p>-Beneficiario Proveedores de exportadores directos.</p> <p>-Objetivo Venta de las cuentas por cobrar a los exportadores directos.</p> <p>-Financiamiento En dólares o en moneda nacional hasta por 80% del valor de los documentos de cobro, sin exceder de 2.5 millones de dólares.</p> <p>-Plazo Hasta 180 días.</p> <p>-Amortizaciones Sólo una a la fecha de vencimiento.</p> <p>-Tasa de interés al intermediario En dólares: LIBOR más 2 puntos porcentuales. En moneda nacional: CPP.</p>	<p>-Para facilitar el equipamiento de las empresas a desarrollar, se canaliza crédito por intermedio de las empresas de arrendamiento financiero.</p> <p>-Este mecanismo permite aprovechar la especialización de tales empresas para apoyar la adquisición de maquinaria y equipo, nacional e importado.</p> <p>-El financiamiento se otorga en dólares o en moneda nacional, de conformidad con los requerimientos específicos de las empresas a desarrollar.</p>	<p>-El BANCOMEXT ha incorporado a las cooperativas de crédito como intermediarios financieros.</p> <p>-Por su conducto, las empresas a desarrollar pueden acceder a los apoyos financieros y promocionales del BANCOMEXT.</p>

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), 1992.

-Facilitar a las empresas la disponibilidad inmediata de recursos, sin necesidad de demorosos trámites burocráticos, en consideración a la urgencia de su necesidad de efectivo.

ii) Las empresas de factoraje

Este es otro importante e innovativo esquema de apoyo financiero, aunque todavía se encuentra en la etapa de promoción. Como es posible apreciar en el cuadro 13, se está habilitando empresas de factoraje para que, con fondos provistos por el BANCOMEXT y bajo sus reglas, los exportadores indirectos puedan vender a estas empresas sus cuentas por cobrar a los exportadores finales. El objeto es apoyar las ventas de las firmas que proveen de insumos al exportador final; así, la empresa de factoraje compra los documentos, paga de inmediato hasta 80% de su valor, y el 20% restante a la fecha de vencimiento, cuando también cobra los intereses correspondientes. De esta manera, el exportador indirecto puede, en un momento determinado, convertir los documentos por cobrar en efectivo.

iii) El seguro de crédito y las garantías para la exportación

El seguro de crédito para la exportación es de particular importancia en el actual esquema de incentivos al comercio exterior. Su finalidad es proteger a los exportadores en caso de que sus compradores en el extranjero no les paguen los créditos concedidos. Concretamente, si esto ocurre, los exportadores tienen derecho a una indemnización. En la actualidad está en vigor un contrato entre el BANCOMEXT y la Compañía Mexicana de Seguros de Créditos, S.A. (COMESSEC), en calidad de mandataria. (Véase el cuadro 14.)

Con respecto a las garantías, la de exportación se concede al empresario para salvaguardarlo en caso de incumplimiento de pago por parte de su comprador en el extranjero. La garantía de preexportación tiene por objeto asegurar a la banca el pago de los créditos destinados a capital de trabajo que conceda a empresas exportadoras.^{21/}

Además, con el propósito de que el apoyo que otorga el BANCOMEXT en este sentido continúe fortaleciendo la actividad exportadora del país, se están poniendo en práctica medidas tendientes a:

- Establecer esquemas de garantía que faciliten el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas, para contribuir así a su inserción en los mercados internacionales.
- Readecuar los actuales instrumentos de garantía a fin de hacer más seguro su manejo.
- Reformar los esquemas de primas vigentes, con el doble objeto de elevar los niveles de competitividad internacional de los exportadores mexicanos y de hacer más atractivo el uso de estas garantías.
- Ampliar el alcance del sistema para que las garantías abarquen todas las etapas del proceso de exportación (BANCOMEXT, 1992a).

^{21/} En 1992, se ha previsto asignar 1 250 millones de dólares para el otorgamiento de garantías de crédito a las exportaciones.

COMPANIA MEXICANA DE SEGUROS DE CREDITOS, S.A. (COMESec)

OBJETIVO: EL SEGURO DE CREDITO ESTA DESTINADO A PROTEGER A LOS EXPORTADORES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE PAGO DE LOS CREDITOS QUE CONCEDAN A SUS COMPRADORES EN OTROS PAISES, MEDIANTE UNA INDENIZACION

RIESGOS	TIPOS DE POLIZAS	(CONT.) TIPOS DE POLIZAS	SUMA ASEGURADA	PRIMAS
<p>Exclusivamente riesgos de carácter comercial originados por la incapacidad financiera del importador para cubrir sus deudas (insolvencia).</p> <p>Para los efectos del Seguro de Crédito, se distingue entre:</p> <p>- Insolvencia legal: Cuando existe una declaración judicial de quiebra, suspensión de pagos o algún acto jurídico similar que impida el cobro del crédito asegurado.</p> <p>- Insolvencia de hecho: Se presenta cuando el deudor se encuentra en una situación económica tal, que una acción judicial en su contra para recuperar el crédito resulta inútil.</p> <p>- Mora prolongada: Cuando transcurren seis meses desde el vencimiento del crédito y éste no ha podido ser cobrado, a pesar de haberse efectuado las gestiones necesarias. De no configurarse antes alguno de los dos tipos de insolvencia arriba mencionados, este es el plazo máximo que puede transcurrir para exigir el pago del seguro.</p>	<p>1. POLIZA GLOBAL</p> <p>Al suscribir una póliza global, la COMESEc se compromete a proteger todas las ventas del exportador en el exterior, con excepción de las realizadas mediante cartas de crédito irrevocables a entidades públicas o a compradores privados que cuenten con garantías de instituciones de crédito o de organismos oficiales, así como de aquellas cuya exclusión sea expresamente autorizada por la COMESEc.</p> <p><u>Límite máximo de crédito (cobertura rotatoria)</u></p> <p>Precisa el monto que pueden alcanzar las ventas a corto plazo a un mismo comprador. Tiene carácter rotatorio, lo que significa que se renueva automáticamente una vez que las ventas han llegado a su nivel máximo.</p> <p><u>Obligaciones del asegurado</u></p> <p>Una vez contratada la póliza global, se informará mensualmente a la COMESEc sobre el monto de los embarques realizados en el curso del mes precedente y se pagará el importe de las primas correspondientes a los créditos asegurados.</p>	<p><u>Inclusión de nuevos compradores</u></p> <p>El asegurado puede incluir a nuevos compradores dentro de su póliza global cuando así lo requiera; también está facultado para ampliar los límites asignados a sus diversos compradores, previa autorización de la COMESEc.</p> <p><u>Duración de la póliza global</u></p> <p>Un año, renovable en forma automática, a menos que se decida ponerle término, para lo cual se debe avisar a la COMESEc con 30 días de anticipación.</p> <p>2. POLIZA ESPECIFICA</p> <p>Fue creada para proteger las exportaciones de bienes de capital a mediano y largo plazo, características que hacen necesario que su cobertura sea contratada individualmente. También puede utilizarse para asegurar operaciones aisladas a corto plazo.</p>	<p>-85% en el caso de créditos a corto plazo (póliza global).</p> <p>-75% cuando se trata de operaciones a mediano y largo plazo (póliza específica).</p> <p><u>Determinación de la suma asegurada</u></p> <p>El valor facturado de las mercancías exportadas, más:</p> <p>i) Gastos de transporte y primas de seguros;</p> <p>ii) Gastos accesorios, siempre que figuren en la factura comercial.</p>	<p>Existe una tarifa para póliza global y otra para póliza específica.</p> <p><u>Factores que influyen en la determinación de las primas</u></p> <ol style="list-style-type: none"> Experiencia del exportador y volumen de sus operaciones. Solvencia crediticia o comercial del comprador. Situación económica y estabilidad política del país importador. Características de la operación. <p><u>Cálculo de las primas</u></p> <ol style="list-style-type: none"> Póliza global: una vez que la COMESEc evalúa los riesgos, determina la prima aplicable a cada uno de los compradores. Póliza específica: la COMESEc da a conocer al solicitante el valor de la prima que se haya determinado. <p><u>Pago de las primas</u></p> <ol style="list-style-type: none"> Póliza global: dentro de un plazo de 30 días a contar de la fecha en que se recibe la liquidación de la COMESEc. Póliza específica: a la firma del contrato de seguro.

Finalmente, corresponde mencionar una importante primicia introducida por el BANCOMEXT. Se trata de la garantía de pago inmediato e incondicional, cuyo propósito es descongestionar el tradicional estrangulamiento en el acceso al crédito. Se acuerdo con este esquema, por el solo hecho de estar prestando apoyo a empresas "a desarrollar", el BANCOMEXT garantiza a los bancos 70% del monto adeudado en caso de incumplimiento de pago.

d) Otros incentivos y órganos novedosos en materia de promoción de exportaciones

i) La acción promocional

Se considera importante presentar un breve resumen de las actividades promocionales del BANCOMEXT, a fin de poner en evidencia su papel clave en la actual estrategia de estímulo a las exportaciones mexicanas.

El enfoque del Programa Promocional del Banco para 1992 da prioridad a la identificación y desarrollo de la oferta exportable, para luego canalizarla hacia los segmentos de mercado identificados en el exterior.

En las actividades de fomento que realiza el BANCOMEXT se distinguen dos niveles:

- Primero, la promoción global, que comprende un conjunto de tareas orientadas a proporcionar información, asesoría básica, asistencia técnica y capacitación a la comunidad empresarial en general, y especialmente a las pequeñas y medianas empresas que recién incursionan en la exportación. Estas actividades están a cargo del Centro de Servicios al Comercio Exterior (CSCE) SECOFI-BANCOMEXT.

- Segundo, la promoción selectiva, que son medidas destinadas a fomentar la exportación de grupos específicos de productos hacia nuevos mercados, o a incrementar su venta en mercados ya atendidos, buscando siempre vincular en forma permanente la oferta exportable actual y potencial con la demanda externa.^{22/}

Lo anterior implica una división de funciones y una coordinación muy estrecha entre las Direcciones Ejecutivas de Promoción de Oferta Exportable y de Promoción Externa del BANCOMEXT.

Las principales actividades de la primera son:

- Supervisar en forma permanente la evolución y las perspectivas del comercio exterior por sectores, grupos de productos, productos individuales, empresas y regiones geográficas.

- Detectar los principales problemas y el potencial de exportación en términos de ventajas competitivas.

- Calificar la oferta exportable en cuanto a calidad, costo y oportunidad de entrega a nivel internacional.

^{22/} Las acciones y órganos mediante las cuales se apoya este tipo de promoción son: ferias y misiones comerciales, proyectos producto-mercado, proyectos especiales, oficinas de representación comercial, direcciones regionales y gerencias estatales.

- Identificar las acciones promocionales más adecuadas para incrementar o consolidar las exportaciones.
- Orientar a la comunidad exportadora para optimizar el uso de los instrumentos promocionales de los que dispone el Banco.
- Difundir la oferta exportable.
- Evaluar los resultados de las acciones promocionales.^{23/}

En cuanto a la Dirección de Promoción Externa, su área de trabajo comprende fundamentalmente los proyectos de exportación, de coinversión, de coproducción y de servicios. Del Director de Promoción Externa dependen cuatro Directores, tres de ellos regionales (Asia, Oceanía y Europa, América Latina y Norteamérica, respectivamente), y el cuarto es un Director Técnico, que se ocupa de todo lo relativo a estrategias y programas.

En los tres Directores Regionales recae la responsabilidad de las 40 oficinas en el exterior, que se encargan de recabar información sobre la demanda, es decir, sobre las necesidades de los empresarios locales interesados en conocer qué pueden ofrecerles los productores mexicanos.^{24/} Esta información es luego enviada a las oficinas del Banco, para que éstas se pongan directamente en contacto con los potenciales proveedores.

En el caso contrario, cuando es el empresario mexicano quien quiere saber qué mercado potencial tendría su producto en el extranjero, puede contar con tres niveles de atención según sus necesidades: i) el Centro de Servicios al Comercio Exterior le proporciona orientación; ii) si ya tiene una noción de lo que puede o desea hacer, se evalúa el potencial productivo de la empresa y su capacidad para exportar; y iii) se determina hacia qué zona geográfica específica puede dirigirse la oferta.

La información sobre ofertas es enviada a las oficinas de comercio exterior; éstas preparan perfiles de mercado (condiciones arancelarias para el ingreso de mercancías al país, producción nacional, principales países que exportan hacia él y otras características), que son remitidos directamente a la empresa mexicana interesada.

Según lo expresado por funcionarios del BANCOMEXT en entrevistas realizadas, la labor de promoción enfrenta actualmente los siguientes retos:

- El primero es lograr un mayor desarrollo de la oferta exportable; en el pasado, se le daba más énfasis a la promoción externa que a la interna y ahora, en cambio, el problema radica en que las oficinas comerciales informan sobre mucha demanda, pero lo que hace falta es la oferta correspondiente. En consecuencia, el objetivo es intensificar la promoción dentro del país, aunque sin reducir la que se realiza en el exterior.

^{23/} Los principales instrumentos para llevar a cabo estas actividades son: los créditos promocionales, el asesoramiento, el material de difusión y la organización de encuentros internacionales y nacionales (BANCOMEXT, 1991c).

^{24/} Esta información es publicada en un revista especializada del Banco, el Boletín de Oportunidades Comerciales Internacionales. Para la oportuna recopilación y difusión de estas demandas se utilizan una base de datos, el fax y otros medios, pero actualmente se está buscando un esquema aún más rápido y expedito.

- El segundo punto es incrementar la selectividad de la promoción, en particular de la externa. Se trata de disminuir las actividades de fomento de carácter general, basadas en consultas que muchas veces no llegan a destino, y de profundizar la promoción selectiva, en función de proyectos específicos; así sería posible vincular la demanda existente en un país determinado, con la oferta mexicana que pueda satisfacerla.^{25/}

- El otro gran desafío deriva del hecho que anteriormente el Banco impulsaba la exportación de productos primarios, del sector agropecuario. A principios de los años ochenta, como ya se ha dicho, el Banco empezó a cambiar, primero, cuando debió asumir la administración del FOMEX, y luego con la incorporación del IMCE, en 1986. Ello hizo necesario emprender un proceso de integración, aún incompleto, que implica agilizar la cooperación entre las áreas de promoción y financiera.

Finalmente, en este momento el BANCOMEXT asigna la más alta prioridad al apoyo a las empresas con mayor potencial (las llamadas empresas "a desarrollar") en subsectores específicos, como textiles y calzado, muebles, alimentos procesados, artículos para regalo, autopartes y otros. Con este propósito, está utilizando varios incentivos, entre los cuales cabe destacar los apoyos financieros promocionales.^{26/}

ii) El Centro de Servicios al Comercio Exterior SECOFI-BANCOMEXT

Su principal objetivo es brindar asistencia técnica suficiente y oportuna al exportador; en el ámbito del comercio exterior, el factor de oportunidad es particularmente importante. Las funciones del Centro son tres:

- Recopilar y diseminar información comercial: estadísticas sobre productos, mercados, importadores y exportadores, así como sobre temas generales y específicos vinculados al comercio internacional.^{27/} También publica un Directorio de Exportadores.^{28/}

^{25/} Por este motivo, la promoción externa se está orientado cada vez más hacia proyectos producto/mercado: se busca un producto determinado, del cual haya oferta, o posibilidades de ampliarla dentro de un plazo razonable, en respuesta a una demanda específica.

^{26/} El Banco ofrece financiamiento, por ejemplo, en los siguientes casos: para obtener asesoramiento de expertos con el fin de mejorar el proceso productivo de una empresa y de adaptar el producto a las exigencias del mercado internacional; para contratar abogados y defender a la empresa contra prácticas desleales en los mercados internacionales; para obtener fondos que permitan a una empresa participar en un encuentro internacional y exhibir su producto en el extranjero; finalmente, el BANCOMEXT financia los gastos para la producción de un catálogo que pueda ser utilizado por la empresa con fines de promoción.

^{27/} La información comercial comprende los siguientes servicios: i) Unidad de Recursos Informativos (Biblioteca), que cuenta con más de 10 000 volúmenes y permite investigar todo lo relacionado con comercio exterior por producto, mercado, país (especialmente Estados Unidos) y tema; ii) Servicio Pregunta-Respuesta, que ofrece, dentro y fuera del país, respuestas a consultas concretas sobre comercio exterior. Las empresas y organizaciones de México y del mundo pueden canalizar sus preguntas por intermedio de las direcciones regionales, gerencias estatales y consejerías comerciales del BANCOMEXT; iii) Diseminación selectiva de información, servicio que consiste en actualizar de manera permanente la información documental contenida en bases de datos sobre comercio exterior; iv) Bancos de datos, mediante los cuales el Centro tiene acceso a una amplia red de bancos de datos internacionales, como el Sistema de Información Comercial (SICM) del SECOFI (información estadística y arancelaria), el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), el DIA, el OEA/SICE, el SCAN-a-BID, el DIALOG, el COMTRADE, el TIOS y el TELEMATICO, entre otros.

^{28/} Para ser incluida en el Directorio de Exportadores, una empresa debe exportar por un valor mínimo de 50 000 dólares mensuales. Hay también más de 500 empresas altamente exportadoras (ALTEX), que exportan más de 10 millones de dólares anuales. En términos generales, el Directorio comprende más de 5 000 empresas exportadoras en México y durante este año se van a incorporar cerca de 2 500 más, cuyas exportaciones también superan los 50 000 dólares mensuales.

- Prestar asesoría: técnica, comercial, legal y financiera. El Centro está encargada de atender a la comunidad del comercio exterior, cuyos niveles de preparación y gama de necesidades varían enormemente. A los empresarios inexperimentados se les ofrece asistencia mediante programas autodidácticos en computador, audiovisuales o impresos. Por su parte, los empresarios ALTEX, ya especializados en comercio exterior, plantean preguntas muy específicas (por ejemplo, sobre los sistemas de financiamiento que ofrece del Banco, alguna desreglamentación en una Secretaría mexicana, medios de transporte, sistemas de cuotas, gestiones gubernamentales en determinado país, posibilidad de acogerse a convenios bilaterales y muchos otros temas).

También se ofrece asesoría en relación con los llamados proyectos de comercio exterior. Concretamente, esto implica analizar un proyecto en su totalidad, hacer una evaluación financiera, económica y de mercado, y formular el Plan de negocios internacionales del producto en cuestión.^{29/}

Finalmente, hay otras empresas que no están interesadas en aprender a estructurar un proyecto de comercio exterior, sino que prefieren encargar la tarea a un consultor externo. Para casos de este tipo, existe actualmente una propuesta, a nivel directivo del BANCOMEXT, en el sentido de que sea la propia firma consultora del Centro la que ofrezca este servicio, debidamente remunerado.

- Proveer formación técnica: esta es la tercera función del Centro y la realiza por intermedio de un Instituto de Formación Técnica; éste ofrece seminarios y cursos a empresas, cámaras y asociaciones de comercio, bancos, firmas consultoras y comercializadoras e instituciones de educación superior, con el objeto de preparar a los diversos agentes que integran la comunidad de comercio exterior en México, posibilitándoles un proceso de aprendizaje permanente.

Esta función de formación técnica es muy importante, ya que las pequeñas y medianas empresas carecen de una estructura adecuada para el comercio exterior, así como de personal preparado. Los programas de capacitación permitirán que cada empresa cuente con cuatro o cinco personas especializadas en el área de comercio exterior. Una novedad muy interesante en este ámbito es que durante 1992 se transmitirá el primer curso de formación vía satélite a los 26 planteles universitarios del Instituto Tecnológico de Monterrey, lo que permitirá capacitar en comercio exterior a alumnos y empresarios de ciudades importantes del país.

Estos sistemas automatizados permiten ubicar con rapidez información para responder a peticiones en el extranjero. El Directorio se distribuye en puntos de venta en todo el mundo (embajadas, oficinas en el exterior, grandes importadores de otros países). Los interesados se pueden dirigir a los productores mexicanos que la Dirección de Oferta Exportable haya calificado como exportadores serios, cuya producción ofrece alta calidad y tecnología, y que están debidamente capacitados. Las empresas que deseen ser incluidas en el Directorio tienen que someterse a un examen, para ser calificadas en términos de competitividad internacional.

^{29/} Este proceso considera entre 21 y 25 puntos, y se ayuda al empresario para que él mismo vaya estructurando la información que necesita; para tal efecto, se le elabora un programa de entrevistas con expertos, para que reciba asesoramiento sobre cada punto. En otras palabras, se trata de una asistencia organizada sobre la base de entrevistas, lo que además permite ir midiendo la disciplina del empresario para cumplir sus compromisos.

Otra iniciativa del Centro es hacer que empresarios expertos en sectores específicos (como por ejemplo, autopartes o electrónica), den entrenamiento a los que recién se inician en la actividad exportadora.^{30/}

La labor de formación técnica también se dirige a los Bancos, para que tengan un adecuado conocimiento sobre proyectos de comercio exterior, ámbito en el que lamentablemente hasta ahora ha habido muchos problemas.^{31/} En su calidad de entidad oficial de apoyo al comercio exterior de México, el BANCOMEXT está encargado de capacitar a los gerentes bancarios, especialmente en materia de asistencia financiera y promocional. Es por ello que en el Banco se están formando instructores de comercio exterior, quienes posteriormente impartirán cursos a otros funcionarios de las diversas agencias. Los seminarios no son muy largos (a veces duran sólo una semana), pero se realizan con frecuencia y son organizados según un criterio selectivo, de acuerdo con la actividad económica preponderante en cada región.

iii) La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX)

Al crear la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), el propósito del Gobierno Federal fue concretamente eliminar una de las principales causas de la debilidad de los sistemas de promoción de exportaciones existentes en América Latina: la falta de coordinación entre los sectores público y privado.

En el Decreto Presidencial (Diario Oficial, 1989) mediante el cual se instituyó este organismo en 1989 se señala que su objeto es "analizar, evaluar, proponer y concertar acciones entre los sectores público y privado, en materia de exportaciones de bienes y servicios no petroleros". (Véase el cuadro 15.)

El elemento fundamental del nuevo sistema de la COMPEX reside en el artículo sexto del decreto mencionado: "Cada tres meses o antes en caso de ser necesario, se presentarán al Titular del Ejecutivo Federal los avances logrados, las labores desarrolladas, y los resultados obtenidos, así como aquellos asuntos que lo ameriten". Esto significa que el Presidente de la República, por intermedio de este mecanismo, está constantemente informado sobre los problemas y las necesidades de los exportadores, lo que le permite intervenir directa o indirectamente para eliminar cualquier obstáculo al libre desarrollo del comercio exterior, así como para ir mejorando la infraestructura de apoyo al sector.

^{30/} La asociación de industrias maquiladoras de autopartes imparte un curso, con el apoyo del Centro, destinado a todos sus proveedores, sobre temas tales como calidad, productividad, especificaciones, oportunidad, materias primas, organización industrial, finanzas y otros; el curso comprende servicios de asesoramiento en las plantas mismas. Su duración es de ocho a diez meses, con sesiones cada tres o cuatro semanas, para que en los intervalos los empresarios puedan introducir cambios en sus fábricas. Una vez terminado el programa, se otorga a los participantes un Certificado de proveedor confiable. Cabe subrayar que la industria maquiladora utiliza cerca de 1.5% de insumos nacionales, porcentaje que evidentemente debe aumentarse, dado que se trata de una actividad tan importante.

^{31/} El sistema financiero mexicano es muy complejo: está formado por instituciones como el Banco de México y la Secretaría de Hacienda, liquidadoras, empresas de factoraje, compañías de seguros y otras, y los bancos. En el país existen 19 bancos y entre 4 500 y 5 000 sucursales bancarias. Sólo alrededor de 10% de los gerentes de estas últimas conocen los apoyos financieros a disposición del sector de comercio exterior.

Cuadro 15

**INTEGRANTES DE LA COMISION MIXTA PARA LA PROMOCION DE
LAS EXPORTACIONES (COMPEX)**

Sector público	Sector privado
<ul style="list-style-type: none"> -Secretario de Relaciones Exteriores -Secretario de Hacienda y Crédito Público -Secretario de Programación y Presupuesto -Secretario de Energía Minas e Industria Paraestatal -Secretario de Comercio y Fomento Industrial -Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos -Secretario de Comunicaciones y Transportes -Secretario de Trabajo y Previsión Social -Director General del Banco Nacional de Comercio Exterior <p><u>Secretario Técnico:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Subsecretario de Comercio Exterior 	<ul style="list-style-type: none"> -Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana -Cámara Nacional de la Industria de Transformación -Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México -Cámara de Comercio México-Estados Unidos -Consejo Empresarial Mexicano de Asuntos Internacionales -Consejo Nacional de Comercio Exterior -Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos -Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), 1992.

En particular, compete a la COMPEX elaborar propuestas en las siguientes áreas:

- políticas para fomentar las exportaciones de bienes y servicios no petroleros.
- actividades de promoción que deben ser realizadas por el sector público federal o por los gobiernos estatales.
- concertación de acciones con el sector privado, especialmente para apoyar nuevos proyectos de exportación.
- mecanismos para coordinar mejor las tareas promocionales de la administración pública en materia de exportaciones no petroleras.

- medidas para agilizar los trámites administrativos y para eliminar obstáculos a las exportaciones.
- procedimientos de participación, comunicación y consulta con los gobiernos estatales a fin de dar apoyo a los exportadores.
- reuniones de concertación entre los sectores público y privado, a nivel estatal, regional y nacional, con el objeto de evaluar medidas para la puesta en práctica, en forma oportuna e integral, de acciones de promoción y proyectos de exportación (SECOFI, 1992a). A partir de su creación, en junio de 1989, el principal ámbito de trabajo de la Comisión ha sido la solución de problemas específicos.^{32/}

Luego, a principios de diciembre de 1990, en el seno de la COMPEX, las dependencias con injerencia en el comercio exterior de México acordaron con el Presidente de la República realizar el Programa de 100 Días de Promoción de las Exportaciones, con la finalidad de agilizar los trámites vigentes e impulsar el desarrollo de una mayor infraestructura de apoyo al sector exportador. El programa consta de 30 medidas específicas, de las cuales 16 son de desreglamentación económica, 7 fiscales y aduanales, y las otras 7 de promoción (actualmente llevadas a la práctica casi en su totalidad). (SECOFI, 1992b.)

Entre los principales logros del Programa de 100 Días cabe mencionar los siguientes:

- se desreglamentó el transporte automotor;
- se otorgaron concesiones al sector privado para construir almacenes frigoríficos para productos de exportación en los aeropuertos, así como también para brindar servicios portuarios;
- se instauró un programa para revisar las instalaciones eléctricas de todas las empresas ALTEX y se modificó el reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica para permitir a los parques industriales y grupos de empresas que se autoabastezcan de electricidad.
- se eliminó la exigencia de permiso previo de siembra-exportación para los productos hortofrutícolas, que ahora pueden exportarse sin demoras de ninguna clase.
- se emitieron los reglamentos de los decretos que facultan a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SAHR), de Salud y de Pesca para regular las actividades de importación y exportación. Asimismo, SECOFI, SAHR, SALUD y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) publicaron acuerdos relativos a descentralización y a atribuciones administrativas;

^{32/} Durante 1991, la COMPEX realizó 70 reuniones a nivel regional, en las que se presentaron 680 casos, de los cuales un 80% fue resuelto. De este porcentaje, la mayoría correspondía a asuntos bancario-financieros y de política comercial. A nivel nacional, se efectuaron cuatro reuniones; en ellas se analizó un total de 33 casos, 29 de los cuales ya fueron solucionados. En general, las cuestiones resueltas se referían principalmente a asuntos fiscales-aduaneros, comunicaciones y transporte y política comercial.

- se simplificó el régimen de control de cambios: en primer lugar, se exceptuaron del mercado controlado de divisas las exportaciones hasta por valor de 50 mil dólares; en segundo lugar, se incrementaron de 15% a 25% en el caso de las exportaciones, y de 8% a 20%, en el de las importaciones, los porcentajes de divisas controladas sobre el valor fob de las mercancías que los exportadores e importadores pueden utilizar para pagar sus gastos asociados;
- se profundizaron los procesos de desreglamentación y simplificación de la Ley Aduanera y de instalación, a través del país, del Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI);^{33/}
- se instauró, además, un Programa de Ferias y Exposiciones de Exportación (FEMEX), que brinda apoyo financiero y administrativos para la organización de este tipo de encuentros;
- se creó el ya mencionado Centro de Servicios al Comercio Exterior SECOFI-BANCOMEXT; y
- finalmente, se hizo más expedito el procedimiento para la devolución del IVA a las empresas exportadoras y a la industria maquiladora de exportación; ahora los proveedores nacionales de las ECEX y de las maquiladoras de exportación pueden aplicar la tasa 0% del IVA a sus ventas a tales empresas.

Con el objeto de asegurar la coordinación de las acciones para el fomento de las exportaciones en todas las instancias, la COMPEX realiza en la cuarta semana de cada mes una reunión a nivel nacional, presidida por el Secretario de la SECOFI, y otra a nivel regional en la segunda semana, presidida por el Subsecretario de Comercio Exterior. En el cuadro 16 se muestra el esquema de regionalización adoptado por la Comisión.

Asimismo, es importante señalar que, debido a la mayor atención que requieren ciertas áreas de extrema importancia para el desarrollo del comercio exterior mexicano, en abril de 1989 se crearon tres COMPEX especiales para los sectores portuario, ferroviario y eléctrico, lo cual ha permitido individualizar los principales problemas que se enfrentan en ellos.

Finalmente, el novedoso tercer ámbito de acción de la COMPEX es la promoción de proyectos específicos de exportación. En esta línea de actividad, se ha constituido una Cartera Nacional de Proyectos de Exportación, que incluye más de 319 planes de inversión, de promoción y de gestión, que se están poniendo en marcha durante 1992 y que representan una inversión de más de 2 millones de dólares.

Los proyectos de inversión incluyen la instalación de nuevas plantas productivas o la expansión de la capacidad exportadora actual, mediante la incorporación de servicios de comercialización adicionales.

Por su parte, los proyectos de promoción se refieren a la ampliación y consolidación de la oferta exportable de las empresas: incorporación de nuevos productos, apertura de mercados o promoción adicional en mercados en los que ya se está inserto.

^{33/} El SAAI ha sido ya totalmente instalado en las aduanas del aeropuerto de Ciudad de México, de Tijuana, Matamoros y Veracruz; en la aduana fronteriza de Nuevo Laredo se ha completado la instalación de la primera etapa.

Cuadro 16

**REGIONALIZACION DE LA COMISION MIXTA PARA LA PROMOCION DE
LAS EXPORTACIONES (COMPEX)**

REGION OCCIDENTE	- Aguascalientes - Guanajuato - Nayarit	- Colima - Jalisco
REGION NORESTE	- Coahuila - Tamaulipas	- Nuevo León
REGION NOROESTE	- Baja California - Sinaloa	- Baja California Sur - Sonora
REGION SURESTE	- Campeche - Quintana Roo - Yucatán	- Chiapas - Tabasco
REGION NORTE	- Chihuahua - Zacatecas	- Durango
REGION CENTRO	- Distrito Federal - Hidalgo - Querétaro	- Edo. de México - Michoacan - San Luis Potosí
REGION SUR	- Guerrero - Oaxaca - Tlaxcala	- Morelos - Puebla - Veracruz

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), 1992.

Finalmente, los proyectos de gestión son los que requieren la solución de problemas financieros o de regulación administrativa, a fin de poder generar nuevas inversiones o actividades de promoción.

Por su parte, las denominadas iniciativas de exportación son aquellos proyectos que aún necesitan estudios de preinversión, de factibilidad técnico-financiera o de mercado, para poder determinar su potencial efectivo.

En 1991 se comenzó a internacionalizar la Comisión, mediante el establecimiento de filiales en Italia, Francia y Alemania. Sus miembros se reunirán cada tres meses con el objeto de solucionar los eventuales problemas de los importadores europeos de productos mexicanos, así como también de promover las ventas de nuevos bienes.

En conclusión, cabe subrayar que la creación de las COMPEX ha sido de fundamental importancia, ya que por primera vez se dispone de un órgano activo y no burocrático, que ofrece a todo empresario, independientemente de su nivel, un foro donde expresar sus problemas y necesidades, en la confianza de que serán resueltos con la mayor rapidez posible. El alto porcentaje de casos solucionados (más de 80%) desde su creación demuestra la alta efectividad de este novedoso y eficiente órgano, como se confirmó en las entrevistas a representantes mexicanos de los sectores público y privado.

4. Transformación de la estructura de exportaciones y evaluación de los incentivos vigentes

Es importante señalar que a partir de los años cincuenta y hasta los setenta, el sesgo antiexportador imperante en México afectó negativamente a las exportaciones primarias (la participación del país en las ventas mundiales de algodón declinó de 11.4% en 1955-1957, a 4.9% en 1970-1972) y de manufacturas. Durante ese período, el sector secundario mexicano perdió segmentos de mercado y sus exportaciones, en términos de volumen, registraron un crecimiento promedio anual de sólo 5%, en comparación con alrededor de 16% alcanzado por las ventas de los países en desarrollo a los industrializados.

Como ya se ha mencionado, en la década de los setenta se adoptó un conjunto de medidas de promoción, que contribuyó a aumentar las exportaciones de manufacturas entre 1970 y 1974; más que la sustitución de importaciones, esto impulsó el crecimiento del sector manufacturero.

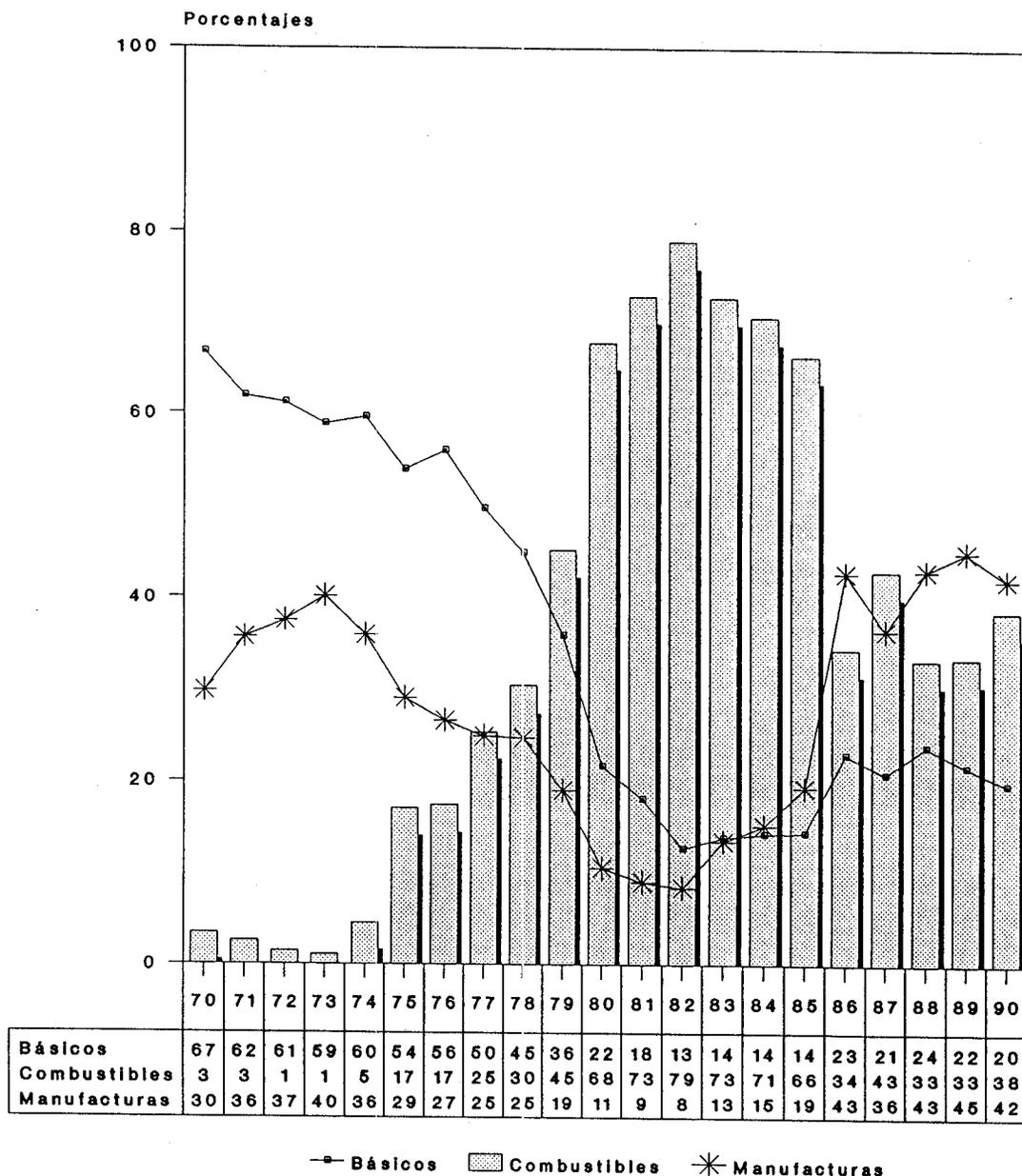
En 1975, las exportaciones manufactureras declinaron una vez más, en parte como resultado de la recesión mundial, pero también de la creciente sobrevaluación del peso. Esta última también fue perjudicial para las exportaciones de los principales productos primarios.

El objetivo fundamental de la reforma comercial mexicana emprendida en la década de los ochenta era eliminar el sesgo antiexportador de la anterior política proteccionista, y mejorar el desempeño de la economía en materia de exportaciones, así como su eficiencia para asignar recursos. En el gráfico 1 es posible observar el cambio sustancial registrado por las exportaciones de mercancías. En esta transformación, el elemento más significativo ha sido el gran dinamismo mostrado por las exportaciones no petroleras a partir de la liberalización comercial.

Según datos proporcionados por la SECOFI (SECOFI, 1992b), en los últimos ocho años las exportaciones no petroleras han crecido a una tasa promedio anual de 17%, fundamentalmente por efecto del crecimiento de las ventas de manufacturas, que se multiplicaron 4.5 veces durante ese período. Este comportamiento acarreó una modificación radical de la estructura del comercio exterior mexicano: en 1982, sólo 22% de las exportaciones provenía del sector no petrolero, en cambio ahora éste aporta 67% de las divisas que genera el país. En síntesis, durante el período 1982-1989, las exportaciones no petroleras registraron un ritmo de crecimiento anual de 20%, lo que implicó un aumento de 4.753 a 14.889 millones de dólares. En 1990, estas ventas generaron 65% de los ingresos

Gráfico 1

MEXICO: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS BÁSICOS, COMBUSTIBLES Y MANUFACTURAS HACIA EL RESTO DEL MUNDO, 1970 A 1990



Fuente: Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

comerciales totales, en comparación con 22% en 1982. Dentro del conjunto de exportaciones no petroleras, las de manufacturas representan un 60%. De éstas, a su vez, las más dinámicas fueron las de los subsectores automotriz, de alimentos procesados, productos químicos y minerometalurgia, cuya participación en las ventas externas de manufacturas alcanzó a 35% en 1989). En 1991, pese a la desaceleración de las economías de los principales países que comercian con México, las exportaciones no petroleras mantuvieron una tasa de crecimiento anual del orden de 10% en dólares. Para 1992, se prevé que su valor crecerá 10.5% con respecto a 1991. Sin embargo, se debe señalar que, a partir de 1988, sus efectos en el balance de pagos han sido contrarrestados por el explosivo crecimiento de las importaciones, lo que ha provocado un déficit creciente en el balance comercial y en la cuenta corriente del balance de pagos.

Como resulta evidente, a partir de su proceso de apertura comercial, México ha venido realizando un importante esfuerzo tendiente a crear una sólida infraestructura de apoyo al sector externo. Su sistema vigente de mecanismos para el fomento de las exportaciones refleja la prioridad que el gobierno actual otorga al desarrollo del comercio exterior.

Igualmente, la consolidación de un único organismo, el BANCOMEXT, encargado de las actividades promocionales y financieras en apoyo de los exportadores, ha permitido agilizar y simplificar enormemente el acceso de éstos a los diversos mecanismos de incentivo.

Asimismo, la creación de órganos como la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) y el Centro de Servicios al Comercio Exterior SECOFI-BANCOMEXT, ha sido de vital importancia debido a que reciben un continuo flujo de retroinformación sobre las necesidades de los exportadores, que son variadas y están en constante evolución. El establecimiento de estas dos entidades constituye una respuesta concreta a una de las principales deficiencias que inciden sobre la efectividad de los organismos de promoción de exportaciones en América Latina: la falta de un compromiso nacional y de una integración real entre los sectores público y privado, elementos fundamentales para el éxito de una política de fomento del comercio exterior.

Cabe también destacar que, en opinión de los exportadores mexicanos, la profunda reforma aduanera iniciada en 1989 ha constituido un paso de trascendental importancia en el proceso de desreglamentación y simplificación de los trámites en este ámbito tan crucial para el comercio exterior.

Sin embargo, de acuerdo con lo expresado por algunos empresarios entrevistados, aún queda camino por recorrer, ya que subsisten problemas graves, sobre todo en el sector portuario. Por otro lado, los buenos resultados recientemente obtenidos ^{34/} parecerían apuntar hacia una visión optimista del futuro inmediato.

Con respecto a los mecanismos PITEX, ALTEX y ECEX, a juicio de los exportadores, los dos primeros han funcionado muy bien, en tanto que el tercero ha sido poco utilizado. También consideran que las reformas al sistema de reintegro de derechos de aduana han sido muy efectivas: anteriormente, la devolución se demoraba hasta uno o dos meses, plazo que ahora se ha reducido a dos o tres días.

^{34/} Por ejemplo, el puerto de Veracruz, el más importante del país, adolecía de una serie de problemas sindicales y burocráticos, pero como resultado de una intervención directa del Presidente de la República, el año pasado recuperó 70% de su efectividad.

Es interesante hacer notar que, en el curso de la preparación de este estudio, ha sido posible apreciar un general consenso de los sectores público y privado con respecto a los obstáculos y mecanismos de apoyo a las exportaciones; sobre todo, ambos reconocen que todavía queda mucho por hacer para mejorar los diversos elementos que involucra el comercio exterior. Lo que aún falta, en opinión de los empresarios mexicanos, es una mayor congruencia entre la estructura y atribuciones de los organismos públicos y la realidad de las exportaciones mexicanas.

Se ha dicho que una de las principales trabas al comercio externo todavía era la falta de información sobre los mercados a los que habría que dirigir la oferta. En este sentido, la creación del Centro de Servicios al Comercio Exterior parecería haber suplido esa carencia.

Otros impedimentos son de carácter estructural, como la dificultad para definir la oferta exportable, en términos de su composición, magnitud, procedencia y potencial. Además, se debe subrayar la importancia que adquiere la adaptación del producto al mercado de destino.^{35/}

Otro obstáculo --común a todos los países de América Latina-- que aún dificulta el desarrollo pleno de la estructura de comercio exterior de México es su insuficiente infraestructura en cuanto a comunicaciones y carreteras.^{36/}

Finalmente, los empresarios mexicanos expresaron que en el pasado el Gobierno les había brindado una protección excesiva,^{37/} lo que debilitaba su capacidad de competencia. En cambio, si el exportador hubiera tenido que sufragar los gastos, su responsabilidad y su conciencia de que hay que luchar para exportar habrían sido mayores, al igual que el estímulo para vender.

A modo de conclusión, es importante señalar las principales propuestas formuladas por algunos empresarios mexicanos con el objeto de exportar más y con mayor valor agregado nacional:

- intensificar la capacitación en materia de comercio exterior a nivel empresarial, por intermedio de las cámaras industriales; éstas son consideradas el mejor canal debido a que quienes las integran son personas activas en el sector exportador.
- propiciar la formación de grupos de empresarios escogidos de acuerdo con los sectores productivos mexicanos con capacidad de competencia en el exterior;
- vender más productos elaborados en México;
- abrir líneas de créditos con condiciones favorables y a largo plazo, para responder a las necesidades de empresarios que necesitan comprar insumos destinados a elaborar productos de exportación; y finalmente,
- simplificar al máximo los documentos de exportación.

^{35/} En este sentido, es interesante mencionar el caso de una empresa mexicana que vende a Japón pollo deshuesado ensartado en palitos de bambú, material que se ve obligada a importar, aun cuando localmente se dispone de madera de pino.

^{36/} Existen, entre otros, productos como la pimienta, que tendrían un gran mercado en el exterior, pero que no se pueden exportar porque todavía no existen carreteras para su transporte desde el lugar donde se producen.

^{37/} Por ejemplo, en el área de promoción, a los empresarios mexicanos se les anticipaba hasta 75% de los costos de viaje para que participaran en ferias comerciales.

B. COLOMBIA

1. Antecedentes sobre política comercial

Como es sabido, durante muchos años la economía colombiana se caracterizó por la existencia de un sistema proteccionista que restringía las importaciones (el arancel promedio subió de 17% en 1951 a 48% en 1959, y a 66% en 1966). El modelo de desarrollo adoptado tendía a promover la sustitución de importaciones y, durante ese período, estaba en marcha un proceso de industrialización que daba prioridad a las importaciones de maquinaria y materias primas.

En cuanto a las exportaciones colombianas, como se ha mencionado en estudios anteriores (Ffrench-Davis y Piñera, 1978), su estructura ha experimentado un profundo cambio en el curso de los últimos 40 años. Este país, que a principios de los años cincuenta se caracterizaba por exportar solamente dos productos, café y petróleo, en la década de los setenta diversificó sus ventas externas y logró un aumento impresionante de las de manufacturas y semimanufacturas.

A finales de los años cincuenta, Colombia dio inicio a una política de promoción de exportaciones mediante la introducción del Plan Vallejo, que exoneraba de derechos la importación los insumos requeridos para la producción de bienes exportables.

En 1958, se promulgó la Ley 105, que contenía las primeras disposiciones sobre zonas francas; poco tiempo después, la Reforma tributaria de 1960 concedió las exenciones tributarias iniciales para las incipientes actividades de exportación. Finalmente, a mediados de la década de los sesenta, aparecieron los créditos para el fomento de las exportaciones.

En el proceso de apertura comercial, el año 1967 fue muy significativo, debido a la dictación de una serie de medidas para incentivar las ventas externas de productos no tradicionales. El Decreto Ley 444, de 1967, vino a dar forma definitiva a este régimen de protección combinada con el fomento de las exportaciones que se mantuvo vigente en el país hasta 1974 (Ocampo y Villar, 1991).

Mediante el decreto mencionado se creó el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), y se sustituyeron los incentivos tributarios por un Certificado de Abono Tributario (CAT); este instrumento de reembolso de impuestos indirectos ha sido uno de los incentivos fiscales más importantes para promover las exportaciones no tradicionales en Colombia. Finalmente, el Decreto Ley 444 mantuvo las exenciones arancelarias para los esquemas especiales de importación-exportación contemplados en el Plan Vallejo.

En este marco, en la reforma constitucional de 1968 se asignó al Presidente de la República la facultad de conducir el comercio exterior y de determinar la política arancelaria.

La política cambiaria, luego de que se estableció un rígido control de cambios y un régimen de minidevaluaciones del peso, así como la política fiscal, adquirieron un mayor grado de estabilidad y fueron complementadas por acciones directas de financiamiento y comercialización realizadas por el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO).

Sin embargo, se debe hacer notar que si bien la creación de este organismo denota un importante esfuerzo por aplicar una política más integral de promoción del comercio exterior, los instrumentos financieros para el fomento de las exportaciones adquirieron importancia sólo a

mediados de los años setenta, dentro del esquema general de incentivos a las ventas externas. De hecho, recién en 1974, y con el objeto de compensar una clara disminución de los incentivos fiscales y aduaneros, el Gobierno dispuso un incremento de los recursos crediticios canalizados por dicho organismo.

Por otro lado, varios factores, tales como el alza del precio internacional del café en 1975 (con la consiguiente revaluación real del peso), el empeoramiento de la cuenta corriente del balance de pagos a principios de los años ochenta, y el brusco descenso de las reservas internacionales en 1982 (debido al cierre de los mercados internacionales de capital), provocaron un vuelco drástico de la política de liberalización comercial y un retorno de las medidas proteccionistas.

Sin embargo, durante esos años también se registraron avances considerables en materia de política comercial. En 1979, Colombia ingresó al GATT. Mediante la Ley 48, de 1983, se introdujeron algunas innovaciones importantes al régimen de comercio exterior del país, ya que al transformarse el CAT en un Certificado de Reembolso Tributario (CERT) se señalaba que el criterio fundamental para su asignación sería en lo sucesivo la devolución de los impuestos indirectos pagados por los exportadores, y que no constituía un subsidio directo a las exportaciones. Al mismo tiempo, la norma citada flexibilizó el manejo de dicho instrumento, al disponer que los niveles del CERT podrían ser fijados por el Gobierno en cualquier momento, y en forma diferenciada según los mercados de destino de los productos exportados. Además, como elemento complementario de la política de fomento de las exportaciones, la Ley 48 autorizó la creación de fondos de estabilización de productos básicos de exportación.

Entre los importantes cambios que se introdujeron al régimen de exportaciones en esos años, se destaca la eliminación, en 1985, del requisito de consultar sobre la existencia de producción nacional antes de poder importar insumos y bienes de capital requeridos por los sectores de exportación. A partir de esta modificación, volvió a ponerse en marcha el proceso de apertura; se redujo el número de partidas arancelarias de importación prohibida y se rebajaron las tarifas. Sin embargo, los niveles de protección efectiva siguieron siendo muy elevados hasta 1990.

Por otra parte, en el segundo quinquenio de la década de los ochenta se registró un aumento de las exportaciones menores de productos industriales y agrícolas, así como un incremento importante de las ventas externas de petróleo y carbón.

A la vez, el Gobierno colombiano comenzó a percibir las limitaciones de un modelo de desarrollo que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones, como asimismo la escasa competitividad de los productos nacionales en los mercados externos. La economía del país se caracterizaba por un fuerte sesgo antiexportador y las exportaciones no tradicionales todavía representaban una proporción reducida del producto nacional.

A principios de 1990, las autoridades anunciaron un proceso de apertura gradual, con un cronograma de desgravación arancelaria que se cumpliría entre 1990 y 1994. Sin embargo, en el tercer trimestre de 1991 se decidió acelerar la liberalización económica. Este cambio de la política comercial colombiana se debió a la situación del balance de pagos, que registraba superávit tanto en la cuenta corriente como en la de capitales, a raíz del flujo masivo de capitales, propiciado por las autoridades colombianas mediante la concesión de beneficios tributarios.

Entre los factores que contribuyeron a crear estas condiciones en el frente externo, uno de los principales fue el dinamismo de las exportaciones no tradicionales; esto se refleja en los reintegros, que crecieron 4% en 1989, 17% en 1990, y 41% en los 10 primeros meses de 1991 (Ortega, 1991). Además, la acumulación de reservas también parece atribuible a un fenómeno de sobrefacturación de algunas exportaciones, como producto de operaciones especulativas basadas en la tasa de cambio o para obtener reintegros anticipados.

Asimismo, ha influido la conducción de la política monetaria y crediticia: las autoridades consideraron indispensable dar mayor prioridad al objetivo de controlar la inflación, aun si las medidas necesarias para lograrlo hicieran más lento el crecimiento y la inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales. Cabe anotar que la inflación había tendido a aumentar a partir de 1986. El incremento anual del índice de precios al consumidor, que había sido de 26.1% en 1989, se elevó a 29% en junio de 1990, para alcanzar a 32.4% a finales del mismo año, mientras que actualmente la meta del Gobierno es reducir la tasa de inflación a 22%. Se llegó así a una política de contracción crediticia que hizo que la tasa nacional de interés se elevara significativamente. Las diferencias de las tasas de interés, favorables al peso, generaron, a su vez, un flujo de capitales especulativos.

En este contexto, también se debe mencionar que debido al rápido proceso de apertura comercial de Colombia, se esperaba que crecieran las importaciones. Sin embargo, a comienzos de 1991, el auge de las exportaciones no tradicionales, especialmente manufactureras, coincidió con un paradójico descenso de las importaciones, cuyo valor en dólares se redujo en 10%.

Es difícil identificar las razones de este fenómeno; no obstante, se puede suponer que las sucesivas rebajas arancelarias anunciadas por las autoridades no estimularon al importador colombiano a acumular existencias, puesto que reinaba un clima de espera. Además, las condiciones financieras propiciaban la subfacturación de las importaciones y que se tratara de financiarlas con créditos externos, más favorables, dadas las expectativas de revaluación (con una tasa de interés interna superior a la externa).

En 1991, la acumulación registrada de reservas ascendió a 1 919 millones de dólares, lo que elevó su saldo a 6 420 millones de dólares, cifra equivalente a 16.4 meses de importaciones de bienes y muy superior al promedio de los cuatro años anteriores (Banco de la República, 1991a).

A raíz de esta situación, las autoridades dispusieron una revaluación de la tasa de cambio real (que inicialmente fue de 7%, si bien tendió a moderarse en los meses siguientes); los exportadores colombianos no acogieron favorablemente esta medida.

A propósito de esto, según un estudio reciente (Ocampo, 1992b), parece que la conjunción del proceso de apertura con la revaluación del peso, provocó una considerable ampliación del frente adverso a la política económica, que incluía al principal gremio del sector, la Asociación Nacional de Exportadores (ANALDEX). Como resulta indudable, el continuo dinamismo demostrado por el comercio externo colombiano a partir de 1985, comenzó a disminuir en la segunda mitad de 1991, tendencia que se mantiene desde entonces.

Actualmente, el interrogante fundamental es si es posible sostener los niveles actuales de la tasa de cambio real, amenazada por la enorme oferta de divisas. De hecho, la apertura de la economía hizo más difícil mantener la autonomía de su conducción: las autoridades creen que hay

que preservar la tasa de cambio real, pero la estabilidad de precios da mayores garantías de éxito, lo que hace necesario combatir la inflación.

También se debe considerar que antes existía la barrera del control de cambios y aranceles, y que la sustitución entre recursos internos y externos no era tan automática. En cambio ahora Colombia tiene que utilizar instrumentos diferentes, debido a la profunda transformación de su modelo de desarrollo.

Finalmente, en el actual contexto colombiano, se ha producido una serie de reformas estructurales, fortalecidas por la promulgación de la nueva Constitución política de 1991, que modificó fundamentalmente el marco jurídico e institucional que regula la actividad económica del país. De ahí surgió la necesidad de realizar una reforma fiscal (que contemplara la descentralización de este sector), y una reforma tributaria, a fin de sustituir la fuente de ingresos que antes representaban los aranceles. Asimismo, se procedió a reformar el régimen cambiario y a reestructurar sustancialmente el esquema institucional y los mecanismos de promoción de las exportaciones.

2. El aparato institucional de promoción de exportaciones

Antes de analizar la profunda transformación experimentada por el aparato institucional de promoción de exportaciones, parece importante reseñar la anterior estructura colombiana de comercio exterior.

Según estudios ya realizados sobre el tema (CEPAL, 1985; CCI, 1985), los funcionarios máximos encargados de la parte ejecutiva y promocional del comercio exterior eran los integrantes del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), organismo asesor del Gobierno Nacional. En él participaban los directores del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX) y del Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), lo que era de particular importancia para este último, ya que le permitía participar en las decisiones de más alto nivel sobre política económica.

Dentro de este esquema institucional, la política de comercio exterior era definida por el Consejo de Comercio Exterior,^{38/} cuyas funciones fundamentales en esta área comprendían el diseño de la política externa del país (en cuanto a intercambio de bienes y servicios y también a exportaciones), la regulación de las importaciones y la política arancelaria; pero lo más importante era que, además, estaba encargado de establecer la forma de administrar los incentivos a la exportación, en especial los relacionados con el Certificado de Abono Tributario (CAT) y, posteriormente, con el Certificado de Reembolso Tributario (CERT)].

La creación del Fondo de Promoción de Exportaciones en 1967, obedeció al deseo del Gobierno de esa época de instituir un órgano que apoyara más integralmente la promoción de exportaciones en Colombia. El PROEXPO era una entidad autónoma, adscrita al Banco de la República. El hecho de que esta institución haya logrado mantener su autonomía con respecto a la

^{38/} El Consejo de Comercio Exterior estaba formado por los Ministros de Desarrollo Económico, Agricultura, Hacienda y Crédito Público, y Relaciones Exteriores, el Gerente del Banco de la República, el Director del Instituto de Fomento Industrial (IFI), el Presidente de la Federación Nacional de Cafeteros y el Director del PROEXPO.

mayoría de los organismos públicos, le ha permitido una gran flexibilidad en el desempeño de sus actividades.

Fundamentalmente, la política de promoción de exportaciones era diseñada en la Junta Directiva del PROEXPO,^{39/} de acuerdo con los lineamientos generales formulados por el CONPES, el Consejo de Comercio Exterior y la Junta Monetaria. Correspondía primordialmente a la dirección del PROEXPO proponer las políticas de fomento de las exportaciones, mediante la elaboración de planes de acción anuales. El financiamiento de sus operaciones provenía de un impuesto específico de 5% sobre el valor cif de cada importación; ello permitió a PROEXPO acumular un capital cuantioso, utilizado para otorgar diversos tipos de créditos.

Es interesante anotar que, antes de la reforma del comercio exterior, la política de promoción de exportaciones se centraba esencialmente en dos aspectos:

- Mantener una tasa de cambio real estable, lo que llevó a Colombia a convertirse en el país con mayor estabilidad cambiaria de toda América Latina. La Ley Estatuto 44 (relativa al control de cambios) se mantuvo desde 1967 hasta 1990. La función reguladora del tipo de cambio estaba a cargo del Banco de la República, que la ejercía mediante un mecanismo de compraventa. El tipo de cambio real no era necesariamente fijo, y parte del éxito logrado se debía a que el ritmo de devaluación era acorde con condiciones de competitividad y nunca experimentaba cambios bruscos. Incluso la devaluación de 1985 fue anunciada y relativa, en comparación con otros países latinoamericanos.

- Conceder subsidios crediticios, por intermedio del PROEXPO, para capital de trabajo, inversiones y otros. Sin embargo, se creó una situación tal que se otorgaban créditos más elevados a las empresas que menos lo necesitaban, en tanto que las pequeñas y medianas quedaban en una situación de desventaja en términos de acceso a estos subsidios.

a) Causas de la reforma del comercio exterior y principales cambios en el esquema institucional colombiano

En estos últimos años, en Colombia se ha llevado a cabo un proceso de profunda transformación del modelo tradicional de desarrollo, que se fundaba en la sustitución de importaciones, la protección de la industria y los estímulos y subsidios a los exportadores.

La reorientación de la estrategia de desarrollo del país es el resultado de la combinación de una serie de factores, internos y externos. Entre estos últimos, cabe destacar el fenómeno de la globalización e internacionalización de la economía mundial, la general tendencia hacia la liberalización económica mostrada por los socios comerciales de Colombia, y el dinamismo de los acuerdos bilaterales y multilaterales entre países del continente.

^{39/} La Junta estaba integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores, Desarrollo Económico y Agricultura, el Gerente del Banco de la República, el Director del INCOMEX y tres bancos del sector privado, designados por el Presidente de la República. El Director del PROEXPO participaba, pero sin derecho a voto.

La conveniencia de reorientar la conducción del comercio exterior colombiano se apoya también en la necesidad de modernizar el aparato productivo del país; la existencia en el pasado de un modelo restringido de desarrollo, ha condicionado el crecimiento de la industria, al destinarla únicamente a satisfacer el mercado interno. Como resultado de esta orientación, en el sector manufacturero colombiano predominan las empresas con reducida capacidad instalada y localizadas, además, a centenas de kilómetros de las costas e instalaciones portuarias. En este contexto, la apertura del país hacia nuevos mercados es vista como un nuevo factor que permitirá la ampliación de las fábricas y su renovación tecnológica, para adecuarlas a la competencia externa.

El proceso de modernización e internacionalización de la economía colombiana se ha concretado en las disposiciones de la nueva Constitución, adoptada en agosto de 1991, y en la reforma de diversos sistemas (cambiario, de inversiones internacionales, financiero, tributario, portuario, laboral, habitacional y crediticio), entre los cuales se cuenta el de comercio exterior.

A raíz de este proceso, se produjo una crisis institucional que llevó a las autoridades a realizar un estudio diagnóstico; de ahí se concluyó que el Estado no era eficiente y que sus formas de intervención resultaban inadecuadas. Surgió así la necesidad de generar mayores recursos y de centrar mejor la acción estatal. Parte del profundo proceso de reestructuración institucional emprendido se dirige a fusionar todas las entidades relacionadas con el comercio exterior, cuyas funciones estaban antes dispersas.

En la Ley 7a de 1991,^{40/} mejor conocida como la ley "marco" de comercio exterior, que introduce cambios fundamentales en la normativa y el esquema institucional que rigen este sector, se concretó el nuevo enfoque del comercio internacional colombiano.

De las propias palabras del Presidente de la República se desprenden los motivos de esta profunda transformación: "La estructura institucional que existía para el comercio exterior antes de la Ley 7a, estaba concebida en función de las prioridades del pasado. Las facultades esenciales para el manejo del intercambio comercial se encontraban dispersas en multiplicidad de entidades cuyas prioridades y orientaciones eran distintas, y muchas veces conflictivas. Debido a esa dispersión de funciones, las decisiones sobre comercio externo estaban más relacionadas con criterios de naturaleza fiscal o con las aspiraciones de algunos sectores privilegiados y protegidos, que con el objetivo de incrementar nuestras exportaciones o fortalecer los vínculos del país con la economía mundial".^{41/}

Lo anterior demuestra que se requería un nuevo marco institucional que fortaleciera, en el plano político, las instituciones y los mecanismos para la adopción de decisiones.

^{40/} Ley 7a de 1991 "Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones", Bogotá, 12 de enero de 1991.

^{41/} Discurso del Presidente de la República, César Gaviria Trujillo, en el acto de sanción del Decreto de creación del Ministerio de Comercio exterior, Santafé de Bogotá, 17 de octubre de 1991.

b) El Consejo Superior de Comercio Exterior

La ley marco de comercio exterior dispone una profunda transformación de la naturaleza del órgano rector de la política comercial, el Consejo de Comercio Exterior, al liberarlo enteramente de la función administrativa que le competía como entidad directora del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX). Cabe recordar que, antes de la reforma, este organismo tenía el doble papel de organismo rector del comercio exterior y de Junta Directiva de INCOMEX. En el artículo 12 de la ley marco se crea el Consejo Superior de Comercio Exterior en calidad de "organismo asesor del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionen con el comercio exterior del país".

Con respecto a su estructura, el Consejo está integrado por los siguientes miembros:

- El Presidente de la República, quien lo encabeza.
- El Ministro de Desarrollo Económico.
- El Ministro de Comercio Exterior.
- El Ministro de Relaciones Exteriores.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- El Ministro de Agricultura.
- El Ministro de Minas y Energía.
- El Jefe del Departamento Nacional de Planeación.
- El Gerente General del Banco de la República.
- El Presidente del Banco Nacional de Comercio Exterior de Colombia, el Director General de Aduanas y los Asesores del Consejo Superior de Comercio Exterior, quienes participan con derecho a voz, pero no a voto.^{42/}

En cuanto a sus funciones, el Consejo Superior de Comercio Exterior está encargado, principalmente, de formular la política general y sectorial del comercio exterior de bienes, tecnología y servicios, y de coordinarla con las políticas arancelaria, cambiaria, monetaria y fiscal; también le competen funciones relacionadas con la negociación de convenios de comercio y de integración económica.

Concretamente, en la nueva ley se confirman algunas de las anteriores funciones del Consejo y se amplía el alcance de sus atribuciones en ciertos sectores, como la política de zonas francas; también le corresponde definir los lineamientos para el manejo de los fondos de estabilización de productos básicos, recomendar al Gobierno los niveles de fijación del Certificado de Reembolso Tributario (CERT), orientar a las oficinas comerciales en el exterior y reglamentar las actividades de las empresas de comercialización internacional.

Además, en lo relativo a los instrumentos de promoción de las exportaciones, en la ley marco de comercio exterior se encomienda al Consejo :

- "Sugerir al Gobierno Nacional el manejo de los instrumentos de promoción y fomento a las exportaciones acorde con la política de zonas francas, los sistemas especiales de importación-exportación, los fondos de estabilización de productos básicos y la orientación de las oficinas comerciales en el exterior, sin perjuicio de lo relacionado con otros organismos de promoción de exportaciones" (Capítulo II, artículo 14, punto 8).

^{42/} Ley 7a, op.cit., artículo 12, cap. II.

- "Recomendar al Gobierno Nacional, para su fijación, los niveles del Certificado de Reembolso Tributario (CERT), por producto y mercado de destino" (Capítulo II, artículo 14, punto 9).

Igualmente, con el objeto de establecer un mecanismo institucional que permita al sector privado expresar sus demandas, analizar la política comercial del país y formular recomendaciones pertinentes al Gobierno, la ley marco crea la Comisión Mixta de Comercio Exterior (artículo 15); según lo establecido, este órgano se reúne por convocatoria del Consejo Superior de Comercio Exterior o de su Presidente, con los fines señalados.^{43/}

c) El Ministerio de Comercio Exterior

Conjuntamente con el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio Exterior es la entidad central en lo referente a la creación de un marco institucional y de coordinación, tanto a nivel del sector público, como entre éste y el sector privado.

La Ley 7a define el nuevo Ministerio de Comercio Exterior como "organismo encargado de dirigir, asesorar, ejecutar y vigilar la política de comercio exterior, en concordancia con los planes y programas de desarrollo" (Capítulo III, artículo 17). De esta manera, se le otorga al Ministerio el rango político necesario como para conducir el proceso de crecimiento del sector externo y, a tal efecto, llevar adelante negociaciones internacionales en este ámbito, ordenar las atribuciones dispersas en materia de diseño y ejecución de la política de comercio exterior, y trabajar en coordinación con los sectores productivos.

Además, en el artículo 20 de la ley 7a, se dotaba al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para determinar la estructura, órganos directivos y funciones del nuevo Ministerio. En el ejercicio de tales facultades, se promulgó el decreto 2350, del 17 de octubre de 1991, mediante el cual se organiza el Ministerio de Comercio Exterior.

La creación de este nuevo organismo es el resultado de un proceso de trabajo interinstitucional, encabezado por el Ministerio de Desarrollo Económico y el INCOMEX. Estas dos entidades se abocaron a un cuidadoso estudio de las necesidades surgidas del proceso de internacionalización de la economía y reveladas por la evaluación de la situación del sector externo, así como por el examen de diversas experiencias internacionales y de sus factores de éxito.

Mediante el establecimiento de una estructura administrativa reducida, se ha tratado de evitar que el nuevo Ministerio sea una mole burocrática en germen. La idea es que este organismo permita allegar información oportuna sobre la evolución de los mercados internacionales y sus consecuencias para la industria y la producción nacionales.

^{43/} El Consejo Superior de Comercio Exterior acordó que cuatro gremios económicos y seis empresarios (representantes de los sectores de la floricultura, el banano, los cueros, los productos petroquímicos, los crustáceos y pescados, y las confecciones y textiles) representaran al sector privado ante el Gobierno. La Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Asociación Nacional de Exportadores (ANALDEX), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) son los gremios que participarán en la Comisión Mixta de Comercio Exterior, además de los integrantes del propio Consejo Superior de Comercio Exterior.

El Ministerio de Comercio Exterior ha sido concebido de manera que sus decisiones de política estén apoyadas en un proceso continuo de consulta y coordinación entre el Gobierno y el sector privado. Al centralizar las responsabilidades en materia de comercio exterior, se pretende reducir las trabas administrativas, que tradicionalmente han sido uno de los mayores inhibidores de las exportaciones.

Como es posible observar en el organigrama del nuevo Ministerio (véase el cuadro 17), se caracteriza por poseer una estructura no jerarquizada, sino más bien horizontal, de acuerdo con las tendencias organizativas en boga. El Ministerio cuenta con tres direcciones:

- La Dirección General de Programación, Coordinación y Política de Comercio Exterior, con sus Subdirecciones de Estudios de Economía Internacional y de Estudios Sectoriales, encargada de investigar el entorno internacional y de analizar los mercados externos.
- La Dirección General para el Desarrollo del Intercambio Comercial, cuya función es realizar los estudios necesarios para el manejo integral de los instrumentos de promoción del comercio exterior y de los servicios conexos, por intermedio de sus Subdirecciones de Comercio Exterior, de Servicios y Tecnología y de Instrumentos de Promoción y Apoyo al Comercio Exterior. Esta área del Ministerio se ocupará, en particular, de formular, en coordinación con las autoridades competentes, una política integral de servicios e instrumentos de apoyo al comercio exterior colombiano, con especial énfasis en las exportaciones. Por ello le competen las zonas francas, los mecanismos de devolución de impuestos, la reglamentación del Plan Vallejo y la industria maquiladora.
- La Dirección General de Negociaciones y sus dos Subdirecciones, la de Relaciones de Integración y Organismos Multilaterales y la de Relaciones Bilaterales, están encomendadas de ejecutar la política definida por el Consejo Superior de Comercio Exterior en lo que respecta a la participación y representación del país en foros internacionales y en negociaciones con otros países. Además, el Ministerio de Comercio Exterior contará con representantes en las ciudades que sean sede de organismos internacionales de comercio mundial o de integración económica comercial en los que Colombia participe.

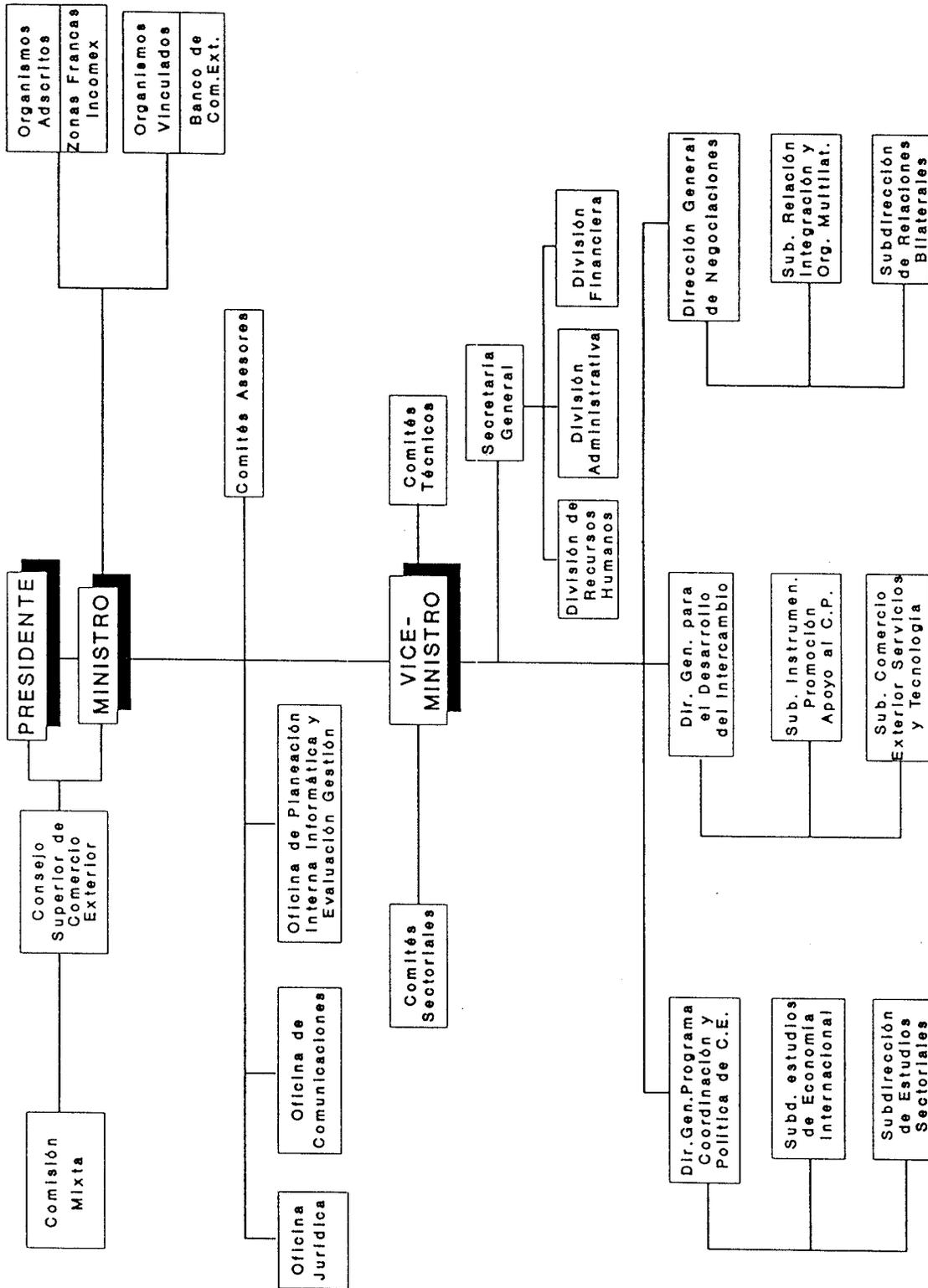
El Ministerio dispondrá también de tres oficinas: Jurídica, de Comunicaciones y de Planeación, Evaluación de Gestión e Informática. Esta última ejercerá, entre otras funciones, la de controlar el Ministerio en forma integral.

Asimismo, en la estructura de la nueva entidad se contemplan órganos de coordinación, asesoramiento y decisión. Entre los primeros figura la Comisión Mixta de Comercio Exterior, que sirve como foro de coordinación y enlace donde el sector privado y el gobierno pueden intercambiar ideas, información y propuestas sobre programas globales y estrategias de comercio exterior. Otros órganos coordinadores son los Comités Sectoriales, encargados de analizar y ejecutar las medidas que competen al Consejo Superior de Comercio Exterior, y los Comités Asesores, que actúan como vías de comunicación para canalizar las sugerencias del sector productivo privado.

Los organismos de asesoría y decisión sobre determinados aspectos de comercio exterior incluyen tres Comités Técnicos, el de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, el de Prácticas Comerciales y el de Servicios y Tecnología.

El Ministerio de Comercio Exterior desempeñará un papel fundamental en la definición de políticas sobre servicios de apoyo al comercio exterior, ámbito en el cual aspectos tales como

ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior, 1992.

transporte, seguros y financiamiento adecuado, son de crucial importancia. Desde luego, el manejo de las políticas sectoriales de transporte, infraestructura vial y portuaria, fletes y demás tarifas, entre otras, compete a los organismos públicos pertinentes. Sin embargo, corresponde al Ministerio de Comercio Exterior procurar que la infraestructura requerida por el sector externo sea adecuada y modernizada. Así, el nuevo Ministerio, en coordinación con las instituciones públicas correspondientes, está encargado de presentar recomendaciones al Consejo Superior sobre la política que se debe adoptar al respecto.

Un importante elemento innovativo es que el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX), ha sido incorporado a la estructura del Ministerio, con sus funciones y su personal. También se le asignaron algunas de las actividades que el Instituto desarrollaba por intermedio de las Subdirecciones de Integración Económica, Importaciones y Exportaciones y Política Comercial

Sin embargo, el INCOMEX, aun adscrito al Ministerio de Comercio Exterior, "continuará funcionando como establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente" (Decreto 2350, Capítulo IV, artículo 40).^{44/} En particular, el Instituto percibirá ingresos propios generados por la prestación de servicios de consultoría sobre actividades anti-dumping.

El INCOMEX tendrá una Junta Directiva integrada por cinco miembros: el Ministro de Comercio Exterior (quien la presidirá), el Ministro de Desarrollo Económico, el Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), un representante del Presidente de la República y un representante del sector privado designado por el Ministro de Comercio Exterior.

Las nuevas funciones encomendadas al Instituto Colombiano de Comercio Exterior se refieren a la puesta en práctica de la política de comercio exterior (prestación de servicios tales como información, capacitación, protección contra la competencia desleal y facilitación de trámites de comercio exterior), lo que lo convertirá en una entidad procesadora y centralizadora de información sobre comercio exterior.^{45/}

Finalmente, en el nuevo esquema institucional se preveía que la política aduanera pasara a depender del Ministerio de Comercio Exterior. Sin embargo, hasta ahora sigue siendo regida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aun cuando se han establecido relaciones de coordinación entre las aduanas y el nuevo Ministerio. En particular, la información primaria procedente de las aduanas va directamente al Ministerio, por intermedio del INCOMEX, que se encarga de procesarla.^{46/}

^{44/} Esta es una medida transitoria, en respuesta a exigencias de carácter práctico y administrativo, ya que la ejecución presupuestaria es mucho más rápida por intermedio del INCOMEX.

^{45/} Entre otros temas, el Instituto suministrará información sobre precios internacionales, producción nacional, comportamiento de las importaciones y exportaciones, oferta exportable, demanda internacional de productos colombianos, restricciones arancelarias y paraarancelarias, normas de calidad y servicios de apoyo al comercio exterior y a los usuarios del mismo.

^{46/} A este propósito, cabe mencionar que la Aduana colombiana está pasando por un proceso de reestructuración, con el objeto de incrementar su eficiencia. Esto implica una sistematización de la información, pero todavía es necesario agilizar más los trámites. Por ejemplo, hace falta instalar laboratorios para analizar muestras (exámenes fitosanitarios, químicos y otros), ya que por ahora se deben realizar en Bogotá, lo que acarrea demoras de dos y tres meses.

d) La transformación del Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO) en el Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX)

Otro aspecto de fundamental importancia en el nuevo esquema institucional de comercio exterior colombiano es la transformación del Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO) en el Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX).

El propósito del Gobierno y, en particular, del Presidente de la República, ha sido rediseñar el PROEXPO para convertirlo en el centro de un nuevo conjunto institucional que estimule vigorosamente al sector privado, a fin de que éste se transforme en el principal agente de la apertura económica del país.^{47/}

En el plano jurídico, el PROEXPO fue eliminado el 31 de diciembre de 1991. La Ley 7a (artículo 21) creó el BANCOLDEX como una institución financiera, vinculada al Ministerio de Comercio Exterior, encargada de "ejercer las funciones de promoción de exportaciones", y dispuso que el PROEXPO se transformara en la nueva entidad. (Véase el cuadro 18.)

Durante 1991, la administración del PROEXPO estudió cuáles deberían ser los objetivos, las funciones y los instrumentos operativos del Banco de Comercio Exterior, con el fin de diseñar una institución con amplia capacidad para apoyar a los exportadores colombianos.

Como resultado de este trabajo, el Presidente de la República promulgó el Decreto 2505 del 5 de noviembre de 1991. En esta norma se estableció el marco para la transformación del PROEXPO y se fijó el 1 de enero de 1992 como fecha de inicio de las operaciones del nuevo Banco de Comercio Exterior.

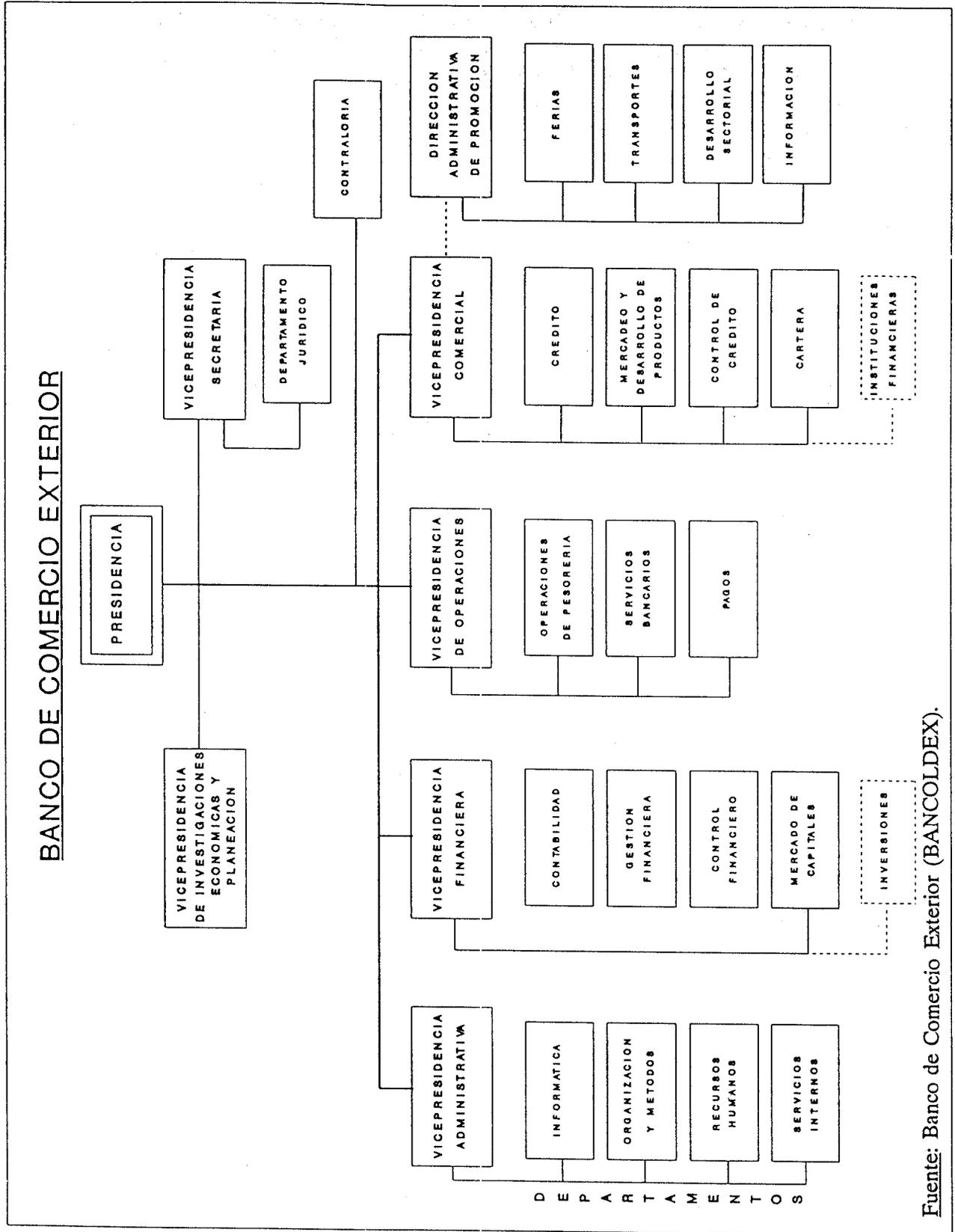
Cabe señalar que el BANCOLDEX asume todos los derechos y obligaciones del Fondo de Promoción de Exportaciones, lo que garantiza la continuidad de las funciones que éste desempeñaba. De hecho "los actos y contratos comerciales, civiles o administrativos, emanados del Fondo de Promoción de las Exportaciones continúan en vigor en los términos que ellos establecen, o hasta que sean revocados o modificados por las autoridades del Banco, cuando éstas tengan la facultad de hacerlo".^{48/}

El nuevo Banco de Comercio Exterior ha sido concebido como una "sociedad anónima de economía mixta", cuyos objetivos sociales son el de "financiar, en forma principal pero no exclusiva, las actividades relacionadas con la exportación y el de promover las exportaciones".

Importa subrayar que el aspecto fundamental de la transformación del PROEXPO en el BANCOLDEX reside en la diferente naturaleza jurídica de ambas instituciones: el Fondo era una

^{47/} Con los ingresos provenientes de la sobretasa sobre el valor cif de las importaciones, que constitúan recursos del PROEXPO, se crea el Fondo de Modernización Económica, que seguirá vigente hasta que se elimine totalmente dicha sobretasa; este Fondo estará destinado a: i) cubrir el costo fiscal de los CERT; ii) complementar el financiamiento de proyectos de infraestructura necesarios para el comercio exterior y costear programas generales de promoción de exportaciones; y iii) financiar programas de desarrollo tecnológico.

^{48/} Decreto 2505, 5 de noviembre de 1991, art. 2.4.13.2.2., cap. II.



Fuente: Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX).

entidad administrada por el Banco de la República, de carácter oficial, que se regía por las mismas normas que el resto de las instituciones públicas. En cambio el Banco, aun siendo una sociedad de economía mixta, jurídicamente es ahora de derecho privado, condición que le confiere mayor flexibilidad y agilidad. En segundo lugar, el BANCOLDEX no depende del Ministerio de Comercio Exterior, sino que sólo está adscrito a él, sujeto a normas de coordinación para el ejercicio de determinadas funciones.

El Banco consta de una Junta Directiva, integrada por el Ministro de Comercio Exterior (quien la preside), el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el representante legal del fideicomiso que se constituirá, un representante del sector privado, designado por el Presidente de la República, y un representante del sector privado, elegido por las asociaciones de exportadores inscritas en el Ministerio de Comercio Exterior.

En cuanto a sus principales funciones, el BANCOLDEX se encargará de realizar operaciones de crédito, incluso para financiar a los compradores de exportaciones colombianas; descontar créditos otorgados por otras instituciones financieras, o comprar carteras de las mismas; constituir o hacerse socio de entidades que ofrezcan seguros de crédito a las exportaciones; y efectuar directamente operaciones fiduciarias, en especial para cumplir las funciones en materia de promoción de exportaciones que le encomienda la ley 7a de 1991.

En particular, el BANCOLDEX procurará complementar, y no sustituir, el papel desempeñado por el sistema financiero colombiano; así, aumentará la disponibilidad de recursos crediticios para los exportadores y mejorarán sus posibilidades de acceso a los mismos, por la vía de los intermediarios financieros, los bancos comerciales y las corporaciones y compañías de financiamiento comercial.

Como ya se señaló, los propósitos sociales del Banco son financiar, en forma principal, pero no exclusiva, las actividades relacionadas con la exportación, y promover las ventas externas. Para cumplir su primer objetivo, el BANCOLDEX actuará como banco de segundo nivel y se regirá por las mismas leyes que los establecimientos bancarios; sin embargo, tendrá dos atribuciones especiales relacionadas con el apoyo al sector exportador: primero, la de constituir o hacerse socio de una sociedad fiduciaria que administre un fideicomiso (con patrimonio autónomo) y se encargue de la promoción comercial de las exportaciones y, segundo, la de constituir o hacerse socio de entidades que ofrezcan seguros de crédito a las exportaciones (o contratarlas para que presten esos servicios; o dar financiamiento a tales entidades o a quienes recurran a ellas).

e) Creación del Fondo Fiduciario de promoción de exportaciones

El Banco desempeña actualmente, de manera transitoria, la función de promover las exportaciones por intermedio de la Dirección Administrativa de Promoción (véase el cuadro 18), si bien está prevista la creación de un Fideicomiso de Promoción, que actuará como entidad independiente, con patrimonio autónomo, y asumirá las actividades de fomento.

El Decreto 2505 de 1991 tiene por objeto reglamentar la administración de dicho patrimonio autónomo por parte de la sociedad fiduciaria filial del Banco de Comercio Exterior, con el objeto de promover las exportaciones. Las fuentes de recursos de este Fondo serán las siguientes:

- las utilidades provenientes de la misma actividad;
- los ingresos que generen las tareas de promoción;
- parte de las utilidades anuales del Banco de Comercio Exterior (aproximadamente 25%).

El fondo de promoción empezará a funcionar en el segundo semestre de 1992, con un capital inicial de 50 millones de dólares, suma procedente de la transferencia del patrimonio del PROEXPO al Banco de Comercio Exterior.

El fideicomiso tendrá su propio representante legal y una Junta Directiva, que procurará incentivar al sector privado para que preste servicios de promoción comercial a los exportadores. Las oficinas comerciales del PROEXPO pasarán a depender del fideicomiso de promoción de exportaciones.

Además, el nuevo fondo fiduciario contará con una Junta Asesora, integrada por el Presidente del Banco (lo que creará un nexo de coordinación con el BANCOLDEX), dos personas designadas por el Presidente de la República, y otras dos pertenecientes al sector privado, elegidas por las asociaciones de exportadores inscritas en el Ministerio de Comercio Exterior.

Con respecto a sus funciones, la Junta seleccionará a los agregados comerciales; estudiará y determinará las actividades promocionales que considere necesarias para impulsar el crecimiento y la diversificación de las exportaciones; adoptará medidas para fomentar las ventas externas mediante estudios de mercado y de productos y servicios exportables, programas de apoyo a la comercialización, participación en ferias y misiones comerciales e información sobre mercados externos.

f) Principales cambios en las políticas monetaria y cambiaria

Finalmente, por su directa relación con la política del sector externo, es importante subrayar el hecho de que la nueva Constitución colombiana ha modificado radicalmente el órgano rector en materias monetarias para hacerlo más autónomo e independiente.

Anteriormente, era la Junta Monetaria la institución que definía las políticas cambiaria y monetaria del país,^{49/} actuando virtualmente como Directorio del Banco de la República (el banco central de Colombia).

Ahora, en cambio, la nueva autoridad monetaria será la Junta Directiva del Banco de la República, transformándose éste en una entidad dotada de autonomía administrativa y técnica y de un régimen legal propio, encargada del manejo monetario y cambiario. La Junta se compone de siete personas, de las cuales cinco son funcionarios con dedicación exclusiva y de tiempo completo, nombrados por el Presidente de la República por un período de cuatro años. Un elemento importante es que en este esquema el mandatario sólo está facultado para reemplazar a dos de estos cinco miembros. También forma parte de la Junta el Ministro de Hacienda; dichos seis integrantes nombran al Presidente del Banco de la República, lo que lleva el número de miembros a siete.

^{49/} La Junta Monetaria estaba constituida por los Ministros de Hacienda, Desarrollo, Agricultura y Ganadería, y el Gerente del Banco de la República.

En esta nueva estructura se eliminó la participación mayoritaria del Gobierno, que caracterizaba a la anterior Junta Monetaria. Además, se prohibió de manera absoluta que el Banco de la República conceda créditos al sector privado: sus clientes sólo pueden ser las instituciones de crédito y, eventualmente, el Gobierno (siempre que los siete miembros estén de acuerdo).

En este contexto se inscribe también la importante transformación en materia de política cambiaria, cuyo anterior fundamento legal era el Decreto Ley 444 de 1967.

La flexibilización de la tasa de cambio fue el instrumento fundamental para fomentar el crecimiento y la diversificación de las exportaciones colombianas, al permitir, mediante un régimen de minidevaluaciones, mantener el valor real de la tasa cambio y, en consecuencia, el nivel de competitividad de los productos colombianos en el exterior. Sin embargo, el proceso de apertura comercial emprendido por el país puso en evidencia la necesidad de adoptar nuevas políticas, entre otras, en materia cambiaria.

A causa de ello, y con el objeto de descentralizar el régimen cambiario y asegurar la participación activa del sector financiero en su ejecución y control, se promulgó la ley 9a, del 17 de enero de 1991, denominada Ley Marco de Cambios Internacionales, que derogaba el mencionado Decreto 444.

Mediante esta ley, se crearon dos mercados cambiarios: i) el primero constituido por la totalidad de las divisas que deben ser transferidas o negociadas en los mercados financieros; y ii) un mercado libre, limitado a la compra y venta de divisas vinculadas a gastos e inversiones en el exterior (servicios e ingresos personales). Las operaciones cambiarias se rigen por un tipo de cambio determinado por el mercado.

El elemento más relevante es que la nueva ley ha eliminado el monopolio del Gobierno sobre la compraventa de divisas. De hecho, en la Resolución 057-91 se dispone que tanto las importaciones como las exportaciones deberán canalizarse por intermedio del mercado cambiario. Todos los pagos e ingresos tendrán que efectuarse por conducto de los intermediarios financieros de dicho mercado, lo que elimina la intervención del banco central y permite realizar operaciones integradas de exportación e importación.

En resumen, la Ley Marco de Cambios Internacionales refleja el propósito expresado por el Presidente César Gaviria en su discurso inaugural, cuando señaló que al reformar el estatuto cambiario establecido por el Decreto 444 de 1967, "abandonaremos así la pretensión hoy un poco utópica de controlarlo todo en este campo, ajena a la realidad de una economía que es ahora más sólida de aquella que fue objeto del estatuto vigente. Así lo impone el desarrollo de nuestro comercio exterior y el de los mercados financieros de bienes y servicios".

3. Los mecanismos de promoción de las exportaciones

a) Incentivos fiscales

i) El Certificado de Reembolso Tributario (CERT): Como ya se ha mencionado en el presente trabajo y en estudios anteriores sobre el tema (CEPAL, 1985), mediante la Ley 48 de 1983,⁵⁰ se dispuso que el Certificado de Reembolso Tributario (CERT) reemplazara al

Certificado de Abono Tributario (CAT), considerado un instrumento poco flexible y contrario a ciertas exigencias impuestas por el comercio internacional. En cambio, la principal ventaja del CERT reside en su flexibilidad, ya que puede variar en cualquier momento según las características del producto y las condiciones del mercado externo.

El CERT es un documento al portador, libremente negociable, otorgado por las exportaciones de productos o de servicios y que se puede utilizar para el pago de impuestos. Su objetivo fundamental es fomentar las exportaciones mediante la devolución al exportador de una suma equivalente al total o a una proporción de los impuestos indirectos, tasas y contribuciones previamente pagados en el desempeño de su actividad.

El Banco de la República liquida el monto del Certificado sobre el valor fob de la exportación. Sin embargo, cuando se trata de exportaciones acogidas a sistemas especiales de importación-exportación (Plan Vallejo), el monto del CERT se liquida sobre el valor agregado nacional.

En su artículo 7, la Ley Marco de Comercio Exterior señala que los niveles del CERT deben ser fijados según dos criterios: i) la devolución parcial o total de los impuestos indirectos; y ii) la promoción de las actividades que tiendan a incrementar el volumen de las exportaciones.

De tal manera, la nueva ley permite utilizar el Certificado de Reembolso Tributario como mecanismo de fomento, y no sólo de devolución de impuestos (sin embargo, este principio ha sido objeto de discusión en el seno del Gobierno).

En este sentido, hay ciertos criterios que sirvieron de base para diseñar la estructura del CERT y que no han sido modificados posteriormente. Por ejemplo, son beneficiarios de este incentivo los productos que enfrenten problemas de comercialización en el mercado internacional, a excepción del café, los cueros crudos de bovinos y el petróleo y sus derivados; su exclusión se debe, en primer lugar, a que tradicionalmente se ha considerado que los sectores que operan con insumos nacionales de excepcional competitividad no requieren de estímulos. En segundo lugar, obedece al propósito de evitar que el Certificado eleve el precio de ciertos productos industriales, especialmente de los insumos básicos; es por ello que no se concede el CERT a las exportaciones de papel y que, en el caso de las de cueros, productos agroquímicos y medicamentos, el certificado equivale sólo a 5% de su valor.

Debido a que el CERT representa un subsidio, ha sido eliminado o mantenido bajo para algunos bienes destinados al mercado norteamericano (éste es el caso de algunos productos agrícolas tradicionales, como azúcar, banano y flores, y también de las prendas de vestir y artículos de cuero). Igualmente, para evitar la sobrefacturación, desde hace algún tiempo se ha suprimido o reducido el CERT para las exportaciones de algunos productos específicos (esmeraldas y joyas, entre otros).

Cabe destacar que en el curso de los últimos años se ha procurado lograr una mayor uniformidad de este mecanismo, con el objeto de reducir la dispersión de los beneficios y su elevado costo fiscal. En 1985, los niveles o porcentajes vigentes se situaban entre 5% y 35% (con un valor promedio de 12.7%), mientras que en 1990 iban de 0% a 12 % (con un valor promedio de 5.7%).

^{50/} El Decreto 636 de 1984 reglamentó el CERT, que entró en vigencia el 15 de marzo de 1984.

Después de la reforma de mayo de 1991, el CERT ha llegado a su nivel más bajo de los últimos 25 años, con excepción del período 1976-1978. Dicha reforma tenía básicamente cinco propósitos distintos: i) ajustar gradualmente los incentivos a las exportaciones menores; ii) configurar una estructura intersectorial más homogénea; iii) generar incentivos para la conquista de nuevos mercados de exportación; iv) reducir el costo fiscal del CERT, a fin de liberar recursos para otros proyectos y actividades contemplados en la Ley Marco de Comercio Exterior (promoción comercial, desarrollo tecnológico e infraestructura); y v) controlar las exportaciones ficticias y la sobre facturación (Colombia, 1990).

Entre los principales cambios introducidos mediante la Reforma de mayo de 1991, figuran los siguientes:

- Se simplificó la estructura del CERT al reducir sus niveles de seis (0%, 3%, 5%, 6%, 9% y 12%) a cuatro (0%, 5%, 8% y 10%);
- La concesión del incentivo se uniformó por tipo de bien (la reforma estableció un CERT de 5% para la mayor parte de los productos agropecuarios más tradicionales y de 10% para el resto; en el caso de las manufacturas, el CERT se fijó en 8% para la mayoría de los bienes intermedios y en 10% para los finales;
- La estructura del CERT se niveló por capítulos arancelarios, a fin de corregir la situación previa, en la que sólo se otorgaba el incentivo a productos que ya se estuvieran exportando, en desmedro de líneas en vías de introducirse en el mercado internacional.
- Los CERT correspondientes al cacao y al algodón fueron destinados a los fondos de estabilización de precios de esos mismos productos;
- Se otorgaron incentivos especiales a las exportaciones con destino a Asia y a la mayor parte de América Latina; en el Decreto se dispuso que los embarques de mercancías hacia países latinoamericanos o del Caribe, con excepción de los del Grupo Andino, Panamá y las Antillas Holandesas, recibieran un CERT adicional, equivalente a 30% del porcentaje que les correspondiera, al igual que las exportaciones hacia países asiáticos.
- Se adoptaron medidas adicionales para controlar la sobre facturación;
- El costo fiscal del CERT decreció en 16% con respecto al que implicaba el CAT; para ello, la tasa máxima se redujo de 12% a 10% y se rebajó el nivel del CERT de algunos productos primarios tradicionales, que incidían gravosamente en el costo de este incentivo (Ocampo, 1992a).

Finalmente, en marzo de 1992, se modificó de nuevo el CERT;^{51/} esta vez, los cuatro niveles fueron rebajados en 50%, lo que los fijó en 0%, 2.5%, 4% y 5%. Así, por ejemplo, la maquinaria y los equipos metalmecánicos, que tenían derecho a 10% y 8% de devolución, respectivamente, sobre el valor fob exportado, actualmente solo reciben 5% y 4%.

^{51/} Decreto 446 del 12 de marzo de 1992, publicado en el Diario Oficial el 13 de marzo de 1992.

ii) Impuestos directos: En Colombia, de acuerdo con la Ley 75 de 1986, se contempla la devolución de impuestos internos directos. En particular, se permite descontar hasta 30% del monto del impuesto sobre la renta, mediante la aplicación de los CERT otorgados como porcentaje del valor fob de las exportaciones.

Sin embargo, parece que actualmente se ha eliminado esta fórmula de exoneración debido a que de acuerdo con la normativa del GATT, es considerado un subsidio y, por lo tanto, sujeto a mecanismos compensatorios (JUNAC, 1991). A este mismo criterio obedecen las medidas antes mencionada para reducir los porcentajes del CERT.

iii) Impuestos indirectos: En Colombia existe la exoneración de impuestos sobre las ventas. En particular, están exentas las siguientes operaciones:^{52/} ventas de bienes materiales muebles, de bienes de capital elaborados en el país que se utilicen exclusivamente para la fabricación de productos de exportación, y la venta en el país de bienes de exportación a empresas de comercialización internacional.

b) Incentivos aduaneros

i) Plan Vallejo: Este conjunto de medidas,^{53/} vigente desde 1959, ha resultado ser un componente esencial de la política colombiana de promoción de exportaciones. Permite eximir de aranceles a las importaciones de materias primas, bienes intermedios y de capital destinados a producir artículos de exportación.

Tales bienes están exentos de depósito previo, licencia, derechos consulares y aduaneros. A cambio, los usuarios se comprometen a exportar toda o parte de la producción resultante de los insumos así importados, dentro de los plazos que fija el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX). Para tener acceso a este beneficio, las empresas deben celebrar contratos de exportación con el Gobierno.

Algunos de los mecanismos que contempla este esquema, en particular el que permite importar libre de gravámenes maquinaria y equipo destinados a los sectores de exportación, han sido objetados por algunos de los países que comercian con Colombia; por ejemplo, Estados Unidos no acepta que se apliquen las disposiciones del Plan Vallejo a las importaciones de bienes de capital, pero sí a las de materias primas. Sin embargo, la legislación nacional que regía en el momento en que Colombia ingresó al GATT fue aceptada en el protocolo correspondiente, por lo que las normas del Decreto Ley 444 de 1967 siguen en vigor.

ii) Reintegro de derechos de aduana (*drawback*): Este mecanismo aduanero de devolución de gravámenes a la importación está previsto en el régimen colombiano (artículo 180 del Decreto Ley 444 de 1967 y artículo 17 del Decreto Ley 688).

Específicamente, se contempla la devolución parcial de derechos de aduana pagados por insumos importados para elaborar artículos exportables, en proporción directa al valor agregado

^{52/} Artículo 479 del Decreto 624 de 1989.

^{53/} Este régimen está regulado por los Sistemas especiales de importación-exportación, previstos en los artículos 172, 173 y 174 del Decreto Ley 444 de 1967.

nacional. Si bien este dispositivo ofrece una alternativa con respecto a los sistemas especiales de importación-exportación, no se utiliza porque el INCOMEX no lo ha reglamentado.

iii) Reposición de materias primas: Este esquema, llamado también "Plan Vallejo Junior", está vigente desde 1967 (Decreto Ley 444, artículo 179), y permite a las empresas importar materias primas libres de gravámenes y de depósito previo con el fin de reponer las que hubieran importado previamente sujetas al pago de aranceles. El plazo máximo para la reposición es de un año a contar de la fecha de exportación de los productos elaborados con tales materias primas.

Esta fórmula admite que el exportador ceda el beneficio al fabricante de los productos, así como también que quien haya importado las materias primas e insumos lo transfiera a terceras empresas (las cuales podrán hacer uso del derecho, aun cuando no hayan exportado directamente, pero sí produzcan insumos que formen parte del bien final exportado).

iv) Zonas francas: Las zonas francas del país pueden ser consideradas como instrumentos para promover el comercio exterior, generadoras de empleo y divisas, y polos de desarrollo industrial de las regiones en que se establezcan.^{54/}

De acuerdo con la Ley 109/85, todas las mercancías admitidas en zona franca quedan permanentemente exentas de impuestos, tasas y otros gravámenes fiscales, incluso de derechos consulares, con la única excepción del impuesto sobre el valor agregado (IVA).

Tradicionalmente, las actividades de las zonas francas han sido coordinadas por el Consejo Nacional de Zonas Francas.^{55/} Sin embargo, la Ley Marco de Comercio Exterior facultó al Presidente de la República para modificar la composición y las funciones de dicho Consejo de manera que pudiera asesorar al Gobierno en materia de políticas sobre zonas francas. Además, la misma Ley modificó radicalmente el régimen anterior al establecer que "Las zonas francas industriales, comerciales y de servicios creadas, o las que en el futuro se creen como establecimientos públicos del orden nacional, podrán transformarse en sociedades de economía mixta o ser adquiridas, parcial o totalmente, por sociedades comerciales debidamente establecidas. En tal evento las zonas francas seguirán disfrutando del mismo régimen legal que en materia tributaria, cambiaria, aduanera, de comercio exterior y de inversión de capitales que esté vigente al momento de la enajenación".^{56/}

La finalidad de estas disposiciones, que permiten la conversión de las actuales zonas francas en entidades de economía mixta y autorizan la creación de nuevas zonas de carácter enteramente privado, fue agilizar su gestión y facilitar su crecimiento.

^{56/} Ley 7a de 1991, art. 6, punto 8.

^{54/} A partir de los años setenta, en Colombia existen seis zonas francas industriales y/o comerciales: Barranquilla (que fue la primera, creada en 1964 con fines comerciales), Cartagena, Santa Marta, Buenaventura, Palma Seca y Cúcuta.

^{55/} El Consejo Nacional de Zonas Francas estaba integrado por los ministros de Desarrollo Económico y de Hacienda y Crédito Público; el Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Planeación; el Director General de Aduanas; el Director del PROEXPO; el Director del INCOMEX; el Gerente del Instituto de Fomento Industrial; dos representantes de los usuarios establecidos en las zonas francas, uno de ellos designado por el Ministro de Desarrollo y el otro por las asociaciones de usuarios; y dos representantes de las organizaciones gremiales nacionales de industriales y comerciantes, designados por el Ministro de Desarrollo Económico.

No obstante, interesa señalar que el Gobierno mantendrá su posición y exigirá que dichas zonas se dediquen fundamentalmente a actividades exportadoras. De no ser posible convertirlas en foros de apertura hacia el exterior, podrían ser transformadas en parques industriales.

c) Incentivos financieros

El crédito de fomento provisto por el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), ha sido el pilar de la política colombiana para impulsar las ventas externas en los últimos 25 años. El financiamiento del PROEXPO provenía de los ingresos generados por la sobretasa a las importaciones, y le permitía otorgar líneas de crédito de diversos tipos, configurando así un sistema integral de financiamiento de las exportaciones. La función crediticia de este organismo ha resultado fundamental para apoyar las políticas generales, que daban prioridad a las exportaciones no tradicionales.

En los últimos años, la política del PROEXPO ha tendido a fortalecer las líneas de crédito de largo plazo, con el fin de propiciar inversiones fijas que permitieran al país competir a nivel internacional.

Este organismo también encauzó créditos de la Junta Monetaria y de otras instituciones, como la Corporación Andina de Fomento (CAF). Los préstamos del PROEXPO han sido canalizados por las instituciones financieras y abarcan operaciones de financiamiento pre- y post-embarque. Estos créditos debían ser aprobados por el Fondo y se tenía que informar a los intermediarios para que redescantaran las operaciones en el Banco de la República.

De acuerdo con un estudio sobre el monto de las erogaciones del PROEXPO durante el período 1980-1989 (Banco de la República, 1989a), la demanda de financiamiento se ha centrado en la etapa de pre-embarque (con una participación de 79% en 1989). Sin embargo, durante la década de los ochenta se ha registrado un progresivo avance de los préstamos de post-embarque y de inversión, que en 1989 representaban, en conjunto, 20% del desembolso total, en comparación con 10% a comienzos de los años ochenta.

La evolución de las tasas de crecimiento del total de los créditos concedidos es muy similar a la de las exportaciones no tradicionales: un descenso marcado en el período 1981-1983, cuando los niveles bajaron de 36% a 10%, y una importante recuperación entre los años 1986 y 1988, con un crecimiento máximo de 49% en 1987. Merece particular interés el impulso que se imprimió a las líneas de promoción y capitalización.

i) Operaciones de pre-embarque: La línea de crédito para operaciones de este tipo (Resolución 012-91) tiene por objeto financiar las necesidades de capital de trabajo de personas naturales y jurídicas dedicadas a producir y/o comercializar bienes que se destinen a la exportación, así como también las de productores de materias primas que participen en exportaciones conjuntas.

El financiamiento de operaciones de pre-embarque se otorga para todos los bienes, a excepción del café en grano, soluble o liofilizado, los cueros crudos, las piedras preciosas y semipreciosas, el petróleo y sus derivados y el oro, cuya exportación está prohibida por el Consejo Superior de Comercio Exterior.

Los créditos del PROEXPO han sido financiados con recursos propios y, para cada sector de actividad económica, este organismo establece el coeficiente de compromisos de reintegros por concepto de exportaciones en relación con el monto del crédito otorgado al exportador. En general, el límite de la cobertura alcanza a 70% del programa semestral de reintegros por exportaciones; en particular, para flores y banano es de 60%, mientras que para hortalizas, legumbres y productos prioritarios puede llegar hasta 90%. Finalmente, con respecto a las exportaciones efectuadas por empresas de comercialización internacional, se han dado casos en que la cobertura ha sido de 100%. El plazo máximo de los créditos es de un año, prorrogable hasta por seis meses adicionales.

ii) Operaciones de post-embarque: En el curso de los últimos años, el crédito del PROEXPO se ha orientado gradualmente hacia proyectos de inversión y actividades de post-embarque. En este caso también se incluye a todos los bienes, a excepción de aquellos de exportación prohibida ya mencionados. La línea de crédito para operaciones de este tipo (Resolución 012-91) está destinada a financiar el crédito que el exportador otorgue a su comprador en el extranjero; cuando se trata de bienes de capital, también se consideran los servicios relacionados con su instalación y montaje.

Las líneas de crédito del PROEXPO se otorgan para financiar las siguientes operaciones a los exportadores: i) obtención de capital de trabajo de corto plazo; ii) concesión de plazos de pago a compradores en el exterior; iii) inversiones fijas en proyectos orientados a la exportación; iv) capitalización de empresas exportadoras; y v) actividades de promoción, asistencia técnica y exportación de servicios (PROEXPO, 1990).

El crédito del PROEXPO puede cubrir hasta 70% del concedido por el exportador colombiano a su comprador externo. El plazo es de hasta un año en el caso de bienes de consumo; para bienes de capital, puede llegar hasta cinco años, incluidos dos de gracia.

La garantía que se requiere para el financiamiento de operaciones de post-embarque es una letra de cambio y/o carta de crédito de garantía irrevocable, con el aval de un Banco externo de primera categoría.

Las tasas de interés del crédito de fomento del PROEXPO han sido subsidiadas por muchos años;^{57/} sin embargo, entre 1985 y 1987, el nivel de subvención se redujo significativamente y, desde entonces, se ha mantenido constante.

Es del caso anotar que, en el pasado, este sistema de crédito se ha prestado para malos manejos y abusos, ya que sólo unas pocas empresas exportadoras muy grandes tenían acceso a él, mientras que las pequeñas y medianas quedaban excluidas.

Como consecuencia de la reciente transformación del PROEXPO en el Banco de Comercio Exterior y del transpaso de la gestión crediticia a este nuevo organismo, ha surgido la idea de ampliar su capacidad para financiar exportaciones, a fin de que se convierta en un intermediario financiero que capte y coloque recursos en el sector exportador, con márgenes de acción más amplios. Se ha mantenido una solución de continuidad entre las actividades del PROEXPO y las del Banco, por cuanto se quiso evitar un transpaso brusco de funciones y mantener en pie los compromisos y contratos establecidos por el Fondo.

^{57/} El PROEXPO financiaba cerca de 50% de la prima. En cambio, actualmente los créditos son otorgado por el Banco a tasas comerciales, sin subsidio.

iii) Seguro de crédito a las exportaciones: A partir de 1967, en Colombia ha existido un sistema de seguros de crédito a la exportación, cuya función es cubrir los riesgos comerciales, políticos y extraordinarios de los créditos de exportación concedidos por exportadores colombianos de bienes o servicios técnicos. Para ello, la Compañía de Seguros La Unión S.A. actuaba como mandataria del Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO).^{58/}

Este seguro cubría hasta 80% del valor de las pérdidas netas definitivas derivadas de riesgos comerciales, y hasta 100% de las de origen político y extraordinario. La cobertura de la póliza tenía una duración de hasta cinco años. Sin embargo, a partir del 1 de enero de 1986, por orden de la Junta Directiva de PROEXPO, se suspendió la cobertura en los casos de riesgos políticos y extraordinarios.

Esto significa que, actualmente, el empresario colombiano se encuentra desprotegido en este aspecto. La falta de un mecanismo de seguro de crédito a las exportaciones parece haber tenido serios efectos, en especial sobre las exportaciones de bienes de capital y, con toda seguridad, sobre las ventas externas de gran magnitud.

Por otra parte, entre las funciones del nuevo Banco de Comercio Exterior, se destacan las siguientes: "Constituirse o hacerse socio de entidades que ofrezcan seguro de créditos a las exportaciones; o contratar con ellas para que los presten; o financiar esas entidades, o a los usuarios de sus servicios, o cualquier combinación de estas funciones, todo ello en las condiciones que determine el mercado. La Nación garantizará las operaciones de seguro de crédito a las exportaciones que amparen riesgos políticos y extraordinarios, para lo cual el gobierno nacional señalará el procedimiento para hacer efectiva la garantía y el monto de la misma, y celebrará los contratos de administración a que haya lugar, para la prestación del servicio".^{59/}

d) Otros incentivos

i) Las actividades de promoción: Otra importante área de acción del PROEXPO durante 25 años ha sido la promoción de las exportaciones colombianas. En este ámbito, el Fondo ha venido realizando las siguientes labores: i) estudios de mercados externos; ii) información sobre las oportunidades que tales mercados ofrecen y los procedimientos adecuados para acceder a ellos; iii) difusión en materia de trámites de exportación; iv) estudio de las especificaciones de calidad, técnicas, de empaques y de sistemas de venta a las que deben sujetarse las exportaciones; y v) fomento de la participación del sector empresarial en ferias y exposiciones internacionales (PROEXPO, 1990).

Para desempeñar estas actividades, el Fondo ha establecido 19 oficinas comerciales en el exterior, ubicadas estratégicamente en los principales países con los cuales Colombia mantiene relaciones comerciales.^{60/} Estas dependencias tienen el claro objetivo de promover la exportación

^{58/} Las actividades cubiertas eran las exportaciones a crédito de bienes o servicios técnicos, salvo las de café en grano, cueros crudos, petróleo y sus derivados, piedras preciosas y semipreciosas, oro, productos perecibles y otros que, de conformidad con la política de selección de riesgos, no podían acogerse a este tipo de seguro.

^{59/} Decreto-ley 2505 del 5 de noviembre de 1991, art. 2.4.13.3.1. g), cap. III.

^{60/} Las oficinas comerciales están ubicadas en: Bruselas, Madrid, Hamburgo, Viena, Ginebra, Toronto, Washington, D.C. Nueva York, Miami, Los Angeles, Ciudad de México, San Juan, Caracas, Panamá, Quito, Lima, Río de Janeiro, Buenos Aires y Tokio.

de productos colombianos, efectuar investigaciones sobre las condiciones y características de la demanda en cada uno de los mercados en los que se desea penetrar y, finalmente, apoyar las gestiones de los exportadores ante sus clientes y las autoridades del país de destino. Aun cuando administrativamente estas oficinas dependen en forma directa del PROEXPO, están adscritas a las representaciones diplomáticas de Colombia en el exterior. El Departamento de Oficinas Comerciales y Regionales en la sede de Bogotá ha sido el encargado de programar y coordinar las actividades permanentes de esta red, así como de procesar y divulgar la información obtenida por su intermedio y de orientar a los exportadores en lo relativo a condiciones de acceso a los mercados externos.

El PROEXPO también contaba con 12 oficinas regionales en las principales ciudades del país y en las zonas fronterizas activas;^{61/} su principal finalidad era fomentar y apoyar el incremento cuantitativo y cualitativo de la oferta exportable, en forma coordinada con los demás mecanismos de promoción.

En particular, por intermedio de estas oficinas se han canalizado los servicios del PROEXPO hacia cada una de las regiones; a la vez, se ha identificado y promovido productos y proyectos nuevos para integrarlos a la oferta exportable, así como también se ha apoyado la consolidación de los ya existentes. Entre las principales actividades de las oficinas regionales cabe mencionar las siguientes: i) asesoramiento y divulgación sobre la forma de utilizar los recursos crediticios del PROEXPO; ii) difusión del material generado por el Sistema de Información Comercial (SIC), sobre la base de las indagaciones efectuadas por las oficinas comerciales en el exterior sobre demanda, o por las regionales sobre oferta; iii) estímulo a la realización de ferias y exposiciones en el exterior; iv) apoyo a las empresas que deseen que sus productos sean introducidos en convenios bilaterales o multilaterales; y v) coordinación de programas de capacitación dirigidos a los empresarios y actividades de asistencia técnica en materia de producción.

El PROEXPO ha contado además con un Sistema de Información Comercial (SIC), encargado de recopilar, seleccionar, evaluar y difundir información pertinente, con el objetivo básico de poner en contacto a compradores y vendedores. El SIC consta de una sección de información comercial (oportunidades de exportación y/o licitaciones internacionales; oferta y proveedores colombianos; estudios de mercado), y de otra que procesa información estadística sobre comercio internacional (registros de exportación e importación; valores fob de exportaciones; valores cif de importaciones, entre otros).

Además, en el marco de su acción promocional, el PROEXPO ha abierto al sector empresarial colombiano la posibilidad de participar en diversos encuentros internacionales, como ferias y exposiciones; para ello, todos los años organiza un programa oficial de reuniones de promoción en el exterior.

A raíz de la reforma del comercio exterior y de la transformación del PROEXPO en el BANCOLDEX, la función de promover las exportaciones ha sido transferida a esta nueva entidad, aunque sólo transitoriamente. De hecho, está previsto que a finales de 1992 empiece a funcionar el Fondo Fiduciario de Promoción de Exportaciones, en calidad de organismo dotado de recursos y patrimonio propios, que se encargará exclusivamente de esta actividad. En un primer momento, las oficinas del PROEXPO han pasado a depender del Banco, pero posteriormente serán traspasadas al nuevo Fondo Fiduciario de Promoción.

^{61/} Las oficinas regionales del PROEXPO están ubicadas en: Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Cúcuta, Bucaramanga, Medellín, Manizales, Pereira, Armenia, Cali, Buenaventura e Ipiales.

Finalmente, es importante mencionar que una de las ideas del Gobierno es ampliar las funciones de los agregados comerciales en el nuevo esquema para el fomento de las exportaciones. Estos funcionarios deberán asumir actividades de promoción comercial mucho más agresivas que en el pasado, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo.

El conocido Decreto 2505 establece que los agregados comerciales serán personas naturales, pero otorga al Fideicomiso la facultad de contratar a personas jurídicas para desempeñar funciones que les son propias. Los contratos de tales personas se registrarán exclusivamente por las normas del derecho privado, estarán adscritas a la sociedad fiduciaria y serán remuneradas por ésta con recursos del Fideicomiso. Los agregados comerciales serán seleccionados por la Junta Asesora del Fideicomiso de Promoción y nombrados por el Ministerio de Relaciones Exteriores.^{62/}

4. Transformación de la estructura de exportaciones y evaluación de los incentivos vigentes

En el actual proceso de modernización e internacionalización de la economía colombiana, el dinamismo de las exportaciones no tradicionales o menores ha desempeñado un papel decisivo, que es importante destacar.^{63/}

En la primera mitad de la década de 1980, las tasas reales de crecimiento de las exportaciones menores habían sido negativas, cercanas a -4% anual. Esto se debió, por un lado, al comportamiento de la tasa de cambio real y, en segundo lugar, a la evolución de la demanda externa, especialmente la de los países vecinos.^{64/} Sin embargo, a partir del segundo quinquenio de los ochenta, las exportaciones menores se recuperaron en forma rápida y sostenida, especialmente si se tiene en cuenta que durante ese período Colombia tuvo que insertarse en nuevos mercados debido a la poco favorable situación de sus clientes tradicionales, los países de su entorno. El Grupo Andino continuó perdiendo importancia como comprador de los productos colombianos y su participación en el total de las exportaciones menores bajó de 17.3% en 1985 a 13% en 1989.

Después del fuerte reajuste del tipo de cambio introducido en 1985, la tasa de cambio real volvió a subir en el curso de 1986 y a partir de mediados de 1989.^{65/} Sin duda, el crecimiento de las exportaciones menores se vio favorecido por la política de devaluación de la tasa de cambio real, que les permitió aumentar a razón de 17%-18% anual hasta 1990.

^{62/} Entre las principales funciones de los agregados comerciales en el exterior, cabe mencionar: i) proporcionar o conseguir información para propiciar el comercio externo; ii) ejecutar los trámites necesarios ante las autoridades del país respectivo para promover las exportaciones colombianas; iii) preocuparse de mantener a las embajadas colombianas informadas sobre todo lo relativo a la gestión o cumplimiento de tratados comerciales; y iv) llevar a cabo actos y contratos, por cuenta del Fideicomiso, para impulsar las exportaciones colombianas, dentro de los términos autorizados por la Junta Asesora.

^{63/} Las exportaciones menores se calculan sobre la base del total de las exportaciones de bienes, menos las ventas externas de los sectores cafetalero, minero y del petróleo y sus derivados.

^{64/} De acuerdo con la estructura de mercados predominante en 1980, 44% de las exportaciones menores se dirigía a América Latina y 26% a los países del Grupo Andino; en 1985, en cambio, sólo 30% de ellas era absorbido por esta región, fenómeno estrechamente asociado a la pérdida del mercado latinoamericano, a raíz de los problemas enfrentados allí durante la década de los ochenta.

^{65/} La última fase devaluatoria se inició poco después del colapso del Acuerdo del Café, y pudo haber estado orientada a compensar los efectos adversos de los precios del grano sobre el balance de pagos (Ocampo, 1992b).

Entre 1985 y 1990, las exportaciones menores industriales y agrícolas se duplicaron. Además, gracias a inversiones en el sector minero, las ventas externas de éste se incrementaron en 150% durante el mismo período. A ello se agregó el fortalecimiento simultáneo de las exportaciones de petróleo y carbón, en respuesta a políticas sectoriales y a inversiones, en gran medida públicas, que se venían efectuando desde la década de los setenta (véase el gráfico 2). La tasa promedio de crecimiento anual de las exportaciones menores fue de 17.6%, en dólares corrientes. En términos reales, aumentaron a razón de más de 10% anual entre 1985 y 1990 (Crane, 1991).^{66/}

El subsector de confección de prendas de vestir encabeza hoy las exportaciones menores colombianas. Después de registrar un considerable deterioro en la primera mitad de la década, las ventas externas de este subsector se recuperaron, hasta llegar a representar, en 1990, 35% de las principales exportaciones industriales, 14.4% del total de las menores, y 3% de las exportaciones totales del país (la misma participación que tenían en 1980). Por su parte, las ventas externas de cuero y calzado también han figurado entre las más dinámicas a partir de 1985, con una tasa promedio de 28% de crecimiento anual de su valor en dólares.

En 1991, las exportaciones colombianas ascendieron a 7 610 millones de dólares, cifra que supera en 7.5% a la del año anterior; en cambio, se registraron importaciones por valor de 4 695 millones de dólares, lo que representa un superávit de 2 915 millones de dólares en el balance comercial (véase el cuadro 19). Las exportaciones de petróleo, por su parte, en 1991 registraron un retroceso de 25% con respecto a 1990, lo que implica una pérdida de ingresos de 485 millones de dólares; este deterioro se explica por el descenso de los precios y de los volúmenes exportados, esto último por efecto de la violencia y el terrorismo. En 1991, las exportaciones no tradicionales alcanzaron una cifra de 3 575 millones de dólares (con un aumento de 34% con respecto a 1990). (Véase el cuadro 19.) A su vez, en comparación con 1990, las exportaciones industriales crecieron 35%, las del sector agropecuario, 34.1%, y las del sector minero, 23.9%.

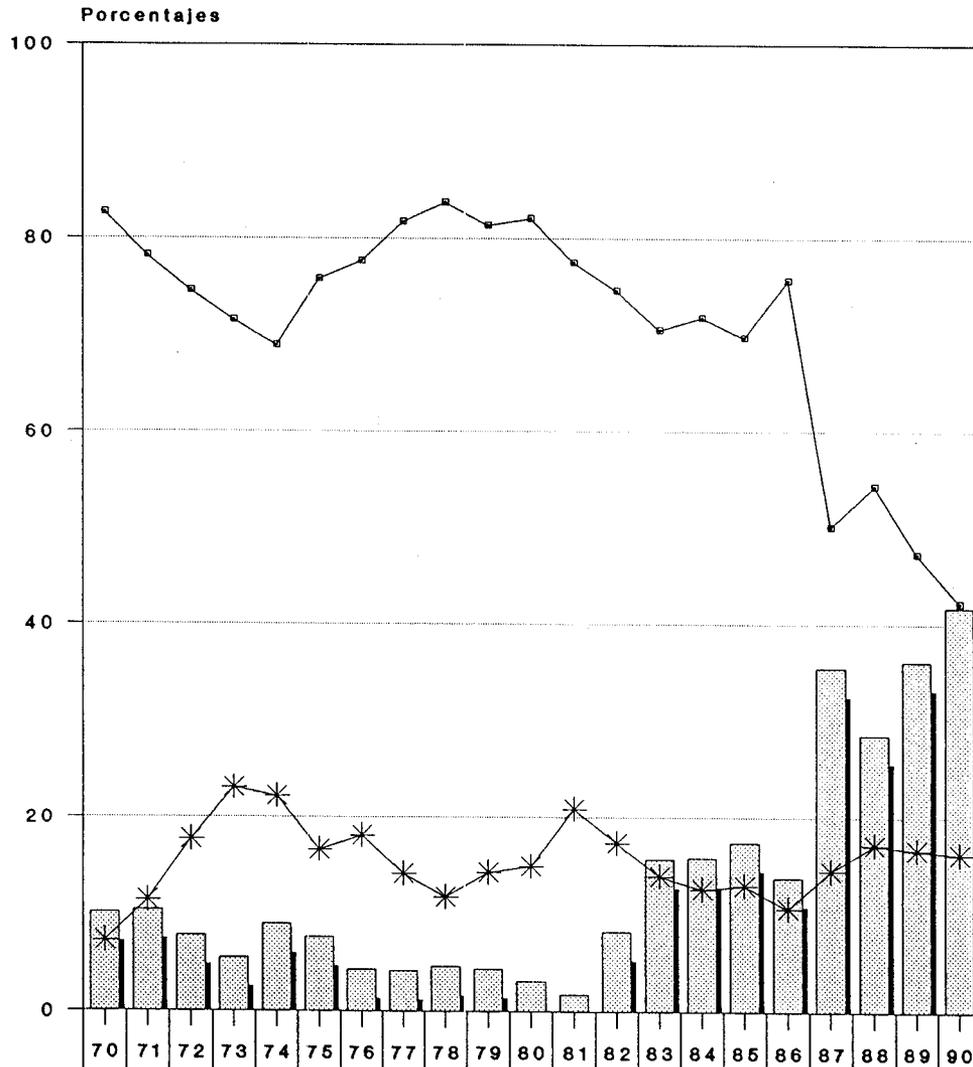
El reciente proceso de revaluación de la tasa de cambio iniciado por las autoridades colombianas con el objeto de frenar la presión inflacionaria resultante del masivo ingreso de divisas al país, está afectando negativamente a las exportaciones. De hecho, durante el último trimestre de 1991 han crecido a un ritmo más lento; además de la revaluación, a esto han contribuido otros factores, como la incertidumbre que reina en el sector exportador sobre si se continuará revaluando el tipo de cambio, y las medidas para reducir los CERT. Sin embargo, la estabilización de la tasa de cambio real durante el primer semestre de 1992 parecería haber atenuado las expectativas de revaluación e inducido, a la vez, un incremento de los planes de exportación del sector industrial.^{67/}

^{66/} En particular, los sectores textil, de confecciones y del cuero registraron un crecimiento de casi 50% entre 1980 y 1989, el de papel e imprentas, 40%, y el de productos químicos y cauchos, 80%. Los demás no alcanzaron a recuperar sus niveles de crecimiento anteriores. Así, por ejemplo, en 1989 el volumen de ventas externas de los productos agropecuarios fue apenas 6% más alto que en 1980.

^{67/} En efecto, a los resultados obtenidos por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), que a principios de agosto de 1992 indicaban una leve mejoría del comportamiento productivo durante el primer semestre del año, se suma la encuesta de opinión industrial de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), que revela un crecimiento de la producción de 6.7% respecto del mismo período del año anterior, en tanto que las ventas aumentaron 8.1%. El 66% de las empresas entrevistadas espera que sus exportaciones en dólares aumentarán en el curso del segundo semestre de 1992.

Gráfico 2

COLOMBIA: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS BÁSICOS, COMBUSTIBLES Y MANUFACTURAS HACIA EL RESTO DEL MUNDO, 1970 A 1990



Básicos	83	78	75	71	69	76	78	82	84	81	82	77	75	70	72	70	76	50	54	47	42
Combustibles	10	10	8	6	9	8	4	4	5	4	3	2	8	16	16	17	14	35	29	36	42
Manufacturas	7	11	18	23	22	17	18	14	12	14	15	21	17	14	13	13	11	14	17	17	16

—□— Básicos ▨ Combustibles * Manufacturas

Fuente: Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Cuadro 19

BALANZA DE PAGOS 1989-1991
(Millones de dólares)

	1989	1990	1991 a/	Variaciones 1991/1990	
				Absoluta	Porcentajes
I. CUENTA CORRIENTE	(201.0)	699.4	2 491.4	1 792.0	256.2
A. BIENES	1 474.0	1 971.5	2 915.4	943.9	47.9
Exportaciones	6 031.8	7 079.4	7 610.5	531.1	7.5
Café	1 476.8	1 399.2	1 420.2	21.0	1.5
Petróleo y derivados	1 399.8	1 951.0	1 465.5	(485.5)	-24.9
Carbón	457.0	544.8	594.8	50.0	9.2
Ferroñiquel	187.7	146.3	146.2	(0.1)	-0.1
Oro	365.7	374.4	408.5	34.1	9.1
No tradicionales	2 144.8	2 663.7	3 575.3	911.6	34.2
Importaciones	4 557.8	5 107.9	4 695.1	(412.8)	-8.1
Bienes de consumo	470.4	520.0	539.9	19.9	3.8
Bienes intermedios	2 492.4	2 706.7	2 454.3	(252.4)	-9.3
Bienes de capital	1 595.0	1 881.2	1 700.9	(180.3)	-9.6
B. SERVICIOS	(2 573.2)	(2 298.6)	(2 117.1)	181.5	7.9
Ingresos	1 577.6	2 055.8	2 072.9	17.1	0.8
Egresos	4 150.8	4 354.4	4 190.0	(164.4)	-3.8
C. TRANSFERENCIAS	898.2	1 026.5	1 693.1	666.6	64.9
II. CUENTA DE CAPITAL	478.6	(162.1)	(564.4)	(402.3)	-248.2
A. CAPITAL DE LARGO PLAZO	653.4	194.2	155.2	(39.0)	-20.1
B. CAPITAL CORTO PLAZO	(174.8)	(356.3)	(719.6)	(363.3)	-102.0
III. CONTRAPARTIDAS	152.3	(14.0)	(67.9)	(53.9)	385.0
IV. ERRORES Y OMISIONES	(267.6)	102.7	60.0	(42.7)	-41.6
V. VARIACION DE RESERVAS NETAS	162.3	626.0	1 919.1	1 293.1	206.6

Fuente: Departamento de Investigaciones Económicas, Banco de la República.

a/ Cifras estimadas.

Con respecto a los incentivos aplicados a partir de 1967 para promover las exportaciones menores, como ya se ha visto, han sido básicamente cuatro: el CAT/CERT, el crédito del PROEXPO, el régimen de reintegros anticipados vigente hasta 1976, y el Plan Vallejo.

En un estudio sobre la evolución del CERT desde la década de los ochenta hasta la actualidad (Crane, 1991), se observa que, luego de los importantes aumentos registrados por las tasas de este subsidio en el primer quinquenio de 1980 (se otorgaron tasas hasta de 25%, en un afán por compensar el atraso cambiario), a partir de 1986 esta tendencia se invirtió y los niveles del CERT se redujeron hasta llegar, en 1987, a la escala que rigió hasta la reforma de mayo de 1991. Si se examina la evolución de los CERT en los años ochenta, se aprecia que, luego de alcanzar un nivel máximo de 12.15% como proporción de las exportaciones menores en 1985, este porcentaje declinó

sustancialmente entre 1986 y 1987, para luego seguir decreciendo en forma menos marcada hasta 1990. Por lo tanto, no parece que este instrumento haya contribuido de manera importante al aumento de la rentabilidad de las exportaciones menores, ni tampoco a su expansión.

Después de la reforma que entró en vigencia el 1 de mayo de 1991, los niveles del CERT han sido los más bajos de los últimos 25 años, con excepción del período 1976-1978 (véase el cuadro 20). Se debe hacer presente que estas cifras están calculadas sobre el valor bruto de las exportaciones y que, obviamente, son superiores si se estiman como proporción del valor agregado (el contenido nacional promedio de las exportaciones menores fue de 84% en 1990). Además, durante los últimos años, los recursos del CERT se han concentrado en unos pocos productos de exportación, varios de los cuales ya tenían un mercado consolidado en el exterior (tal es el caso del banano, el azúcar y el algodón). Esta estructura no parece haber favorecido particularmente la apertura de nuevos mercados, ya que, por ejemplo, la mayoría de los productos exportados a Estados Unidos tenían tasas de CERT reducidas, debido a las objeciones de este país a la utilización de este instrumento.

En relación con la reciente reforma del CERT, en marzo de 1992, el criterio que prevaleció para la modificación de su estructura fue el de ajustar su costo a las actuales restricciones fiscales del Gobierno colombiano y de adaptarlo más a las reglas internacionalmente aceptadas. Con este propósito, el Certificado ha sido gradualmente asimilado a un sistema de devolución de impuestos indirectos de todo tipo. Según la opinión de representantes de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), los valores actuales del Certificado, después de su reducción en 50%, "a duras penas corresponden a una devolución de impuestos indirectos". Como era de suponer, el decreto no tuvo muy buena acogida por parte de los exportadores; así lo considera la Federación Colombiana de Industrias Metalúrgicas (FEDEMETAL), gremio empresarial de la industria siderúrgica y metalmeccánica colombiana, cuya producción responde a pedidos que implican alta tecnología y mano de obra calificada y, por ende, costosa. El sector empresarial estima que la reducción en 50% de los niveles del CERT lesionará la capacidad de competencia de los productos colombianos en los mercados internacionales.

A raíz de lo expuesto, en meses recientes los exportadores presentaron sólidos argumentos para solicitar un reajuste del CERT. Sin embargo, su incremento todavía está siendo debatido en los diversos ministerios y, hasta agosto 1992, aún no se había llegado a un acuerdo sobre los niveles de aumento, ni sobre el presupuesto que se asignará a este esquema de reintegro de impuestos de exportación.^{68/} Por otro lado, el sector productivo está sufriendo los efectos de la demora del Gobierno en decidir sobre los nuevos niveles del CERT, ya que falta un elemento importante para fijar los precios. Sin embargo, los recursos ofrecidos por el Ministerio de Hacienda alcanzan solamente para aumentar en menos de 1% el CERT de todos los productos que tengan derecho a optar a este incentivo.

Con respecto al crédito del PROEXPO, que ha sido otro pilar de la promoción de exportaciones en Colombia, su cobertura se redujo en forma sistemática a partir de 1984, lo que indica que el crecimiento de su capacidad crediticia ha sido muy inferior al de las exportaciones no tradicionales (Ocampo, 1992). El financiamiento provisto, que en 1983 llegó a representar un 8% del valor de las exportaciones (véase el cuadro 20), ha ido declinando gradualmente hasta casi

^{68/} A este respecto, el Ministro de Desarrollo Económico se ha declarado partidario de incrementar los niveles del CERT, siempre y cuando el estímulo se conceda a todos los sectores por igual, sin establecer preferencias para ninguna industria. En cambio, el Ministerio de Agricultura aboga por el aumento, pero sólo para las exportaciones agrícolas.

Cuadro 20
COLOMBIA: EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES MENORES
(Cobertura de los sistemas e incentivos otorgados)

Año	CERT promedio a/	Cobertura del Plan Vallejo	Cobertura de los reintegros anticipados	Relación saldos crédito Proexpo/ Expodane	Incentivos a las exportaciones menores (%)					Tasa de cambio real 1986=100	Tasa de cambio real efectiva 1986=100
					CERT b/	Crédito Proexpo c/	Reintegros anticipados	Plan Vallejo d/	Total subsidio		
1967	9.3	22.3	57.0	2.0	15.2		4.6	2.1	21.9	70.6	72.8
1968	11.4	33.3	55.8	2.2	15.1		2.9	2.3	20.2	78.3	79.6
1969	12.4	29.5	56.2	6.4	16.5		0.7	1.3	18.5	79.3	79.5
1970	11.6	27.2	67.6	6.5	15.7		0.7	2.6	19.1	83.7	84.4
1971	11.9	25.5	68.6	6.2	16.3		3.2	1.9	21.4	86.9	89.3
1972	13.3	23.4	70.5	4.4	18.4	0.4	4.8	2.0	25.5	90.2	95.7
1973	15.6	29.8	26.0	16.1	21.5	0.8	1.4	2.3	26.0	88.8	94.7
1974	14.5	28.6	0.0	14.0	19.9	1.0	0.0	2.5	23.3	87.1	90.9
1975	5.3	26.6	16.0	21.6	7.4	1.4	1.5	1.9	12.3	89.1	84.6
1976	4.2	38.3	6.1	24.5	5.8	1.1	0.6	1.9	9.5	88.0	81.4
1977	3.2	38.9		29.4	4.4	2.5		2.3	9.2	79.1	73.0
1978	4.6	43.8		36.8	6.3	4.5		2.4	13.2	78.8	75.5
1979	5.5	38.5		33.3	7.2	3.8		2.2	13.2	75.3	72.2
1980	5.4	36.9		28.8	6.9	4.5		3.1	14.4	77.0	74.5
1981	5.9	40.7		35.0	7.6	5.3		2.6	15.4	75.2	73.4
1982	6.8	45.5		40.2	8.8	6.4		2.3	17.5	69.7	69.3
1983	8.4	49.5		56.0	11.9	8.0		1.9	21.9	67.8	70.0
1984	11.0	51.9		49.4	15.8	7.1		2.5	25.4	73.6	78.1
1985	12.7	51.7		30.5	18.2	4.2		3.2	25.6	84.3	89.6
1986	8.1	54.4		22.4	11.6	2.3		4.3	18.2	100.0	100.0
1987	6.0	57.8		23.3	8.6	2.3		4.6	15.5	102.5	100.2
1988	5.6	56.3		22.0	8.0	1.0		5.3	14.2	102.6	99.2
1989	5.8	57.6		26.4	8.3	1.8		5.3	15.3	104.6	102.1
1990	5.7	n.d.		21.6	8.2	1.3		5.0	14.5	117.5	113.8
1991 (nov.)	4.9	n.d.		17.2	7.0	0.3		2.5	9.9	114.3	106.2

Fuente: José Antonio Ocampo, 1992.

n.d.= No disponible.

a/ Cifras calculadas sobre el valor bruto de las exportaciones.

b/ El incentivo otorgado mediante el CAT/CERT depende del nivel promedio del certificado, el tratamiento tributario y el descuento que se le aplicaba al venderlo en la Bolsa hasta 1982.

c/ El incentivo que implica el crédito del PROEXPO radica en la cobertura del sistema y en la diferencia entre la tasa de interés que se otorga al exportador y las del mercado.

d/ El incentivo derivado del Plan Vallejo depende de su cobertura, del contenido importado promedio, de las exportaciones que se benefician de este sistema, de los aranceles que hubieran tenido que pagar los exportadores si el Plan no existiera y del costo financiero de los depósitos previos a los cuales hubieran estado sujetos.

desaparecer en 1991. Esta reducción se ha dado en el marco del esquema más general de reestructuración del sistema financiero colombiano, que ha implicado un alza de las tasas de interés del crédito de fomento para hacerlas más competitivas en el mercado. Con su aumento, en diciembre de 1987, se redujo el subsidio en forma considerable, y prácticamente se eliminó en octubre de 1990. Durante 1991, el PROEXPO subió nuevamente las tasas de interés de sus créditos, hasta situarlas a niveles muy cercanos a las de mercado. De tal manera, el mecanismo de financiamiento se ha vuelto menos generoso para los exportadores, a lo que habría que añadir el aumento de las exigencias para exportar. Este cambio de actitud tiene que ver con la necesidad de adaptarse a las reglas del GATT y con el hecho de que, con frecuencia, estos créditos se habían prestado para malos manejos y abusos.

Con respecto al Plan Vallejo, en el mismo cuadro 20 se puede observar que su cobertura fue en aumento hasta 1987, asociada a los altos aranceles prevalecientes hasta 1989. Sin embargo, es posible notar que a raíz del proceso de desgravación arancelaria de estos últimos años y de la eliminación de los depósitos previos, el incentivo virtual que ofrece este instrumento se ha reducido a la mitad de su nivel de hace dos años. Por ello, aunque sus disposiciones siguen vigentes, va a ser poco utilizado y, gradualmente, tenderá a desaparecer. También cabe mencionar que la existencia del Plan Vallejo ya no se justifica, debido a los compromisos que ha asumido Colombia en el marco del Pacto Andino.

Finalmente, el cuadro 20 muestra además la evolución de la tasa de cambio real efectiva para las exportaciones no tradicionales a partir del año 1967. Ahí se puede apreciar el nexo entre el proceso de revaluación de dicha tasa y el descenso de los incentivos a las exportaciones en 1991.

En conclusión, a pesar de la tendencia decreciente de los subsidios directos e indirectos otorgados a los exportadores, es posible observar que las exportaciones no tradicionales han demostrado un creciente dinamismo durante estos últimos años. Sin embargo, buena parte de su rápido crecimiento corresponde sólo a la recuperación de sus niveles anteriores a la crisis.

Asimismo, también habría que tener en cuenta que actualmente en Colombia están desapareciendo las condiciones que justificaban la permanencia de este tipo de incentivos, como resultado de la reducción del mercado interno, las mayores facilidades y menores costos de la importación de insumos, y la solución de los problemas de infraestructura.

En este contexto, y como contrapartida de la eliminación de los subsidios a sus exportaciones, Colombia ha demandado que también se supriman las subvenciones que conceden otros países a sus productos y a las empresas públicas, mediante diversos esquemas destinados a enjugar sus deudas. Entre otros, se destaca el caso de Venezuela, que subsidia la electricidad, el mineral de hierro, los productos petroquímicos básicos y los insumos agropecuarios.

Finalmente, en el marco del actual proceso de apertura comercial y de agilización de los trámites de comercio exterior que se realiza en Colombia, es importante referirse a la reciente medida adoptada por la Junta Directiva del Banco de la República con el objeto de reducir los trámites para el reintegro de divisas. De ahora en adelante, los exportadores podrán vender a entidades financieras o a los bancos comerciales los instrumentos de pago (facturas cambiarias, letras y cartas de crédito) emitidos por los compradores extranjeros. Estos instrumentos de pago podrán ser utilizados para realizar el reintegro definitivo. Según la Resolución 39 de 1992, que modifica algunos aspectos del régimen cambiario, el exportador tendrá un plazo máximo de seis meses para reembolsar las divisas. Otras de las medidas se orientan a mejorar las condiciones de crédito y también se autoriza a los inversionistas extranjeros para comprar divisas en el mercado libre a fin de remesar utilidades al exterior.

BIBLIOGRAFIA

- Abraham M., José Antonio y Gabriel del Rio L. (1981), "El comercio exterior mexicano. Análisis y perspectivas", Comercio y desarrollo, diciembre.
- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (1991), Incentivos a las exportaciones aplicados por los países miembros (ALADI/SEC/di 399), Montevideo, 11 de marzo.
- Balassa, Bela (1983), "Trade policy in Mexico", World Development, vol. 11, N° 9.
- Banco de la República (1989a), "Las exportaciones no tradicionales y las políticas para su desarrollo", Revista del Banco de la República, Bogotá, agosto.
- (1989b), LXVI informe anual del Gerente a la Junta Directiva, Bogotá.
- (1991a), "La política económica en 1991", Revista del Banco de la República, vol. 64, N° 770, Bogotá, diciembre.
- (1991b), "El Banco de la República en el nuevo régimen monetario", Revista del Banco de la República, N° 765, separata, Bogotá, julio.
- BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.) (1985), "BANCOMEXT-FOMEX: programas financieros para 1985", Comercio exterior, vol. 35, N° 4, abril.
- (1988a), Programa Financiero y de Promoción, 1988, México, D.F.
- (1988b), Informe anual, 1988, México, D.F.
- (1989a), Informe anual, 1989, México, D.F.
- (1989b), Programa Financiero y de Promoción, 1989, México, D.F.
- (1990a), Programa Integral de Apoyo Financiero y Promocional para el Fomento del Comercio Exterior de Bienes y Servicios no Petroleros, 1990, México, D.F.
- (1990b), Informe anual, 1990, México, D.F.
- (1991a), Programa Integral de Apoyo Financiero y Promocional para el Fomento del Comercio Exterior de Bienes y Servicios no Petroleros, 1991, México, D.F.
- (1991b), Informe anual, 1991, México, D.F.
- (1991c), Presentación y programa 1991, México, D.F., Dirección Ejecutiva de Promoción de Oferta Exportable, abril.
- (1992a), Programa Integral de Apoyo Financiero y Promocional para el Fomento del Comercio Exterior de Bienes y Servicios no Petroleros, México, D.F.

----- (1992b), Apoyo financiero y promocional para empresas a desarrollar, México, D.F.

BANXICO (Banco de México) (1990), Informe anual, 1990, México, D.F.

Berlinski, Julio (1986), La elección de una estrategia de crecimiento: los regímenes de comercio exterior y la promoción de las exportaciones en América Latina, serie Documentos de trabajo, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas.

Bianchi, Andrés (1986), "America Latina: crisis económica y ajuste externo", Estudios públicos, N° 24, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

Burton, Daniel F. (1989), Economic Impact, Washington, D.C., N° 1.

CCI (Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT) (1984a), Institutional Systems for Export Promotion in Latin America. Comparative Analysis, Document N° 1, Ginebra.

----- (1984b), Los sistemas institucionales de promoción de exportación en América Latina: formulación de programas, Documento N° 3, Ginebra.

----- (1985), Sistemas e infraestructura institucional para la promoción de las exportaciones en América Latina: estudio de casos, Documento N° 2, Ginebra.

----- (1989a), Distribution of Institutional Responsibilities for Foreign Trade Management, Ginebra.

----- (1989b), Comparative Analysis of Legal Statutes of Trade Promotion Institutions, Ginebra.

----- (1990a), Perfiles de organismos de promoción comercial, Ginebra.

----- (1990b), Apoyo al desarrollo del comercio para el ajuste estructural, Ginebra.

----- (1991a), Monograph on Export Promotion and Development, Ginebra.

----- (1991b), Cooperación técnica en la promoción del comercio en la década de los años '90 en Centro América, Ginebra.

----- (1991c), Export Promotion and Development and its Contribution to the Industrial Recovery of Latin America and the Caribbean (LAC), Ginebra.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1981a), Régimen promocional de financiamiento de exportaciones en México (E/CEPAL/R.273/Rev.1), Santiago de Chile.

----- (1981b), Régimen promocional de financiamiento de exportaciones de Colombia (E/CEPAL/R.280), Santiago de Chile.

----- (1981c), Informe final de la Mesa Redonda sobre el financiamiento de las exportaciones de manufacturas en América Latina (E/CEPAL/R.282), Santiago de Chile.

- (1983a), Notas sobre los regímenes de promoción de las exportaciones (E/CEPAL/SEM.7/R.4), Santiago de Chile.
- (1985), Políticas de Promoción de Exportaciones en algunos países de América Latina (LC/G.1370), serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 55, Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.19.
- (1990), El esfuerzo exportador de América Latina. Experiencias y políticas en Brasil, Chile y Costa Rica (LC/R.930), Santiago de Chile, septiembre.
- (1991), "Política comercial y equidad", División de Comercio Internacional y Desarrollo, serie Documento de Trabajo, N° 5, diciembre.
- (1992), La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas: Las exportaciones de confecciones textiles de Colombia (LC/L.676), Santiago de Chile, enero.
- Colombia, Congreso (1991), "Ley 07 de 1991", Revista del Banco de la República, Bogotá, enero.
- Colombia, Ministerio de Desarrollo Económico e Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX) (1992), El Ministerio de Comercio Exterior de Colombia, una realidad, Bogotá.
- Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (1991), La revolución pacífica: modernización y apertura de la economía, vol. I, Bogotá.
- CONPES/CDCE (Consejo Nacional de Política Económica y Social/Consejo Directivo de Comercio Exterior) (1990), Programa de Modernización de la Economía Colombiana, Documento DNP-2.465-J, Bogotá, febrero.
- Crane, Catalina (1991), "Las exportaciones menores: recorriendo nuevamente el camino", Coyuntura económica, junio.
- CSCE (Centro de Servicios al Comercio Exterior SECOFI-BANCOMEXT) (1992a), Plan de Negocios en Comercio Exterior, serie Documentos técnicos, N° 4, México, D.F.
- (1992b), Requisitos administrativos, serie Documentos técnicos, N° 9, México, D.F.
- (1992c), Programa de formación técnica para la comunidad de comercio exterior, México, D.F., Instituto de Formación Técnica (IFT).
- De la Madrid Hurtado, Miguel (1986), "La política de comercio exterior y el cambio estructural", Comercio exterior, vol. 36, N° 4, México, D.F., abril.
- De Mateo, Fernando (1988), "La política comercial de México y el GATT", Trimestre económico, vol. 55(1), N° 217.
- Diario Oficial (1989), "Decreto que crea la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones y establece su organización y funciones", México, D.F., 27 de julio.

- Ffrench-Davis, Ricardo y José Piñera Echenique (1978), "La política colombiana de promoción de exportaciones", Políticas de promoción de exportaciones (E/CEPAL/1046/Add.5), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), vol. 6, Santiago de Chile.
- Hernández Cervantes, Héctor (1988), "Lineamientos de la política comercial actual", Comercio exterior, vol. 38, N° 6, México, D.F., junio.
- Hogan, Paul, Donald B. Keesing y Andrew Singer (1991), The Role of Support Services in Expanding Manufactured Exports in Developing Countries, EDI Seminar Series, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jaramillo Salazar, Hernán (1991), "Apertura económica, competitividad industrial y desarrollo. El caso colombiano" (NTI/DPC/8), documento presentado en el Seminario-Taller sobre Coordinación de Políticas de Competitividad y Nuevos Desafíos para la Integración Regional, organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 25 al 27 de noviembre de 1991.
- Jiménez Ramos, Rafael (1987), "Promoción de las exportaciones manufactureras de México, 1970-1986", Comercio exterior, vol. 37, N° 8, México, D.F., agosto.
- JUNAC (Junta del Acuerdo de Cartagena) (1992), Mecanismos de fomento de las exportaciones de los países miembros del Acuerdo de Cartagena (JUN/di 1482), Montevideo, 24 de febrero.
- Leiva Lavalle, Patricio (consultor) (1983b), El financiamiento de las exportaciones en América Latina. Los sistemas promocionales de financiación y seguro de crédito a la exportación (E/CEPAL/G.1236), serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 18, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.II.G.
- Lejavitzer, Moises (1985), Políticas de incentivos a la exportación de manufacturas en América Latina (Estudio comparativo de los esquemas de Argentina, Brasil, Colombia y México), serie Cuadernos de investigaciones, N° 4, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), Departamento de Investigaciones, julio.
- Lora, Eduardo (1991a), Apertura y crecimiento: el reto de los noventa, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- (1991b), Apertura y modernización: las reformas de los noventa, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Mercado de valores (1990a), N° 3, México, D.F., Nacional Financiera, S.N.C., febrero.
- (1990b), "Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", N° 7, México, D.F., Nacional Financiera, abril. Publicado también en el Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 1989.

- Michaeli, Jordi y Rafael Jiménez (1984), "Comportamiento de los subsidios a las exportaciones de manufacturas en México (1977-1983)", Economía de América Latina, N° 11, México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), primer semestre.
- Ocampo, José Antonio (1992a), Propuesta de reforma del CERT, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), enero.
- (1992b), "Economía y economía política de la reforma comercial colombiana", documento elaborado para el Proyecto Regional "Reformas de Política para aumentar la efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" que realiza la CEPAL con el financiamiento de los Países Bajos, 3 de agosto.
- Ocampo, José Antonio y Leonardo Villar (1991), Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica en Colombia, Bogotá.
- Ortega, Francisco J. (1991), "La política de estabilización de las exportaciones", Revista del Banco de la República, N° 770, diciembre.
- Phillips Olmedo, Alfredo, "El BANCOMEY y la exportación: apoyo a toda la cadena productiva", Comercio Exterior, vol. 36, N° 4, abril, 1986.
- Rhee, Yung W. (1984), A Framework fo Export Policy and Administration, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ros, Jaime (1992), La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas, documento presentado al Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 3-5 de agosto.
- Sandoval Lara, Miguel y Francisco Arroyo García (1990), "La economía mexicana en el fin de siglo", Revista de la CEPAL, N° 42 (LC/G.1642-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- SECOFI (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) (1991), Política comercial, México, D.F., mayo.
- Dirección General de Servicios al Comercio Exterior (1992a), Instrumentos de promoción de exportaciones, México, D.F.
- (1992b), Programa de 100 Días de Promoción de Exportaciones, México, D.F., enero.
- Solís, Leopoldo (1981), Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries, Nueva York, Pergamon Press.
- Ten Kate, Adriaan (1985), "Promoción de exportaciones y ajustes en la política comercial", Comercio exterior, vol. 35, N° 11, México, D.F., noviembre.

- Ten Kate, Adriaan y Fernando de Mateo V. (1989), "Apertura comercial y estructura de la protección en México: estimaciones cuantitativas de los ochenta", Comercio exterior, vol. 39, N° 4, México, D.F., abril.
- Ten Kate, Adriaan y Robert Bruce Wallace (1980), p.135. PENDING
- Tunik Z., David (1992), "Apertura económica y desarrollo exportador", documento preparado a la Mesa Redonda sobre exportaciones dentro del contexto de la primera Feria y Congreso Internacional de la Industria Textil, Vestuario y Calzado (TEXVECAL), 1 al 3 de julio.
- Tyler, William G. (1980), Industrial Experience in Developing Countries: Some Evidence of Recent Growth and Export Expansion, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, julio.
- Urencia, Claudio F. (1986), "México: ajuste externo y política comercial", Comercio exterior, vol. 36, N° 6, México. D.F., junio.
- Vázquez Tercero, Héctor (1991), "Las reformas de la aduana mexicana", Comercio internacional, Banco Nacional de México (BANAMEX), vol. 3, N° 1, marzo.
- Zerio, John y Francisco Carrada-Bravo (1989), "Políticas para promover las exportaciones", Comercio exterior, vol. 39, N° 1, enero.