



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.37/L.10

14 de junio de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

REUNION DE EXPERTOS SOBRE FORMULACION  
Y EJECUCION DE XSTRATEGIAS PARA LA  
EXPORTACION DE MANUFACTURAS

Santiago de Chile, 26 de julio al 4 de agosto de 1971

FORMULACION DE PROGRAMAS DE INCENTIVOS EN EL MARCO  
DE UNA ESTRATEGIA DE EXPORTACION

por la  
División de Política Comercial

Documento de información



INDICE

	<u>Página</u>
Introducción .....	1
I. OBJETIVOS DE LA POLITICA DE FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES ...	4
II. ELABORACION DE UN PROGRAMA DE INCENTIVOS PARA INCREMENTAR Y DIVERSIFICAR LAS EXPORTACIONES .....	13
1. Examen de los obstáculos existentes .....	13
2. Los principales instrumentos de estímulo a las exportaciones .....	14
3. La determinación de los niveles de los incentivos directos .....	28
4. Las inversiones públicas en industrias de exportación ..	34
III. EL ANALISIS DE LOS COSTOS Y LOS BENEFICIOS DE LOS INCENTIVOS .....	35
IV. APLICACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES .....	42



## Introducción

En el presente documento se intenta proporcionar un marco para preparar programas de incentivos directos a las exportaciones, que muestre el lugar que éstos ocupan frente a los demás aspectos de una estrategia global. Se espera que estos otros aspectos (tales como el marco institucional para el fomento de las exportaciones y la unión entre tal fomento y la programación industrial) se elaboren en estudios separados y no se pretende en este documento tratar en detalle todos los elementos de una estrategia nacional para el sector externo.

Las exportaciones abarcan productos primarios e industriales, pero los países latinoamericanos prefieren hacer hincapié en la promoción de exportaciones de manufacturas y semimanufacturas; en esta preferencia influyen fomentar su industrialización y realizar economías de escala, la necesidad de diversificar sus exportaciones, las dificultades que confrontan para incrementar sus exportaciones de productos primarios, y las grandes diferencias en las técnicas y modalidades de comercialización de los distintos tipos de mercaderías.

Los detalles de la formulación y aplicación de las políticas y programas de promoción varían debido a las diferentes características y los distintos grados de desarrollo de los países, y en conformidad con las políticas y estrategias de sus empresas exportadoras; sin embargo, existen ciertos criterios básicos para esa formulación y aplicación, que pueden servir como punto de partida a todo país en desarrollo, y que deben examinarse en relación con los siguientes aspectos de la planificación de las exportaciones:

a) El establecimiento de las metas que se perseguirán en el sector de las exportaciones, tanto en el contexto de la integración económica como respecto a terceros países;

b) La investigación de la naturaleza de los problemas que obstaculizan las exportaciones en la actualidad.

c) La determinación de las características y los niveles de los estímulos directos e indirectos a las empresas del sector privado que parecen necesarios y factibles, y la determinación de los montos y destinos específicos de las inversiones públicas en el sector público o mixto.

d) La

d) La evaluación, a la luz de otros objetivos y otros programas de desarrollo e industrialización, de los probables costos y beneficios económicos y sociales de los incentivos.

e) La preparación de un proyecto de programa de incentivos y su reglamentación, como resultado de esta evaluación.

f) El estudio y la revisión del proyecto de programa, y la introducción de condiciones de salvaguardia y de flexibilidad para evitar dificultades de orden práctico.

g) La aplicación del programa que se decida llevar a la práctica.

h) La evaluación periódica del funcionamiento del programa y la introducción de las modificaciones necesarias o aconsejables.

Conviene no perder de vista que las políticas y programas de promoción de las exportaciones al nivel nacional deben orientar y estimular las políticas y estrategias de las empresas. Se presume, por supuesto, que los empresarios desean, o que una vez motivados por los incentivos y servicios gubernamentales desearán exportar y que dedicarán a este fin sus energías y su entusiasmo.

En este análisis, los criterios y elementos de juicio expuestos se han basado en las funciones, necesidades y problemas de las empresas nacionales. Sin embargo, en algunos países las operaciones de grandes empresas internacionales pueden influir mucho en la estrategia que es preciso formular. Los esfuerzos para estudiar las actividades de estas empresas en los países latinoamericanos están todavía en sus comienzos, de modo que no es posible aún llegar a conclusiones de significado regional. Sin embargo, los resultados de un estudio sobre las que operan en el Brasil <sup>1/</sup> indican que las compañías internacionales pueden influir, a veces de manera decisiva, en la estructura de las exportaciones de los países donde actúan. Las conclusiones del estudio mencionado son de

---

<sup>1/</sup> Fernando Fajnzylber, Sistema industrial y exportación de manufacturas, Análisis de la experiencia brasilera, noviembre de 1970.

suficiente interés e importancia como para justificar investigaciones similares en otros países latinoamericanos, con el fin de agregar una nueva dimensión a la planificación estratégica de la promoción de las exportaciones.

En el presente trabajo se examinará la formulación de los objetivos generales y específicos de la política de fomento de las exportaciones, la elaboración de un programa de incentivos para incrementarlas y diversificarlas y los criterios para aplicar un programa de promoción.

## I. OBJETIVOS DE LA POLITICA DE FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES

Los objetivos de esta política y toda la estrategia para llevarla a cabo dependerán, naturalmente, de la manera cómo se defina la promoción de las exportaciones. En la mayoría de los países en desarrollo, el punto de partida para ampliar las exportaciones industriales es crear una oferta exportable adecuada. Esto debe hacerse en forma prioritaria, ya que de nada sirve resolver el problema de la comercialización si no hay qué exportar. Los dos elementos de la ampliación de las exportaciones - la oferta y la comercialización - están íntimamente vinculados en países donde existen serias dificultades o deficiencias en la producción de excedentes exportables. Las modalidades de los programas de comercialización deben adecuarse en muchos casos a los productos que están o estarán disponibles para la exportación. Por otro lado, las decisiones de iniciar o ampliar producciones exportables deberán tener en cuenta las conclusiones de los estudios que se hagan sobre las condiciones actuales y perspectivas futuras de la demanda en los mercados potenciales más importantes, de la competencia en tales mercados y de la naturaleza, y la magnitud y adecuación de los distintos incentivos a la exportación que serían factibles.

Vemos así que en el presente estudio se trata de enfocarse integralmente las actividades de promoción de las exportaciones, de modo que en la práctica la política de promoción de las exportaciones está vinculada a otras importantes políticas económicas, como la de desarrollo industrial, la fiscal y otras.

La interdependencia de dichas políticas es inevitable, pues buscan los mismos resultados finales y la forma de aplicar cada una de ellas afecta al éxito de las demás.

Este enfoque integral no concuerda con algunas otras definiciones de la promoción de las exportaciones, especialmente las que se emplean en los círculos comerciales de los países industrializados. Allí la definición suele referirse casi exclusivamente a la comercialización

/de los



de los productos de exportación, extendiéndose en algunos casos no sólo a los servicios de información, investigación de mercados, relaciones públicas y publicidad, capacitación para la comercialización, créditos y seguros para los créditos de comercialización e incentivos fiscales a la exportación, sino también a los estudios de factibilidad de la exportación de ciertos productos, consejos a las empresas para encontrar productos exportables, para organizar departamentos de exportación y para tipificar y estandarizar productos de exportación.<sup>2/</sup>

Como ya se dijo, en un enfoque integral los objetivos de la política de fomento de las exportaciones tienen estrecha vinculación con otras políticas económicas. Dichos objetivos han de variar según se trate de programas de corto plazo (uno a tres años), de plazo mediano (cuatro a seis años) o de plazo largo (siete años o más). Una de las razones principales para considerar el largo plazo es la necesidad de establecer metas que conduzcan a la inversión en nuevas industrias de exportación. Aún cuando a corto plazo puede haber posibilidades de incrementar las exportaciones mediante la ocupación de la capacidad ociosa existente, y a mediano plazo mediante la expansión de las industrias establecidas y la iniciación de procesos nuevos relativamente simples, a más largo plazo los países querrán aprovechar mejor la demanda mundial reorientando sus exportaciones hacia bienes más elaborados.

Por otra parte, algunas industrias de exportación requieren ciertos procesos previos para su plena realización. Cuando la industria utiliza productos forestales o agrícolas, a veces debe esperar varios años a que madure la materia prima. En el caso de productos exportables elaborados con recursos minerales del país, las obras de infraestructuras necesarias pueden demorar considerablemente la producción, lo que obliga, a mantener, un régimen de incentivos durante un período prolongado.

---

2/ Véase por ejemplo, Werner Gatz, Export Promotion for Developing Countries, Bremen, 1969.

En otros casos, el mejoramiento de la eficiencia necesario para poder competir en el mercado mundial sólo se puede realizar reduciendo la protección arancelaria concedida anteriormente para sustituir las importaciones. Es posible también que para evitar los efectos indeseables de cambios demasiado bruscos el gobierno disminuya gradualmente los gravámenes de importación, lo que confirma la conveniencia de formular políticas de exportación a largo plazo.

En la práctica indudablemente existen conflictos entre las metas de corto, mediano y largo plazo, que muchas veces surgen porque al preparar planes o estrategias no se comienza con los objetivos de largo plazo, sino con los de corto o mediano plazo.

Las metas de exportación a largo plazo dependerán de los objetivos económicos e industriales del país en el largo plazo, los que variarán según el modelo de desarrollo escogido. Una vez conocidos en líneas generales los objetivos de exportación de largo plazo, es posible formular y orientar los de corto y mediano plazo para lograr un grado razonable de armonía entre todos ellos. Siguiendo esta pauta general para la ordenación de los objetivos, la mayor parte de los conflictos se resuelve fijando un orden de prioridad.

Naturalmente, habrá diferencias entre el tipo de objetivos que rigen la política de exportación a largo plazo, y los que se perseguirán en un futuro más cercano; mientras los primeros se expresarán en términos más generales, los últimos serán metas más concretas. Por otra parte, la vigencia de los objetivos de mediano plazo tenderá a coincidir con el del plan o programa de desarrollo económico y también con el ejercicio de una administración gubernamental electiva. Por consiguiente, en la práctica es posible que algunos tiendan a prestar más atención a estos objetivos que a los de largo plazo. Por otra parte, las metas de corto plazo que se desea alcanzar en un año y que coinciden con el ejercicio presupuestario anual del país, quedan vinculadas con los programas existentes.

/Cabe señalar

Cabe señalar que no conviene subordinar los incentivos y los servicios para los exportadores a las limitaciones temporales de los presupuestos y programas anuales, dado que la continuidad de los incentivos es esencial para dar confianza a la actividad exportadora.

Los objetivos deben ser realistas, es decir, deben tener en cuenta la capacidad de los productores y exportadores, el grado de desarrollo industrial alcanzado por el país y las perspectivas de modificarlo en un plazo previsible. Conviene recordar aquí que los elementos que componen los objetivos de la estrategia nacional para la promoción de las exportaciones son las metas concretas respecto a los mercados y productos de muchos fabricantes y exportadores, de modo que estos productores y exportadores deben participar en la determinación de los objetivos nacionales que afectarán a sus respectivas industrias, lo que afianzará además su confianza en el programa del gobierno. Conviene subrayar la importancia de este factor confianza, dado que el éxito final de la estrategia del gobierno dependerá del comportamiento de las empresas.

Por otro lado, es posible que los fabricantes no tengan la motivación, los conocimientos o la capacidad para establecer los objetivos nacionales de exportación, tarea que requiere los esfuerzos concertados de todos los organismos gubernamentales que desempeñarán un papel importante en la estrategia nacional de exportación, de la planificación, del comercio y la industria, de finanzas públicas, de agricultura, de transporte, de relaciones exteriores, etc. Por consiguiente, se necesita un mecanismo para el desarrollo de las exportaciones que logre establecer una cooperación estrecha entre todos los organismos gubernamentales que intervienen en esta tarea.

Este mecanismo definiría el compromiso del gobierno respecto al desarrollo de las exportaciones en términos de políticas y programas. A su vez, estas definiciones orientarían a los productores y a sus organizaciones al formular los objetivos de las industrias y las empresas; a la comunicación de las dependencias gubernamentales entre sí y con grupos de empresas y otras entidades particulares permitiría establecer objetivos sustentados por todos los que efectivamente colaboren en la tarea de promover las exportaciones del país.

/Lo que

Lo que se sugiere entonces es una forma de planificación en la cual el gobierno inicia el proceso indicando los parámetros y el alcance de la tarea de promoción, y luego invita a representantes del sector privado a participar en la fijación de objetivos concretos, teniendo en cuenta la realidad económica nacional y los compromisos internacionales existentes.

Los objetivos deben ser compatibles entre sí y deben ofrecer posibilidades de una armoniosa aplicación.

Habrán objetivos concretos que cada país tendrá que especificar, y cuantificar, y otros que la mayoría de los países latinoamericanos, y por ende de todos los países en desarrollo, tendrán en común. Los primeros pueden denominarse objetivos específicos y los segundos objetivos generales. Para ampliar las exportaciones hasta los límites establecidos por los planes económicos, sociales y políticos de cada país, este buscará la realización de los siguientes propósitos generales:

a) Rebajar los costos de la producción actual y potencial para la exportación;

b) Estimular y/o hacer nuevas inversiones en la producción para la exportación;

c) Asegurar que la calidad de los productos exportables esté de acuerdo con la exigida en el mercado internacional;

d) Orientar las exportaciones hacia los productos y mercados que más convengan al país, conforme a sus metas globales, tanto económicas como sociales y políticas;

e) Eliminar los obstáculos y desincentivos que actualmente impiden alcanzar los objetivos enumerados.

Las metas específicas tendrán que ver con determinadas industrias (volumenes de productos exportables que se consideran metas alcanzables). Las metas nacionales específicas serán el conjunto de los objetivos de los productores y exportadores individuales, y formarán parte de los programas de industrialización del país. Se ve así que la tarea de establecer los objetivos específicos requiere estudios previos de mucho alcance, pues es preciso vincular la programación de las exportaciones con la planificación y la programación industrial.

/Para efectuar

Para efectuar esta vinculación habrá que seleccionar ante todo las industrias que parecen merecer y necesitar incentivos especiales a la producción y la exportación, además de los estímulos directos e indirectos que se ofrecen a la industria en general. Sin pretender ofrecer una metodología para tal selección, tarea que significaría entrar en la planificación industrial misma de un país; mencionaremos algunas actividades de los gobiernos en este sentido:

a) Examinar las perspectivas de los productos primarios y manufacturados que se exportan tradicionalmente, analizando las posibilidades de ampliar sus exportaciones y los recursos que tendrían que invertirse para lograrlo;

b) Llevar a cabo un análisis similar sobre aquellos productos que se han exportado esporádicamente en los últimos años y que podrían llegar a exportarse en mayor cantidad, o por lo menos, con más frecuencia;

c) Averiguar cuáles son las industrias que tienen demanda creciente en el mercado internacional, teniendo en cuenta que los países que son productores marginales de ciertos bienes pueden acrecentar significativamente sus exportaciones aún cuando la demanda mundial no sea creciente.

d) Estimar las posibilidades de que, con los recursos disponibles, el país produzca bienes que tienen demanda internacional creciente o que podrían tenerla cuando se ofrezca el producto (en el caso de productos nuevos).

e) Examinar en detalle las ventajas especiales que pueda tener el país para ofrecer ciertos productos en el comercio internacional (recursos, clima, mano de obra capacitada, etc.). Es posible que algunos de esos productos no hayan ingresado todavía al comercio internacional porque su desarrollo requiere inversiones a largo plazo y los empresarios no tienen suficientes recursos o no están dispuestos a hacer esas inversiones con sus recursos particulares. Será necesario investigar la demanda internacional potencial de tales productos.

f) Efectuar un censo industrial, estudios de costos y estudios de la necesidad y posibilidades de racionalizar la estructura de las industrias existentes con el fin de producir a precios competitivos y de mejorar la calidad de los productos.

/Habrà que

Habrá que tomar en cuenta también cuáles son las industrias que tienen capacidad excesiva y que podrían elevar sus ganancias por unidad de producto a través de las exportaciones, ya que no necesitarían acrecentar sus costos fijos para aumentar la producción necesaria y tener excedentes exportables. Asimismo, convendrá estimar las necesidades de inversión y capacitación de las industrias que deberían ampliar sus plantas, y determinar dónde sería necesario establecer industrias.

g) Conviene distinguir entre las industrias que pueden ser exportadoras a largo plazo, y las que deberían o podrían exportar sólo a corto plazo. Por ejemplo, es posible que un gobierno desee fomentar a corto plazo cierta industria que absorbe bastante mano de obra, pero que a la larga prefiera sustituirla por otra que signifique mayor valor agregado en términos del valor total de las exportaciones.

El estímulo o incentivo que el gobierno establezca puede ser el mismo cualquiera sea el plazo que tiene programado el fomento de la industria en cuestión y también es posible que varíe. Dependería de la industria, de la magnitud de las inversiones que necesite, los períodos de amortizaciones de éstas, etc.

De lo anterior se desprende que es necesario considerar la vinculación de las propuestas industrias de exportación con los objetivos específicos de las políticas económicas e industriales del país, y determinar cuáles pueden tener efectos más favorables para la economía del país.

En la práctica son inevitables ciertos conflictos entre lo que se proyecta llevar a cabo para estimular las exportaciones y otras políticas importantes del gobierno, que se hacen sentir más en casos concretos de establecimiento de incentivos a la exportación, que en el planteamiento de los objetivos de la política de exportación. Por consiguiente, su exposición en detalle se hace en la sección que analiza los costos y beneficios de los incentivos.

Un estudio de Murakani <sup>3/</sup> muestra que en general las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo se pueden dividir en dos grupos: a) las exportaciones a los países desarrollados, y b) las exportaciones a

---

<sup>3/</sup> Atsushi Murakani, "Two Aspects of the Export of Manufactured Goods from Developing Countries", The Developing Economies, Vol. VI, N° 3, setiembre de 1968, Tokio, págs. 261 a 283.

otros países en desarrollo. Según este estudio, el primer grupo incluye manufacturas tradicionales, de la artesanía, manufacturas específicas, las que dependen de la disponibilidad local de cierta materia prima, y las que se fabrican en industrias livianas con mayor intensidad de mano de obra. El segundo incluye productos nuevos de las industrias livianas con un grado más alto de elaboración, manufacturas metálicas básicas e intermedias, maquinaria y equipo de transporte. El autor del estudio estima que las políticas de promoción de los países en desarrollo deben tomar en cuenta estas tendencias y que por consiguiente en el caso de las exportaciones a los países desarrollados deben fortalecer la capacidad competitiva de las manufacturas exportables y en el caso de las exportaciones a otros países en desarrollo deben explotar las posibilidades de integración sectorial y subregional.

Las conclusiones y sugerencias de este estudio pueden ser útiles para quienes preparan programas de fomento de las exportaciones en países latinoamericanos aún cuando no sea posible aplicarlas a todos ellos. Se ha dicho que los objetivos de los programas deben ser realistas; la confrontación de las perspectivas verdaderas de distintos tipos de bienes en distintos mercados es un aspecto de ese realismo.

Los productos manufacturados pasan por distintas etapas en su comercialización. Algunos de los manufacturados que ingresan al comercio internacional pasan en la actualidad por la etapa en la cual sólo las exportan uno, dos o muy pocos países, por ser descubrimientos, invenciones o innovaciones relativamente recientes, o por otros motivos. En una etapa posterior será mayor el número de países que ofrecerán en el mercado mundial esos mismos productos o sucedáneos aceptables, ya sea por imitación o por compra (u otra forma de transferencia) de la tecnología correspondiente. En una tercera etapa serían muchos los países que fabriquen el producto, y sus características y su calidad en los distintos lugares serán casi homogéneas. Los factores que determinan la decisión de importar varían de una etapa a otra. En la primera existe una situación de virtual monopolio, por tratarse de una especialidad. En la segunda, las ventas dependerán mucho de las preferencias del consumidor en materia de marcas. En la tercera, sólo consideraciones monetarias como precio de venta

/y costos

y costos de transporte determinarán la decisión de comprar en una parte y no en otra. Un especialista en comercio internacional ha señalado que el fabricante de un país en desarrollo que desea comercializar su producto en el exterior debe saber en qué fase del ciclo de vida se encuentra su producto en cada mercado extranjero. Su producto puede encontrarse en distintas etapas del ciclo en distintos mercados, ya que su estrategia de comercialización deberá variar según esa posición.<sup>4/</sup>

---

<sup>4/</sup> Franklin R. Root, "Export Marketing Strategy for Manufacturers in Developing Countries", Foreign Trade Review, octubre a diciembre de 1969, Nueva Delhi, pág 266.



## II. ELABORACION DE UN PROGRAMA DE INCENTIVOS PARA INCREMENTAR Y DIVERSIFICAR LAS EXPORTACIONES

### 1. Examen de los obstáculos existentes

Siguiendo la metodología esbozada, una vez que el gobierno haya establecido y cuantificado los objetivos del programa de promoción de las exportaciones, examinará los desincentivos que impiden ampliar su comercio exterior. Esta es la parte más fácil del ejercicio, pues se cuenta con bastantes datos y conocimientos al respecto; sin embargo, es necesario confrontar y pasar revista sistemáticamente a los distintos elementos que obstaculizan a las exportaciones en los respectivos países, para que la estrategia que elija se desarrolle de una manera ordenada. Al mismo tiempo, es aconsejable tratar de estimar o cuantificar los verdaderos efectos de los desincentivos, entre los cuales pueden hallarse los siguientes:

- a) Tipos de cambio sobrevaluados;
- b) Impuestos internos relativamente altos y no compensados con incentivos fiscales;
- c) Altas tasas de interés sobre el capital necesario para las operaciones de exportación;
- d) Impuestos o derechos sobre las exportaciones;
- e) Alto costo del transporte, de la energía de ambos a la vez;
- f) Altos costos de las materias primas y de los productos intermedios;
- g) Pequeña escala de producción de los productores individuales y falta de organizaciones o cooperativas que puedan comercializar la producción combinada de varias empresas;
- h) Ineficiencia y desperdicio en el proceso de producción, debido al retraso tecnológico, a técnicas empresariales defectuosas, a factores sociales, a las relaciones entre los empresarios y la fuerza de trabajo, a la calidad inferior de los insumos físicos o a otros factores;

/i) Falta

i) Falta de relaciones comerciales satisfactorias con el extranjero, sobre la manera de iniciarlas, a la insuficiente labor de los representantes comerciales en el exterior, a su incapacidad para llevar a cabo lo que se espera de ellos, o posiblemente a malas experiencias anteriores con envíos que no correspondían a las especificaciones;

j) Trámites de exportación excesivamente complicados;

k) Falta de motivación para exportar, debido a la existencia en el comercio interno del "mercado del vendedor" originado por un alto grado de protección contra las importaciones, a la incertidumbre respecto a la continuidad de las medidas gubernamentales concernientes al régimen de exportaciones, o a otros factores.

l) Deficiencias en la conducción de la política comercial externa, v. b. la falta de aprovechamiento de oportunidades para colaborar con otros países del área con miras a la consecución de concesiones comerciales y económicas en los países de otras regiones o la pérdida de oportunidades de negociar con una conciencia más realista de sus verdaderas posibilidades de lograr ventajas.

Esta lista no es exhaustiva, pero incluye los desincentivos más frecuentes en los países en desarrollo y por consiguiente, sirve como referencia para quienes están encargados de diagnosticar el estado actual de la actividad nacional para promover las exportaciones.

## 2. Los principales instrumentos de estímulo a las exportaciones

Para fomentar las exportaciones con eficacia es útil preparar un inventario de los instrumentos de que dispone el gobierno con tal fin; así se evitará el riesgo de pasar por alto algunos que quizás resulten los más efectivos. Este inventario debe corresponder al conjunto de objetivos establecidos, no sólo para la promoción comercial en el exterior, sino también para el mejoramiento de la oferta de exportación.

Al hacer el inventario seguramente surgirán algunas dificultades relacionadas con definiciones y clasificaciones. Como no todos los instrumentos son "incentivos" en el sentido habitual del término, comúnment<sup>e</sup> se clasifican en las siguientes categorías:

a) Incentivos;

- a) Incentivos;
- b) Infraestructura física para las exportaciones;
- c) Legislación adecuada;
- d) Marco gubernamental administrativo y regulador, y
- e) Servicios.

Todos estos elementos pueden fomentar las exportaciones y, en cierto grado, ser necesarios para que éstas tengan un crecimiento satisfactorio, por lo que desde un punto de vista funcional constituyen todos "incentivos". Pero no es costumbre llamar así a algunos de ellos porque actúan no sólo sobre las exportaciones sino también sobre otros sectores de la economía, como sucede con la infraestructura física para la exportación. En la práctica generalmente se distingue entre los incentivos propiamente dichos, que significan una ventaja o un alivio financiero para los exportadores calificados para recibirlos, devolución de impuestos (draw-back), créditos para la exportación, exención de impuestos, retorno de divisas, tipos de cambio preferenciales, etc., y los servicios que se establecen para los empresarios y exportadores en general y que no mejoran directa e inmediatamente la posición financiera del empresario.

Al preparar un inventario completo de todos los elementos que deben reunirse en programas nacionales para el fomento de las exportaciones se podría distinguir entre estímulos directos y estímulos indirectos. Los directos serían aquellos comúnmente denominados "incentivos", que se acaban de definir: aduaneros, fiscales, monetarios, cambiarios, créditos de exportación y seguros para este crédito, diversas formas de subsidios directos y concesiones que reducen el costo de los insumos. Los estímulos indirectos proporcionarían el marco esencial para que operaran los directos, pero sin significar una motivación financiera directa para el exportador: provisión de la infraestructura necesaria para ampliar las exportaciones, aplicación de políticas comerciales que favorezcan en general el fomento de las exportaciones, creación del marco institucional para la promoción de las exportaciones y para los servicios que proporcione el gobierno al exportador.

A continuación se presenta una lista de los principales estímulos directos e indirectos como base para preparar el inventario de instrumentos mencionados, y luego un examen de los factores que en la práctica determinan su selección y aplicación.

/Lista de

Lista de estímulos directos e indirectos

A. Estímulos directos

1. Incentivos aduaneros

Exención de gravámenes a la exportación

La exención, reducción o devolución (draw-back) de derechos aduaneros y otros gravámenes de importación sobre insumos destinados a productos de exportación

Admisión temporal

Depósito industrial

Reposición de materias primas

Otros mecanismos (por ejemplo, zonas francas)

2. Incentivos fiscales

Exención de impuesto sobre las ventas

Deducción del impuesto sobre los ingresos

Devolución de impuestos internos

Otros (devolución de impuestos sobre transferencia de derechos de patente, por ejemplo)

3. Incentivos financieros

Programa crediticio del Banco Central:

i) financiamiento en la etapa de la capitalización

ii) etapa de pre-embarque

iii) etapa de post-embarque

Seguro sobre los créditos para la exportación

4. Incentivos cambiarios y monetarios

Extención del plazo para el ingreso de divisas

Retorno de divisas al exportador

Tipos de cambio múltiples

Exención de depósitos previos para las importaciones

5. Otros incentivos directos

Régimen de mercaderías en consignación y muestras

Concesiones sobre los costos de los insumos (tasas especiales para la energía que se consume cuando se produce para exportar), tarifas especiales para el transporte de bienes destinados a la exportación, y gravámenes e impuestos reducidos para la manipulación de la carga de exportación en los puertos.

/Negociación de

Negociación de concesiones arancelarias y otras franquicias de efectos equivalentes para determinados productos  
Subsidios francos (no encubiertos)

B. Estímulos indirectos

1. Infraestructura física para las exportaciones

Servicio de transporte marítimo, terrestre, ferroviario, aéreo, etc.

Servicios portuarios

Servicios de comunicación

Parques industriales

2. Provisión del marco institucional y administrativo para la promoción de las exportaciones y sus correspondientes servicios

Legislación

Servicios

- i) Estudios de mercados
- ii) Servicios de consultas, información y asistencia técnica
- iii) Programas de publicaciones
- iv) Ayuda a los exportadores para facilitar su participación en ferias internacionales
- v) Ayuda publicitaria
- vi) Asistencia técnica para el exportador
- vii) Programas de capacitación para exportadores y funcionarios del gobierno
- viii) Régimen de control de calidad
- ix) Representación en el exterior

La conducción de la política comercial externa hacia los fines del programa de exportación. (Incluye acuerdos comerciales, bilaterales, multilaterales y sectoriales, convenios de pagos, negociación de concesiones arancelarias y otras de efectos equivalentes y acuerdos internacionales referentes a fletes u otros aspectos del transporte).

Aún cuando muchos puntos de esta lista se explican por sí solos, conviene extenderse sobre los que pueden resultar un poco más ambiguos.

/Se entiende

Se entiende que la devolución de derechos aduaneros significa el reembolso, en el momento o después de la exportación de un producto, de los derechos aduaneros que se pagaron sobre las materias primas y otros insumos utilizados en el proceso de elaboración o de manufactura correspondiente. La dificultad estriba en calcular el contenido de materia prima importada en el producto exportado, cuando los procesos de manufactura son relativamente complejos. La Argentina resolvió este problema estableciendo la "tipificación", es decir, la clasificación de los productos de exportación según su contenido de materias primas importadas.

Otro factor que ha limitado el empleo efectivo de esta devolución de derechos aduaneros en algunos países ha sido la demora en hacerla efectiva, lo que significa pérdida del valor real del reembolso, la que aumenta con el grado de inflación que sufre el país. Y si esta devolución exige trámites engorrosos, los exportadores se mostrarán aun más reacios a usar de este beneficio.

Pese a estos inconvenientes, la devolución de derechos aduaneros permite reducir los costos de producción de bienes exportables cuando los gravámenes sobre los insumos importados constituyen un elemento apreciable del total.

La admisión temporal es otro incentivo aduanero similar en sus efectos a la devolución de derechos aduaneros. Según la definición empleada en AIAIC, "se entiende como admisión temporal, el régimen aduanero que permita la entrada en el país, con suspensión del pago de los derechos e impuestos a la importación y demás gravámenes de efectos equivalentes, de mercaderías extranjeras con un fin determinado y destinadas a ser expedidas al exterior dentro de cierto plazo, sea en el mismo estado o después de haber sufrido transformación, elaboración o reparación determinadas".

En este caso la dificultad principal es la de controlar el movimiento de los productos o las materias primas que entran libres de derechos para asegurar su reexportación. Por esto algunos países aplican este sistema a las materias primas que serán transformadas o elaboradas, aunque otros como Argentina, Brasil, México y Uruguay sí lo hacen.

/Un incentivo

Un incentivo de uso restringido es la zona franca en la cual se establecen industrias de exportación. Evidentemente, las limitaciones para el empleo de este incentivo derivan de los factores económicos que determinan la ubicación óptima de las industrias.

Otro estímulo a las exportaciones es el depósito industrial, que permite almacenar en recintos especiales la materia prima que se importa con el propósito de elaborarla para su futura exportación; este sistema se conoce mejor como "almacenamiento con suspensión de pago de derechos". Se caracteriza por que el acceso al lugar donde se guardan las materias primas está controlado conjuntamente por los dueños de la mercadería y por funcionarios de la aduana, lo que asegura que los insumos realmente se empleen en la fabricación de productos de exportación. Este sistema es muy sencillo y fácil de operar, pero conviene emplearlo sólo cuando el proceso de fabricación también es sencillo.

En el Brasil y Colombia se han empleado las importaciones compensatorias (o "reposición de materias primas"), que permiten al exportador importar libre de derechos materias primas y otros insumos que compensen igual cantidad de materias primas similares importadas antes e incorporadas en productos que ya han sido exportados. En realidad constituyen una exención diferida.

Este sistema tiene la misma desventaja que la devolución de derechos aduaneros: es difícil calcular el contenido de materia prima importada cuando el proceso de fabricación es complejo. A esto se agrega una desventaja adicional: el nuevo exportador tiene gastos iniciales relativamente altos porque sus primeras importaciones de insumos están sujetas al pago de derechos.

El reembolso de los impuestos internos como incentivo fiscal para promover las exportaciones presenta un problema que no se plantea con el reembolso de los derechos aduaneros y otros gravámenes de importación, y que es la dificultad de evaluar la incidencia del impuesto sobre el producto de exportación. Esta dificultad se agrava cuando se aplica un impuesto general cumulativo a la producción o a las ventas, y se agudiza aún más cuando el producto pasa por varias etapas de elaboración y la industria no está integrada verticalmente.

La evaluación de la incidencia de los impuestos internos adquiere nuevas características cuando se trata de países que llevan a cabo programas de integración económica y que tratan de alcanzar cierto grado de uniformidad en los niveles de los incentivos y las condiciones de la competencia. Este problema ha conducido a los países de la Comunidad Económica Europea a adoptar un impuesto sobre el valor agregado: se aplica a las ventas un impuesto de etapa múltiple sobre el valor agregado que se calcula a base de la diferencia entre el precio de venta y el costo de un producto en las varias etapas de su fabricación y transferencia, para evitar así los efectos acumulativos de un impuesto de etapa múltiple basado en el precio de venta en cada etapa.

Los incentivos financieros tienen especial importancia porque su ausencia (o deficiencia) perjudica muchas las posibilidades de aumentar las exportaciones, y puede contrapesar y quitar eficacia a cualquier otra medida gubernamental para estimular la exportación. Sin embargo, los recursos disponibles para otorgar crédito a las exportaciones en países en desarrollo son limitados y este uso de los fondos compete con otros dentro de los programas de industrialización. Por lo general, las exportaciones tradicionales tienen sus fuentes de financiamiento, de modo que la necesidad de establecer incentivos financieros surge más en relación con las nuevas exportaciones de manufacturas y de otros bienes.

Para asegurar la eficacia de los incentivos financieros establecidos es necesario estudiar las necesidades concretas y evaluar los efectos de otras medidas que el gobierno ha tomado o piensa tomar. Por otra parte, para poder estimar las necesidades se necesitan datos fidedignos sobre los costos de producción, los precios al por mayor y al detalle en los mercados adonde se espera exportar, y la naturaleza de la demanda de los productos que se estudian en el comercio internacional.

Además, los esquemas para el financiamiento de las exportaciones deben adaptarse a las características de los productos que se espera exportar. Por ejemplo, un régimen de financiamiento establecido para facilitar las exportaciones de bienes de capital no constituirá un estímulo si el país no está en condiciones de producir tales bienes.

/Por otra



Por otra parte, la financiación en las etapas de pre-embarque y post-embarque no basta para cubrir las necesidades de países que están comenzando a desarrollar exportaciones de productos manufacturados, y que también necesitan asistencia financiera en la etapa de capitalización. En algunos casos los bancos de fomento ayudan a financiar la capitalización, pero subsiste la insuficiencia del capital de trabajo.

Cuando se establecen programas de crédito para estimular la exportación, generalmente se aplican tasas de interés más bajas que las que prevalecen para el crédito corriente, dado que estas tasas pueden ser elementos decisivos en la posibilidad de exportar ciertos productos. Cuando el crédito en la etapa de post-embarque excede el plazo de 180 días, la tasa que se aplica tiene gran importancia.

Conviene recordar que un elemento importante de los costos de exportación son los servicios enumerados en nuestro inventario (estudios de mercados, servicios de información, ayuda para facilitar la participación en ferias internacionales, etc.). Cuando un gobierno incluye estos servicios dentro del marco administrativo que mantiene para las exportaciones, está dando una ayuda financiera indirecta al exportador.

Para determinar el monto de los recursos que destinan a promover las exportaciones, hay que considerar varios factores. Estos incluyen las prioridades del programa de desarrollo y la política crediticia general del país. A veces ciertas restricciones monetarias y fiscales hacen que se asigne una prioridad demasiado baja al crédito para la exportación. Con el fin de evitar este peligro y contar con instrumentos flexibles y autónomos, algunos países han establecido mecanismos independientes de los Bancos Centrales y Bancos de Fomento. México y Colombia por ejemplo, crearon Fondos de Promoción de las Exportaciones que provienen de impuestos sobre las importaciones.

El seguro para los créditos de exportación es un complemento necesario del sistema de crédito de exportación y es uno de los factores que más contribuyen a su éxito. La mayor parte de los países latinoamericanos han organizado o están organizando operaciones de esta naturaleza, generalmente conforme a una fórmula de colaboración del Estado con la empresa privada para proporcionar este incentivo financiero. La forma que toma esa

/colaboración es

colaboración es variada. A veces se dividen los riesgos de manera que el Estado asegura contra los riesgos no comerciales y las empresas de seguros privados contra los comerciales, mediante un consorcio con capital mixto. En otros casos la empresa aseguradora es privada (no mixta), pero celebra un contrato con el Estado según el cual los riesgos no comerciales corren por cuenta de éste. Otra fórmula permite que los riesgos comerciales que asume una empresa aseguradora privada sean cubiertos por un reaseguro de un instituto estatal, que por otra parte, asegura directamente contra los riesgos no comerciales.

Los riesgos cubiertos por el sistema incluyen los comerciales, como la posible insolvencia del comprador y la correspondiente falta de pago; los riesgos políticos que pueden surgir de medidas gubernamentales (respecto a divisas, a la entrada o salida de las mercaderías o al pago de bienes comprados por el mismo gobierno), de guerras, de revoluciones, etc.; y los riesgos catastróficos, que resultan de calamidades naturales.

En general los riesgos comerciales se cubren en 75 % a 80 %, y los políticos y catastróficos en 95 %.

Muchos países latinoamericanos tendrán al principio un volumen relativamente bajo de exportaciones que asegurar y, por consiguiente, las primas serían demasiado altas si no se contara con la ayuda estatal, activada por el deseo de alcanzar los objetivos del programa de promoción de las exportaciones. Sin embargo, la decisión de cubrir riesgos comerciales tiene que basarse en criterios pragmáticos y no sólo en consideraciones de promoción.

El papel del tipo (o tipos) de cambio como incentivo o desincentivo para exportar casi no necesita explicación. El tipo de cambio afecta a todos los precios de los productos de exportación. Cabe señalar, sin embargo, que el tipo de cambio es sólo uno de los factores que determina las utilidades del exportador, y que entre los demás factores algunos derivan de condiciones en los países importadores que escapan al control del país exportador.

En los últimos años los distintos países latinoamericanos han aplicado políticas cambiarias muy diversas. México ha mantenido un tipo de cambio estable, mientras Brasil, Chile y Colombia han seguido una

/política de

política de cambio flexible. (En el Brasil, las devaluaciones periódicas y frecuentes han permitido que el país siga compitiendo en el mercado internacional pese al aumento de los costos internos como consecuencia de la inflación; desde agosto de 1968 rige allí un tipo de cambio flexible para las exportaciones, que se ajusta frecuentemente tomando en cuenta la diferencia entre los cambios del índice de precios al por mayor en el Brasil y el grado de inflación en los Estados Unidos.) Perú, Argentina y otros países han mantenido un tipo de cambio estable durante períodos de varios años, interrumpidos por valuaciones considerables.

Toda política cambiaria debe estar vinculada con la situación que prevalece en el país que la aplica. Diferentes países han tenido éxito siguiendo distintas políticas y han adoptado esas distintas políticas precisamente porque confrontaban distintas condiciones para sus principales productos, en los mercados extranjeros porque el porcentaje de insumos importados que forman parte de los productos de exportación varía de un país a otro, y porque existen diferencias en importantes aspectos de la economía interna de los diversos países.

Al considerar las políticas y medidas gubernamentales que influyen sobre las exportaciones es necesario tomar en cuenta la influencia del tipo de cambio, pero al mismo tiempo conviene recordar que éste afecta no sólo a las exportaciones, sino también a los precios de importación, las tasas de inflación y al curso de la economía en general, de modo que en la determinación de sus niveles influye no sólo la política de exportación, sino también otras importantes políticas económicas. Junto con fomentar las exportaciones, los gobiernos tratan de controlar la inflación y de satisfacer la demanda política y económica interna. Por otro lado, los tipos de cambio inadecuados para fomentar las exportaciones pueden compensarse con estímulos fiscales y otras medidas, de modo que no es de extrañar que a veces un gobierno determine su política cambiaria considerando objetivos económicos ajenos a la política de exportación. Al formular la política de exportación no debe perderse de vista entonces la necesidad de proporcionar estímulos que realmente compensen cualquier desincentivo cambiario que afecte el sector externo.

Cuando no está compensado por otros factores, el tipo de cambio sobrevaluado tiene el mismo efecto que un impuesto sobre las exportaciones y el subvaluado puede considerarse un subsidio. Los tipos de cambio múltiples, que favorecen a algunos productos más que a otros y que también constituyen subsidios se utilizaron en muchos países latinoamericanos en los años cincuenta, pero se eliminaron gradualmente debido a la complejidad de sus trámites y a las indicaciones del Fondo Monetario Internacional, que los considerara contrarios a sus principios y finalidades. Por otro lado, cuando se analizan otros estímulos a la exportación que se practican tanto en países desarrollados como en países en desarrollo (exenciones discriminatorias de impuestos de exportación, por ejemplo) se ve que sus efectos son los mismos que los de distintos tipos de cambio para distintos grupos de bienes. Si los países en desarrollo necesitan estimular la exportación de algunos productos más que la de otros (para alcanzar las metas de sus programas de desarrollo industrial), cabe preguntarse si el empleo de tipos de cambio múltiples tiene menos validez o es menos respetable que otras formas de discriminación.

Otra política de cambio que tiene grandes ventajas, pero también grandes desventajas, es el empleo de tipos de cambio flexibles (mencionado arriba en relación con el Brasil). Algunos estiman que estos tienden a institucionalizar la inflación, que contribuyen a la inestabilidad y que crean incertidumbre sobre los costos futuros de la importación de insumos o sobre los futuros tipos de interés de los préstamos que el exportador contrae en moneda extranjera. Pero otros estiman que los tipos de cambio flexibles aseguran al exportador un ingreso más estable, por estar vinculado a los costos internos.

Los regímenes de mercaderías en consignación permiten exportar mercaderías que no han sido pedidas ni compradas por empresas en el exterior. Algunos bienes no tendrían salida sin este régimen.

Otro tipo de incentivo es el constituido por las concesiones relacionadas con el costo de insumos especiales, que entre otras fórmulas incluye tasas reducidas para el consumo de energía en la producción de bienes de exportación, o fletes de transporte más bajos para estos bienes.

Por un lado las concesiones relacionadas con el costo constituyen un subsidio que tiene costos sociales correspondientes, pero por otro reducen los costos del exportador y originan beneficios sociales que tal vez superen los costos.

En algunos casos estas concesiones significan la diferencia entre operaciones a pérdida y operaciones lucrativas.

La negociación de concesiones comerciales no suele clasificarse como incentivo directo; sin embargo, cuando se trata de una concesión arancelaria o de otra franquicia de efectos equivalentes para un producto determinado, lo que el gobierno hace en realidad es ofrecer un incentivo directo al exportador de ese producto. Pero la estrategia y la metodología del gobierno quedarían incompletas si no existiera relación entre sus esfuerzos por obtener rebajas arancelarias u otras concesiones para un producto en el exterior, y los estímulos internos que establece para el mismo producto.

El último de los incentivos directos mencionados es el subsidio franco (no encubierto). Se menciona el final porque en general los gobiernos tratan de evitar los subsidios que compensen sólo la incapacidad para competir y que no compensen alguna desventaja específica (como impuestos altos, elevado costo de la energía, o materias primas nacionales cuyo precio al consumidor sea superior al precio internacional. Surge aquí el problema de definir lo que es un subsidio, ya que los distintos países tienen conceptos diferentes respecto a lo que constituye o no constituye subsidio. El Artículo XVI del GATT (agregado en 1957 por un protocolo) incluye una lista de tales prácticas, pero son muchos los países que no han suscrito este artículo. Además, existe desacuerdo acerca de los tipos de impuestos que se pueden devolver sin que esto se considere un subsidio (por ejemplo, acerca de la devolución de los impuestos pagados sobre los combustibles que se utilizan en la producción de exportaciones). Generalmente se considera que existe subsidio cuando el exportador recibe del gobierno una suma que excede lo que efectivamente pagó en impuestos, derechos, recargos, etc., sobre actividades que resultaron en exportaciones. Por ejemplo, si un gobierno fija porcentajes del valor de las exportaciones de ciertos productos con el propósito de devolver impuestos internos pagados

en el proceso de elaboración y venta y si esos porcentajes exceden los impuestos efectivamente pagados al Fisco, entonces existe subsidio, según la mayor parte de los acuerdos internacionales que han sido la base para formar zonas de libre comercio.

Los subsidios pueden tener dos grandes desventajas. En primer lugar, cuando las exportaciones van a un país miembro del GATT, pueden resultar en la aplicación de derechos compensatorios o anti-dumping si se estima que distorsionan el mercado del país importador.

En segundo lugar el país que paga subsidios cuando no son necesarios para alcanzar el resultado que se desea, cuando no hay posibilidad de alcanzarlo por medio de subsidios o cuando el subsidio compensa nada más que la ineficiencia, puede perder más de lo que gana.

Antes de decidir el pago de un subsidio conviene estudiar lo que causa los costos altos del producto. Las razones pueden ser externas a la industria y hallarse en el alto nivel de sueldos que prevalece en cierto lugar, en el elevado costo de insumos nacionales en derechos prohibitivos de importación, etc.

Ciertas circunstancias (la urgente necesidad de terminar con la desocupación en cierto sector, por ejemplo de fomentar el desarrollo de alguna industria incipiente que produce materia prima nacional) pueden impulsar a los gobiernos a pagar subsidios aun cuando los altos costos de producción no provengan de factores externos a la industria.

El estudio de los costos y beneficios económicos y sociales de los desembolsos o inversiones que hace el gobierno para fomentar alguna industria de exportación forma parte no sólo de la política y la programación industriales, sino también de la política de exportación. Este tema se tratará con más detalle en la sección referente al análisis de los costos y beneficios de los incentivos.

Entre los incentivos indirectos, la infraestructura física para las exportaciones se ha tratado ya extensamente en muchos estudios que señalan la necesidad de mejorarla, tomando en cuenta las prioridades existentes en los programas de mejoramiento, y adecuándolas mediante revisiones periódicas a las metas concretas del programa de promoción de las exportaciones. Estos dos aspectos son interdependientes.

/La provisión

La provisión del marco institucional y administrativo comienza con dos elementos esenciales. Uno de éstos es la legislación que provee la base jurídica para todo lo que el gobierno realizará. En la mayor parte de los países latinoamericanos esta legislación es hoy fragmentaria, es decir, no está incorporada en una ley general que abarque todas las funciones pertinentes, sino que se encuentra dispersa en una gran variedad de decretos, resoluciones y circulares. Una excepción es Colombia. La legislación no sólo debe consolidarse en un número mínimo de instrumentos, sino que debe ser global para permitir una acción efectiva en todos los servicios necesarios, sin exceso de detalles que entran la flexibilidad de su aplicación.

El segundo elemento es el establecimiento de una organización nacional para el fomento de las exportaciones, dotada de personal idóneo, que debe centralizar y coordinar todas las actividades gubernamentales en este campo. No existe una fórmula única para esa organización, pues cada país tiene características y necesidades propias a las que ella debe adaptarse. Sin embargo, se pueden señalar algunos criterios generales. Ante todo, la organización debe estructurarse de manera que pueda cumplir con sus funciones técnicas y comerciales a salvo de posibles rivalidades, desvinculaciones o duplicación de funciones con otras dependencias gubernamentales; además, su estructura debe permitir una buena coordinación y cooperación con el sector privado. De igual importancia es el suministro de una amplia gama de servicios que contribuyan a la eficacia del programa en su conjunto y a la plena realización de sus objetivos; se considera que los nueve servicios anotados en la sección correspondiente de la lista de incentivos constituyen un mínimo esencial para garantizar un programa de promoción efectivo en la mayor parte de los países.

Evidentemente, la organización nacional para el fomento de las exportaciones no puede ser más eficaz que el personal que la forma. Por consiguiente tiene gran importancia la capacitación de los funcionarios públicos que trabajarán en este campo. Mucho se ha hablado de la necesidad de formar una "mentalidad exportadora" entre los empresarios del sector privado, pero esta mentalidad también se necesita en el sector público.

Se ha incluido como incentivo indirecto la conducción de la política comercial externa hacia los fines del programa de exportación. Pero, como como se señaló antes, cuando se trata de conseguir una concesión comercial para un producto determinado existe incentivo directo al exportador. Asimismo, algunos de los servicios que se han clasificado como incentivos indirectos porque forman parte de un marco administrativo establecido para el régimen de exportaciones en general, se convierten en incentivos directos cuando se aplican a casos concretos. El servicio de asistencia técnica es un ejemplo.

### 3. Determinación de los niveles de los incentivos directos

Una vez que se conocen los tipos de incentivos que el gobierno podría aplicar a las exportaciones, habrá que determinar los niveles probables de ellos en casos concretos, para ir reuniendo los elementos que posteriormente servirán como punto de partida para analizar los costos y los beneficios de las propuestas. Al calcular esos niveles conviene estimar la probable duración del incentivo, considerando las metas cuantitativas fijadas y dando la debida importancia a la continuidad y estabilidad de la política encaminada a crear una mentalidad exportadora en el sector privado.

La primera determinación aproximada de los niveles de los incentivos podría efectuarse en las siguientes etapas:

a) Hacer una evaluación cuidadosa de la escala actual de operaciones, el nivel de eficiencia y la capacidad de competir de las empresas industriales que están capacitadas para llevar a cabo actividades de exportación o que podrían estarlo con un estímulo adicional.

b) Averiguar el grado de capacidad industrial ociosa que existe y estimar cuánta de esa capacidad se ocuparía si la empresa pudiera exportar. Estimar luego los efectos que tendrían sobre los costos de producción y la capacidad de competir estas operaciones que utilizan mejor la capacidad instalada. Los costos medios y marginales de la producción deben determinarse en relación con este análisis.

c) Evaluar el efecto de los impuestos directos e indirectos sobre la determinación de los precios de exportación fob de los productos de estas empresas. Los resultados podrían compararse con el efecto de los impuestos correspondientes sobre productos similares en algunos países competidores.

/d) Evaluar



d) Evaluar las deseconomías externas que obstaculizan a las distintas empresas y tratar de evaluar el costo monetario de tales deseconomías y su relación con los otros costos de producción (costos de la energía eléctrica y de las materias primas, dificultades derivadas de la ubicación desventajosa y de los costos de transporte, escaseces de tipos especiales de mano de obra o de personal administrativo idóneo, altas tasas de interés sobre el capital de trabajo y los créditos para la exportación, etc.).

e) Calcular los efectos monetarios de los demás desincentivos (sobreevaluación del tipo de cambio y altos tipos de interés). La lista de posibles desincentivos que se presenta en otra sección de este estudio puede servir como guía para este ejercicio.

f) Sobre la base de estos cálculos y evaluaciones, estimar los niveles de los incentivos o subsidios que deben ofrecerse a los productores para compensar los desincentivos que los afectan. El objetivo de tal compensación será el de mejorar la capacidad de competir en los mercados de exportación mediante una rebaja de los costos o un incremento de las ganancias.

Para estimar los niveles adecuados de los incentivos directos es preciso conocer los precios al por mayor y al por menor en los posibles mercados externos. No basta preocuparse sólo de los precios al por mayor, porque el país y el exportador sólo pueden asegurarse de que no han perdido una parte apreciable de las utilidades de la venta cuando conocen bien la estructura completa de los precios del producto en el exterior.

g) Los incentivos o subsidios que parecen necesarios para compensar y estimular a los productores deben considerarse producto por producto para verificar su eficacia real. También debe examinarse el efecto que tendría sobre los costos medios y marginales de la producción el incremento productivo necesario para exportar.

Siguiendo este procedimiento es posible hacer una primera estimación aritmética de los niveles de incentivos requeridos para que un producto pueda competir en el mercado mundial. Los ejemplos simplificados que se presentan a continuación muestran la forma de calcularlos. Primero se presentan las presunciones, segundo los costos y precios hipotéticos en dólares y por último las sugerencias sobre la fijación de los niveles de los incentivos.

/En los

En los casos de los productos A, B y C se supone que los costos incluyen el pago de impuestos indirectos y que las utilidades incluyen el pago de impuestos directos. En A y B los materiales son totalmente importados y la mitad de su costo consiste en el pago de gravámenes de importación. En C los materiales provienen totalmente de la producción interna. Para cada uno de los productos se calcularon los costos y precios actuales y se estimaron los valores que resultarían si la producción se elevara en 100 % debido a operaciones de exportación.

En los tres casos los productos son de la misma industria pero fabricados por tres empresas distintas. La calidad del producto A es prácticamente la misma que la del producto B, pero debido a diferencias de marca y envase ambos se venden en el mercado interno a precios diferentes. Esta diferencia, como muestran las cifras, no resulta de mayores utilidades de una de las empresas, sino de una menor eficiencia. El producto C es parecido a A y B, salvo que se elabora con materia prima local. El precio cif que prevalece en los mercados externos para los tres productos es de 9.00 dólares y se considera que el tipo de cambio vigente refleja una sobrevaluación de 20 % de la moneda nacional.<sup>5/</sup>

---

<sup>5/</sup> En este trabajo la palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos.

	Costos unitarios y precios actuales (dólares)	Costos y precios unitarios estimados suponiendo un in- cremento de 100 % en el vo- lumen de la producción debi- do a las exportaciones
<u>Producto A</u>		
Costos variables		
Materiales	2.00	2.00
Mano de obra	2.00	1.50
Otros	1.00	0.80
Costos fijos	2.00 <u>a/</u>	1.25 <u>b/</u>
Costos totales	7.00	5.55
Utilidades	1.00 <u>c/</u>	1.00 <u>d/</u>
Precio puesto en fábrica	8.00	6.55
Costos de transporte	0.60	0.50
Precio fob	8.60	7.05
Seguro y flete marítimos	1.40	1.40
Precio cif	<u>10.00</u>	<u>8.45</u>
<u>Producto B</u>		
Costos variables		
Materiales	2.00	2.00
Mano de obra	3.00	2.25
Otros	1.00	0.90
Costos fijos	2.00 <u>a/</u>	1.25 <u>b/</u>
Costos totales	8.00	6.40
Utilidades	1.00 <u>c/</u>	1.00 <u>d/</u>
Precio puesto en fábrica	9.00	7.40
Costos de transporte	0.60	0.50
Precio fob	9.60	7.90
Seguro y flete marítimos	1.40	1.40
Precio cif	<u>11.00</u>	<u>9.30</u>
<u>Producto C</u>		
Costos variables		
Materiales	3.00	3.00
Mano de obra	3.00	2.25
Otros	1.00	0.80
Costos fijos	2.00 <u>a/</u>	1.25 <u>b/</u>
Costos totales	9.00	7.30
Utilidades	1.35 <u>c/</u>	1.35 <u>d/</u>
Precio puesto en fábrica	10.35	8.65
Costos de transporte	0.60	0.50
Precio fob	10.95	9.15
Seguro y flete marítimos	1.40	1.40
Precio cif	<u>12.35</u>	<u>10.55</u>

- a/ Incluye impuestos indirectos que suman 1.00 dólar.  
b/ Incluye impuestos indirectos que suman 0.60 dólares.  
c/ Incluye impuestos directos que suman 0.25 dólares.  
d/ Incluye impuestos directos que suman 0.25 dólares.

/Si el

Si el precio internacional del producto es de 9.00 dólares estadounidenses, los incentivos (o subsidios) necesarios para llegar a este precio con un incremento de 100 % en la producción debido a las exportaciones, serían los siguientes:

	<u>Dólares</u>
Producto A	0.55
B	0.30
C	1.55

Cabe señalar que la primera empresa no necesitaría estímulo o subsidio para poder competir en el mercado internacional, si no existen otros obstáculos. Al mismo tiempo, conviene subrayar la importancia de relacionar los niveles de los estímulos con la estructura de costos y precios que resultaría del incremento de la producción necesario para hacer las exportaciones anticipadas. Si en el caso A se mira solamente la estructura actual de costos y precios, se llegaría a la conclusión falsa de que la empresa necesitaría un incentivo para poder exportar.

En el caso C el monto total de la exoneración de impuestos (indirectos y directos) podría alcanzar 0.85 dólares, y como se emplea materia prima nacional, no habría devolución de derechos aduaneros. Para cubrir la diferencia de precio de 1.55 dólares a que se ha hecho referencia más arriba sería necesario, además de la exoneración de impuestos que suma 0.85 dólares, un subsidio de 0.70 dólares. Sin embargo, tomando en cuenta que la moneda nacional está sobrevaluada en 20 %, se puede considerar que el desembolso de 0.70 dólares constituye una compensación parcial de esa sobrevaluación y no un verdadero subsidio.

Antes de abandonar la determinación de los niveles de los incentivos conviene examinar brevemente la importancia relativa del valor agregado al producto. Es fácil equivocarse en el tratamiento de la relación entre este valor y los niveles de los incentivos. En primer lugar el concepto de valor agregado varía de un estudio a otro, y a veces no es claro lo que se incluye en él. Algunos autores incluyen por lo menos una parte de las ganancias, y otros excluyen del todo las utilidades. Aparte las

/dificultades de

dificultades de definición, el valor agregado que incluye los costos de la mano de obra refleja la eficiencia o ineficiencia de ella en proporción inversa; además, el valor agregado parecerá alto cuando el precio del producto incluya materia prima nacional relativamente cara. Otro factor que conviene tener presente es que un país puede exportar un producto con relativamente poco valor agregado en una escala que le signifique un ingreso importante de divisas, aun descontando las que se gastan para importar el producto intermedio. Por todos estos motivos no conviene fijar los niveles de incentivos basándose exclusivamente en el porcentaje de valor agregado al producto en el país.

Por otro lado, es posible llegar a un caso extremo en el cual la combinación de un tipo de cambio subvaluado para las exportaciones y uno sobrevaluado para las importaciones significaría que la exportación de un producto con relativamente poco valor agregado sería beneficiosa para el exportador, pero causaría una pérdida fiscal para el gobierno sin añadir nada a los ingresos nacionales de divisas. Podría suceder así en las siguientes circunstancias:

Tipo de cambio aplicable al insumo importado, materia prima o producto intermedio	10 pesos por dólar
Tipo de cambio aplicable al producto de exportación ligeramente elaborado o simplemente envasado	12 pesos por dólar
Precio fob del insumo importado	0.90 centavos de dólar
Valor agregado en el país exportador (incluyendo utilidades)	1 peso
Costos del transporte internacional del insumo	0.10 centavos de dólar

Este caso, como es fácil apreciar, sería excepcional y difícilmente se daría en la práctica.

Cuando los incentivos que se basan en el valor agregado al producto toman la forma de exención o devolución del impuesto sobre el valor agregado, constituyen incentivos no discriminatorios, porque se devuelve a todos los productores o exportadores algo que ellos han gastado aparte sus costos de producción, y se supone que con esto no se favorece a un productor más que a otro.

/Sin embargo,

Sin embargo, hay discriminación cuando los incentivos que se basan en el valor agregado al producto toman la forma de subsidio franco, o de devolución parcial de impuestos. Como ejemplo se puede mencionar el pago de incentivos (quizás a título de devolución de impuesto) basados en el valor agregado en países que no tienen impuesto sobre el valor agregado, sino impuestos cumulativos de etapas múltiples.

En los programas preliminares y finales de incentivos conviene referirse a menudo al texto de los objetivos cuantificados que se han formulado por escrito, para mantener una estrecha relación entre éstos y el programa preparado para alcanzarlos. Al hacerlo se verá que no siempre es posible distinguir entre los incentivos que fomentan la producción para la exportación y los que impulsan la comercialización de un producto exportable. Así, la mayor parte de los incentivos denominados "directos" en el presente estudio sirven para reducir los costos del producto de exportación, y al mismo tiempo facilitan la apertura de mercados nuevos. Los incentivos indirectos hacen lo mismo. Por ejemplo, el mejoramiento de los servicios de transporte puede abaratar el movimiento de insumos destinados a la producción exportable y al mismo tiempo rebajar los costos de transporte del producto terminado. Por otra parte, los estudios de mercado pueden abrir posibilidades de venta en el exterior a empresas que desean exportar para aprovechar su capacidad ociosa, o pueden fomentar inversiones en una industria nueva.

#### 4. Las inversiones públicas en industrias de exportación

En la sección del estudio que analiza las características y niveles de los incentivos se supuso que las industrias de exportación son de capital privado. Antes de pasar a otros aspectos de la preparación del programa de estímulos, conviene señalar que algunas de ellas se financien con fondos públicos o mixtos. En algunos países, por ejemplo, las corporaciones de fomento invierten en actividades productivas que pueden originar exportaciones. Muchos de los servicios gubernamentales que se proporcionan a la industria privada pueden ser aprovechados también por las industrias del sector público, algunos estímulos (como los fiscales y financieros) no se aplican a este sector.

### III. EL ANALISIS DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LOS INCENTIVOS

Para emplear sus recursos económicamente y evitar una carga tributaria indebida, los gobiernos deben cuidarse de establecer incentivos a la exportación mayores de lo necesario. Los incentivos adecuados son los que bastan para alcanzar los efectos que se persiguen sin elevar los costos sociales en forma desproporcionada a los beneficios.

Ante todo, es preciso evitar el desvío de fondos hacia las industrias de explotación cuando esto puede perjudicar a otras industrias de mayor importancia económica para el país (por ejemplo, una industria de sustitución de importaciones que tenga gran importancia para el balance de pagos).

Por otra parte, las industrias que no podrán seguir exportando como resultado de la aplicación de incentivos no deben ser favorecidas a expensas del público. Conviene recordar que, debido a diferencias en la elasticidad de la demanda de distintos productos de exportación, la rebaja del precio que paga el comprador extranjero bien puede atraer pedidos mayores y más numerosos de algunos productos y no variar la demanda de otros. En el segundo caso, el incentivo que resultara en un precio de exportación más bajo subvencionaría el consumo en el extranjero sin mejorar necesariamente la posición del exportador, lo que significaría un costo social innecesario.

Antes de analizar los costos y beneficios cabe recordar la interdependencia existente entre lo que se proyecta hacer para estimular las exportaciones y otras políticas importantes del gobierno; asimismo, conviene tener presente que en la práctica pueden surgir conflictos entre los distintos objetivos y políticas.

Los objetivos económicos generales de los países en desarrollo son los de elevar el nivel de vida de sus pueblos mediante una tasa determinada de crecimiento anual del producto nacional bruto o del ingreso nacional, y lograr una distribución más equitativa de este ingreso. Además de estas metas principales, los países tienen otros objetivos diversos, como: a) lograr un empleo relativamente pleno (por ejemplo,

/ocupar gran

ocupar gran cantidad de gente que llega a las ciudades desde las zonas rurales); b) conservar el equilibrio del balance de pagos; c) desarrollar más rápidamente la industria pesada; d) desarrollar las regiones más atrasadas del país; e) mantener en un nivel bajo la tasa de inflación; f) exportar una mayor cantidad de sus productos tradicionales a precios más satisfactorios y estables; g) aumentar y diversificar la exportación de manufacturas; h) mejorar el nivel de beneficios y servicios sociales de trabajadores y campesinos.

La realización de algunos de estos objetivos puede ser el medio para alcanzar otros; pero también puede suceder que haya conflictos entre la realización de un objetivo y la de otro. Por ejemplo, tanto el aumento del valor de las exportaciones como la sustitución de importaciones y el estímulo a la exportaciones de manufacturas contribuyen al equilibrio del balance de pagos; sin embargo, la sustitución de importaciones llevada al exceso tiene ramificaciones indeseables para la economía, pues crea una estructura industrial ineficiente y de costos elevados, y desalienta las exportaciones de manufacturas. La promoción de las exportaciones de manufacturas diversifica la economía y ayuda a estimular una estructura industrial más moderna y dinámica, y cuando tiene éxito, puede reducir la utilización de las formas menos económicas de la sustitución de importaciones. Sin embargo, hay exportaciones no económicas de manufacturas: por ejemplo, cuando el costo en divisas de los insumos importados es desproporcionadamente alto.

Como se puede apreciar, tal vez sea necesario hacer ajustes para evitar la posibilidad de conflictos entre los distintos objetivos; en algunos casos habría que modificar las políticas industriales que rigen el programa de sustitución de importaciones. Los países que están iniciando su industrialización tienden a proteger celosamente la producción de sus propias materias primas industriales, aun cuando puedan importar sustitutos más baratos. Por otro lado, las necesidades de la política fiscal puede llevar a un sistema de derechos de importación que tenga el mismo efecto, y que quizá encarezca los productos de exportación. En otros casos puede surgir la necesidad de modificar la política cambiaria para que, además de otros objetivos económicos favorezca en algún grado los fines del programa de promoción de las exportaciones no tradicionales.

/También puede



También puede haber conflicto entre los objetivos a corto plazo y los objetivos a largo plazo. En la mayoría de los países, alcanzar una estructura industrial más moderna y un aumento considerable de las exportaciones de productos manufacturados es una proposición a largo plazo; a corto plazo siguen dependiendo de las exportaciones de productos primarios. En general, los objetivos a más largo plazo deberían orientar tanto la política como los programas gubernamentales.

Algunos de los conflictos que surgen entre la política de promoción de las exportaciones y otros objetivos nacionales son de difícil solución. Por ejemplo, en muchos países el rápido crecimiento de la población y de la mano de obra, la migración de trabajadores de las zonas rurales a las urbanas y la gran desocupación franca o encubierta impulsa a los gobiernos a elevar el nivel de empleo, lo que puede llevarnos a estimular a las industrias con gran densidad de mano de obra. Esto puede ser aconsejable a corto plazo para emplear mano de obra y aprovechar el capital instalado ocioso, ya que las industrias que ocupan gran densidad de mano de obra tienen algún potencial de exportación; pero con frecuencia no son esas las industrias más dinámicas con demanda mundial creciente. Así, en el plazo mediano y corto puede haber conflicto directo entre la promoción de las exportaciones y el aumento de la ocupación.

La disponibilidad de recursos naturales, la estructura industrial actual, la capacidad para movilizar capitales y tecnología y la capacidad empresaria de algunos países, así como el tamaño de los mercados actuales, les permite desarrollar industrias con mayor densidad de capital orientadas principalmente hacia la exportación; estas industrias no ocupan inicialmente a una gran cantidad de trabajadores, pero a largo plazo pueden estimular la ocupación en otros sectores. Por otra parte, algunos países más pequeños y menos desarrollados no podrán desarrollar industrias con mayor densidad de capital en un plazo razonable, por lo que tal vez tengan que hacer hincapié en industrias exportadoras más simples y con mayor densidad de mano de obra. En todo caso, los gobiernos deben conciliar los objetivos de la promoción de exportaciones con los objetivos de empleo. Algunos tal vez quieran hacerlo dando mayor importancia a corto plazo a las industrias exportadoras con mayor densidad de mano de obra, y desarrollando a mediano plazo industrias más modernas y

/con mayor

con mayor densidad de capital. En las industrias de exportación tecnológicamente más avanzadas, es posible que el propio progreso técnico haga que los gobiernos no acentúen indebidamente la importancia de la ocupación.

El objetivo de alcanzar una distribución más equitativa del ingreso podría chocar directamente con la promoción de las exportaciones. En cierto sentido, una promoción eficaz de las exportaciones podría llevar a una mayor desigualdad del ingreso. La capacidad empresarial es un requisito para la expansión de las exportaciones, tanto desde el punto de vista de la producción como del de la comercialización. Para estimularlo el gobierno puede verse obligado a mejorar las oportunidades de obtener ganancias en el sector exportador mediante incentivos u otras medidas, lo que podría aumentar las ganancias de las empresas exportadoras en relación con las inversiones o las ventas. Además, para competir más eficazmente en los mercados extranjeros de manufacturas, es posible que los gobiernos tengan que seguir una política antinflacionaria más enérgica, que obligue a resistir las exigencias sindicales de alzas de salarios que excedan los aumentos de la productividad. Estas alzas de salarios contribuyen a la inflación, aunque sólo como uno de los factores estructurales que se observan en muchos países latinoamericanos. Sin embargo, los ingresos de muchos obreros, aun considerando las prestaciones, son extremadamente bajos, y hay buenas razones sociales para aumentarlos, por lo que puede resultar difícil a los gobiernos resistir las demandas sindicales de mayores salarios. Nuevamente habrá que lograr un equilibrio entre la promoción de las exportaciones de productos manufacturados (objetivo aparentemente remoto para grandes sectores de la población) y los beneficios económicos y sociales de más corto plazo.

La promoción de las exportaciones puede chocar también con el desarrollo de las regiones más atrasadas de un país, los programas de desarrollo de las regiones atrasadas pueden distraer tanto capitales públicos y privados como mano de obra. También pueden significar inversiones públicas en infraestructura no orientada hacia las exportaciones. Por otra parte, el desarrollo de regiones atrasadas puede llevar a la producción de algunos bienes exportables no tradicionales, al menos a mediano o largo plazo. Por otra parte, generalmente existen razones

válidas de carácter social, humanitario y político para alentar el desarrollo de las regiones atrasadas. Una vez más será preciso conciliar los objetivos de la promoción de las exportaciones con los demás fines gubernamentales.

Puede apreciarse mejor la relación de la estrategia de promoción de las exportaciones con otros objetivos económicos del gobierno si se consideran los incentivos y servicios específicos que componen los programas nacionales de exportación. Es difícil concebir y analizar la relación de los objetivos de la política de promoción de las exportaciones con otros objetivos económicos del desarrollo sin descender al nivel más concreto de las proposiciones y programas. Cuando se analizan las políticas y metas en un plano teórico, lo razonable parece ser entre metas económicas contrapuestas, con el fin de conciliar los objetivos de corto, mediano y largo plazo relativos al crecimiento y distribución del ingreso, la ocupación y el comercio. Es más fácil comprender la importancia de los posibles conflictos cuando se consideran programas concretos.

El análisis de los costos y beneficios de los incentivos propuestos debe basarse en lo posible en estimaciones sobre productos dados. No todos los elementos que entran en el análisis, son cuantificables, ya que algunos tienen carácter cualitativo, pero por lo menos conviene estimar su influjo aproximado en favor o en contra de los objetivos que se persiguen. Estos elementos incluirían los siguientes:

a) Costos

- i) Ingresos que el fisco deja de percibir;
- ii) Nuevos costos administrativos que recaen en el gobierno;
- iii) Nuevas presiones inflacionarias que podrían generarse en la economía nacional como resultado de desembolsos relacionados con los estímulos, y efecto de esas presiones sobre los costos de producción, tanto para el mercado interno como para el externo. Incremento de los precios de productos importados por una posible modificación del tipo de cambio;

iv) Costos

- iv) Costos para la comunidad nacional de cualquier empeoramiento de la distribución de ingreso que resulte de la aplicación de incentivos generales o específicos;
  - v) Desviación de recursos de otras industrias; nuevo orden de prioridad;
  - vi) Posible escasez en el abastecimiento interno como resultado del incremento de las exportaciones;
  - vii) Posibles medidas anti-dumping o derechos compensatorios aplicados por el país importador si el incentivo se considera subsidio según los reglamentos del GATT;
  - viii) Cualquier otro costo para la comunidad en su conjunto, para el ingreso fiscal o para un grupo productor o consumidor en particular dentro de la economía nacional;
- b) Beneficios
- i) Incremento de la afluencia de divisas al país y mejoramiento de su capacidad de importar;
  - ii) Reducción de los costos de producción y de los precios en el mercado interno;
  - iii) Incremento del empleo productivo de la mano de obra y de técnicas y capacidades latentes;
  - iv) Mejoramiento de esas técnicas y capacidades, incluidas las empresariales;
  - v) Efecto multiplicador de las exportaciones sobre la economía, y frutos de cualquier efecto de ellas relacionado con la estructura vertical de la industria (backward and forward linkage);
  - vi) Posibles cambios estructurales ventajosos dentro del sector industrial, resultantes de las exportaciones;
  - vii) Diversificación prevista de productos y mercados de exportación
  - viii) Efecto sobre la afluencia de capital extranjero y sobre el progreso tecnológico dentro del sector industrial;
  - ix) Cualquier otro beneficio para la comunidad, el ingreso fiscal o un grupo productor o consumidor dentro de la economía nacional.

/Al analizar

Al analizar los costos y beneficios también conviene considerar el elemento tiempo y plazos, al que se hizo referencia en otra sección. Algunos de los costos y beneficios aparecerán en el plazo corto, mientras otros sólo se manifestarán a mediano o a largo plazo de modo que los resultados esperados deben evaluarse considerando este hecho.

#### IV. APLICACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES

Lo anterior indica que las distintas características y circunstancias de los productos de exportación potencial aconsejan el empleo de una variedad de incentivos. Para poder escoger los conjuntos de estímulos apropiados para los distintos productores, se necesita, como se señaló antes, una legislación global básica que permita el empleo de una gran variedad de mecanismos (incentivos aduaneros, fiscales, financieros, monetarios, cambiarios y administrativos).

Por otra parte, la forma de reglamentar y aplicar la legislación en materia de incentivos determinará su eficacia, de modo que, al redactar los reglamentos conviene tener en cuenta las trabas con que los incentivos pueden tropezar en la práctica. (La devolución de derechos aduaneros, por ejemplo, puede tropezar con problemas que impidan aprovechar sus beneficios, como demoras en los pagos o trámites excesivamente complicados.)

Por todo lo dicho, cabe hacer las siguientes consideraciones:

- a) En primer lugar, el programa tendrá que incentivar oportunamente y durante el plazo deseable a los exportadores a quienes está dirigido. Por increíble que parezca, algunos exportadores potenciales no exportan porque desconocen los incentivos que les favorecen. Los derechos y reglamentos se publican, pero por un motivo u otro los productores no se informan. Convendría establecer un programa de información que subsane esta dificultad en la medida que sea posible;
- b) El programa de incentivos no debe significar una nueva carga de trámites para el exportador. Debe darse alta prioridad a la aplicación de métodos eficientes de administración y control del programa de promoción de las exportaciones, no sólo para proteger al exportador contra demoras y procedimientos caros y engorrosos, sino también para proteger al gobierno contra posibles abusos y fraudes en la concesión de incentivos;
- c) Es menester incluir en el programa, o en su administración, mecanismos especiales que permitan tomar en cuenta las diferentes condiciones en que trabajan los diversos exportadores. Algunos requisitos deberán variar de una industria a otra, tanto como de un mercado a otro. La provisión en los reglamentos de un mecanismo que permita el estudio adecuado de necesidades especiales evitará una rigidez perjudicial;

/d) El

- d) El marco institucional para el fomento de las exportaciones debe establecerse de manera que se eviten rivalidades con otras dependencias gubernamentales, que pondrían en peligro la eficacia de la administración de los incentivos;
- e) Los nuevos incentivos deben ser conciliables con los compromisos contraídos en acuerdos comerciales internacionales, especialmente los relacionados con la integración económica y el libre comercio zonal. Si parece existir la posibilidad de que algún mercado importante aplique medidas anti-dumping o derechos compensatorios a causa de alguno de los estímulos adoptados, sería necesario tomar en cuenta sus posibles efectos sobre el comercio y evitar pérdidas no compensadas por ventajas de igual importancia.
- f) El régimen de incentivos debe concebirse y organizarse de manera que las exigencias financieras posteriores no reduzcan los servicios o el monto de los estímulos que en conjunto constituyen el mínimo necesario para justificar la existencia de tal régimen y asegurarse resultados favorables.
- g) En los reglamentos y disposiciones conviene referirse a la lista de desincentivos con que tropieza la exportación, para asegurarse de que lo que se está haciendo los eliminará o neutralizará en la medida necesaria. Es de especial importancia examinar la posibilidad de que el tipo de cambio no sea apropiado para las exportaciones no tradicionales, pues este desincentivo ha sido un factor de gran importancia en varios países.
- h) Debe existir armonía entre el programa de promoción de las exportaciones y la política fiscal del país. La aplicación de incentivos fiscales a las exportaciones resulta más eficaz cuando hay impuesto sobre el valor agregado (en casos de impuestos de venta de etapas múltiples). Por otra parte, es posible que la evaluación de los costos y beneficios previstos del programa de incentivos revele la posibilidad y la necesidad de reformas fiscales. En ese caso los que preparan el programa de incentivos deben señalarlo así a las autoridades competentes.
- i) La continuidad del régimen es importante para mantener un ambiente de confianza mutua entre los exportadores y el gobierno y evitar los efectos desquiciadores de cambios bruscos, pero, hay que reconocer que

/existen distintas

existen distintas etapas en el proceso de exportación, y que el exportador posiblemente necesitará un estímulo más fuerte cuando comienza a exportar, que uno a dos años después. De ahí la importancia de la dimensión tiempo en el programa de estímulos. Quizás este aspecto podría estudiarse a través de los mecanismos mencionados en el punto c). No será tarea fácil lograr el equilibrio adecuado entre la continuidad y la flexibilidad, y en algunos casos la falta de datos en la etapa inicial conducirá a cierto grado de experimentación.

j) Es posible que en la práctica surjan problemas por falta de confianza entre los sectores público y privado, que pueden dificultar para el sector público la obtención de datos fidedignos para sus estimaciones de niveles de incentivos. Hay que recordar que la confianza no aparece por sí sola, sino que se cultiva y se gana. Una manera de cultivarla sería mantener la necesaria continuidad de las medidas adoptadas. Otra muy importante es establecer mecanismos de consulta y colaboración entre el sector público y el privado. Suponiendo la existencia de una organización central para el fomento de las exportaciones, se precisarían consultas entre ésta y diversos grupos nacionales en las distintas etapas de la preparación y aplicación del programa de incentivos.

Al examinar los posibles obstáculos o desincentivos actuales conviene consultar a los exportadores y productores, tanto como a los funcionarios gubernamentales competentes, para aprovechar sus consejos. Conviene consultar también a líderes de asociaciones de comercio y de exportación y a funcionarios de bancos y de cámaras de comercio.

Cuando se esté evaluando el programa a la luz de las metas industriales y económicas debe consultarse con un grupo mixto público y privado, preferiblemente más pequeño que el que habrá estudiado los obstáculos a las exportaciones, y formado por personas del más alto nivel posible.

En una tercera etapa, cuando se consideren la aplicación práctica y las salvaguardias necesarias para el funcionamiento efectivo del programa, conviene tomar en cuenta las opiniones de los exportadores de empresas pequeñas y medianas, así como de los exportadores nuevos y potenciales.

/Por otra



Por otra parte, será necesario consultar con los funcionarios gubernamentales encargados de formular la política comercial global del país, para verificar que los incentivos propuestos estén en armonía con la posición oficial respecto a los subsidios a las exportaciones, y con los otros compromisos oficiales en materia de política comercial.

Aun cuando la política de incentivos a la exportación es un instrumento de largo plazo, será útil hacer un examen periódico del funcionamiento del programa de incentivos, e introducir las modificaciones que parezcan deseables como resultado de ese examen. Toda evaluación debe tratar de medir los efectos de la política sobre el desarrollo económico nacional, y no limitarse sólo a analizar lo que ha pasado con determinados productos. Algunas de las preguntas que conviene formularse respecto a los efectos de la política de promoción de las exportaciones son las siguientes:

- a) ¿Cuál ha sido su efecto en la estructura de las exportaciones y los mercados?
- b) ¿Cuál ha sido su efecto en el balance de pagos?
- c) ¿Qué valor tienen los ingresos netos de divisas de cada producto que disfruta de incentivos para la exportación?
- d) ¿Cuál ha sido su efecto en la estructura de la producción industrial, la utilización de los recursos naturales y la absorción de mano de obra?
- e) ¿Cuál ha sido su efecto en las ganancias de los empresarios, las inversiones productivas y la modificación de la estructura de las exportaciones?
- f) ¿Se observan cambios en el nivel de la eficiencia productiva y de la capacidad de competir en el sector no tradicional de la economía? ¿En otros sectores?
- g) ¿Cuál ha sido su efecto neto en la posición fiscal del país?
- h) ¿Se han observado repercusiones en el nivel de los precios internos?
- i) ¿La exportación de productos nuevos ha atraído al sector industrial una afluencia significativa de capitales extranjeros nuevos y de conocimientos técnicos?

Toda medida eficaz para fomentar las exportaciones deberá basarse en una cabal comprensión de la importancia de esta tarea y en la firme voluntad de realizarla. En otras palabras, es necesario crear una "conciencia

/exportadora". En

exportadora". En general, los gobiernos latinoamericanos comprenden la importancia de aumentar y diversificar sus exportaciones y han tomado medidas para hacerlo. Sin embargo, en algunos de estos países no hay aún conciencia exportadora en todos los niveles de gobierno en que debe haberla, y en otros es apenas incipiente. Por otra parte, algunos de los países de la región no han formulado o llevado a cabo el conjunto de políticas indispensables para establecer un programa de largo plazo integrado y armónico.

El impulso del gobierno tiene un efecto multiplicador no sólo en las actividades de promoción de las exportaciones, sino también en otras esferas. Sin ese impulso, los demás sectores - industria, comercio y finanzas - no adquirirán esa esencial conciencia exportadora, ni es probable que los trabajadores comprendan la importancia de las actividades exportadoras y del papel que les corresponde en ellas.

Para hacer que se comprenda plenamente la importancia de aumentar y diversificar las exportaciones, el jefe del poder ejecutivo, los ministros de gobierno encargados de la economía, la industria y el comercio interno y externo, el presidente del banco central y otros funcionarios deberían dejar en claro que el aumento de las exportaciones industriales es un gran objetivo nacional. De esta manera la promoción de las exportaciones se convertiría en un aspecto esencial de la planificación del desarrollo económico, y se elaboraría una estrategia coordinada de exportación a largo, mediano y corto plazos. Consejos gobierno-empresas del más alto nivel ejecutivo, regional e industrial y en diversos niveles de trabajo deberían asesorar en materia de programas y medidas gubernamentales para fomentar las exportaciones. Desde luego, los gobiernos tendrán que evaluar y reelaborar la política económica, industrial, fiscal, monetaria, de inversión nacional y extranjera, de comercio exterior, de integración regional y otras para reforzar coherentemente el aumento y la diversificación de las exportaciones.

Los programas de educación pueden contribuir a crear una conciencia exportadora; también los cursos de administración de empresas que den cierta importancia al comercio exterior. Pero esto toma tiempo. A más corto plazo, los organismos gubernamentales y los grupos empresariales

/pueden ofrecer

pueden ofrecer diversos programas de capacitación y seminarios para funcionarios públicos y empresarios. Es interesante observar que los japoneses señalan la importancia del comercio exterior tanto en las escuelas primarias y secundarias como en las universidades. Otro aspecto importante de los programas de educación son las campañas y los lemas publicitarios. Los británicos han usado ampliamente este método, y también los japoneses y los israelíes. (Cabe recordar aquí el lema británico de "exportar o morir".)

Una vez creada una verdadera conciencia exportadora en todos los niveles, será posible desarrollar y llevar a cabo una estrategia general de exportación. Cuando falta esa conciencia o no se ha extendido suficientemente en los diferentes estratos y grupos públicos y privados, se puede formular la estrategia, pero su aplicación tropezaría con graves obstáculos.

