c. 2

Distr.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/SEM.18/R.2
18 de mayo de 1984

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Segunda Mesa Redonda sobre el Financiamiento de las Exportaciones de Manufacturas en América Latina, organizada por el Proyecto de Promoción de Exportaciones de la CEPAL

Santiago de Chile, 23 al 25 de mayo de 1984

NOTAS SOBRE DIVERSOS ASPECTOS DE LA FINANCIACION DE LAS EXPORTACIONES

84-5-790

INDICE

/A. NOTAS

A. NOTAS SOBRE LA LABOR DE LA CEPAL EN EL CAMPO DEL FINANCIAMIENTO Y SEGURO DE CREDITO A LA EXPORTACION

En los últimos años, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha venido desarrollando sistemáticamente, diversas actividades de cooperación técnica en el campo del financiamiento y seguro de crédito a la exportación. Estas acciones que se han efectuado dentro del marco del Proyecto de Promoción y Desarrollo de las Exportaciones se han orientado con un alto sentido operacional.

A mediados del año 1981, el Proyecto organizó una mesa redonda sobre el financiamiento de las exportaciones de manufacturas en América Latina. A ella concurrieron expertos de organismos nacionales, regionales, y subregionales que operan el proceso de financiación de exportaciones, así como, especialistas de bancos centrales, bancos comerciales, compañías de seguro de crédito a la exportación, organismos de integración y de otras entidades afines. 1/ Los especialistas participantes pertenecían a un gran número de países de la región.

La Mesa Redonda tuvo como propósito examinar la situación del financiamiento de las exportaciones de manufacturas existente en la región, considerar las exigencias que al respecto impone el mercado internacional en las transacciones de bienes y servicios, y explorar las posibilidades de cooperación técnica regional a fin de aumentar y diversificar las exportaciones latinoamericanas.

Con ello, la reunión contribuyó, entre otras cosas, al intercambio de conocimientos y de experiencias sobre los sistemas promocionales de financiación de exportaciones con que cuentan algunos países de la región. Igualmente, se intercambiaron opiniones respecto de los mecanismos a nivel regional y subregional. De este modo, el evento reforzó las relaciones institucionales entre los organismos de financiamiento y seguro de crédito a la exportación creando un contexto propicio para desarrollar iniciativas conjuntas o concertadas respecto de algunas de las materias tratadas en la Reunión.

Posteriormente, y a raíz de los debates sostenidos en la Mesa Redonda mencionada, el Proyecto organizó una nueva reunión, celebrada a fines de 1981, en la que participaron representantes de los organismos y compañías responsables del seguro de crédito a la exportación, tanto en lo relacionado con el riesgo político y extraordinario como con el riesgo comercial.

En este último evento, los participantes acordaron constituir la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALASECE).2/

La citada Asociación ha sido creada para actuar como una entidad de cooperación, información y coordinación entre los organismos latinoamericanos y del Caribe vinculados al seguro de crédito a la exportación.

/Su acción

Su acción está destinada a fortalecer y ampliar las actividades de sus miembros y a desarrollar los mecanismos propios de su ámbito.

En agosto de 1982, se iniciaron oficialmente las actividades de la Asociación en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, sede provisional de ALASECE. En esta fecha, se procedió a suscribir formalmente el acuerdo de constitución de la Asociación.

También, durante el año 1982, el Proyecto se abocó a dar cumplimiento a otra recomendación emanada de la Mesa Redonda de Financiamiento de las Exportaciones de Manufacturas. Ella se refería a la preparación de un documento informativo sobre las instituciones de la región que operan en el campo del financiamiento y seguro de crédito a la exportación. A este respecto, la CEPAL efectuó una publicación que contiene una descripción de los sistemas promocionales de financiación y seguro de crédito a la exportación de América Latina 3/.

En el curso del año pasado y a lo largo del presente año, el Proyecto ha facilitado acciones de cooperación técnica en materia de financiamiento y seguro de crédito a la exportación a países seleccionados de la región que cuentan con una infraestructura débil o incompleta en lo que a estos mecanismos e instrumentos se refiere. Varios países de la región ya han solicitado la colaboración de la CEPAL en estas materias.

En el marco del Proyecto se organizó un programa de cooperación técnica, mediante consultorías de corto plazo, llevándose a cabo misiones a Costa Rica, Ecuador, Paraguay y República Dominicana, a fin de contribuir al fortalecimiento de los mecanismos de financiación que apoyen el desarrollo de las exportaciones, en particular, el de las manufacturas.

En cada uno de los países mencionados, se examinó la situación vigente en cuanto a los mecanismos de financiamiento y seguro de crédito a la exportación, realizándose labores de cooperación técnica respecto de las necesidades identificadas en los análisis de situación. Asimismo, en algunos casos, se formularon las bases para iniciar o crear algunos de los mecanismos e instrumentos de la financiación de exportaciones. Durante las misiones de consultoría a los países indicados, las labores se desarrollaron, permanentemente, con los responsables o encargados de los sistemas y con las autoridades correspondientes.

Continuando con estas actividades y teniendo presente las experiencias recogidas durante las misiones efectuadas, además de considerar debidamente el contexto internacional vigente y sus efectos negativos para las economías de los países de la región, la CEPAL estimó conveniente organizar una Segunda Mesa Redonda sobre el Financiamiento de las Exportaciones de Manufacturas en América Latina.

Es un hecho conocido que la Comisión está vivamente preocupada por los severos problemas económicos que afectan a América Latina, especialmente aquéllos que tienen lugar en el sector externo de los países de la región.

/Con tal

Con tal motivo, la Comisión ha colaborado en una serie de iniciativas y eventos tendientes a lograr la solución de ellos, como son la Conferencia de Quito, convocada por invitación del Presidente Hurtado, y los planteamientos debatidos en el propio período de sesiones de la CEPAL, celebrado en Lima durante el mes de marzo último. Es en esa perspectiva que la CEPAL convoca a una Segunda Mesa Redonda de Financiamiento de Exportaciones.

En esta oportunidad, la reunión tendrá como propósito examinar la situación vigente en materia de financiamiento y seguro de crédito a la exportación en América Latina. Se analizará también, la condición de aquellos países de la región que cuentan con una infraestructura débil o parcial, preocupación ésta surgida en la reunión anterior. Asimismo, se discutirán planteamientos respecto a la necesidad de preparar un programa de cooperación horizontal en dichas materias y a la conveniencia de establecer nuevos mecanismos regionales en este campo.

El citado evento que reúne a especialistas de gran parte de los países de la región, constituye un lugar de encuentro para intercambiar opiniones y debatir los temas enunciados con espíritu operacional. Con ello, se podrán imaginar soluciones orientadoras de la acción práctica ponderando la perspectiva regional, de modo que al fortalecer posiciones conjuntas en la materia, éstas contribuyan a robustecer los sistemas nacionales de financiamiento y seguro de crédito a la exportación.

/B. ALGUNAS

B. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS DE MANUFACTURAS EN EL CONTEXTO ECONOMICO ACTUAL

Uno de los rasgos que ha caracterizado al sector externo latinoamericano en los últimos años es la magnitud e importancia relativa que han logrado las exportaciones de manufacturas en la gran mayoría de los países de la región. Hoy en día, estas exportaciones ya presentan niveles que superan los veinte mil millones de dólares habiéndose transformado en un rubro significativo en la generación de ingresos de exportación. Estas ventas que no alcanzaban los mil millones de dólares en 1965, han crecido a un ritmo anual promedio de 22.5% en los últimos quince años.

El dinamismo que han experimentado las exportaciones de productos elaborados latinoamericanos ha ido acompañado de una creciente ponderación de estos bienes en las exportaciones totales. Para la región en su conjunto, las manufacturas ya representan poco más del 22% del valor de las exportaciones totales, porcentaje que sólo llegaba al 8% a mediados de la década de los sesenta.

La situación anotada refleja, de una parte, la creciente industrialización que ha tomado cuerpo en la región, y de otra, revela los notables esfuerzos de penetración en los mercados internacionales que han llevado a cabo los países latinoamericanos, en el marco de sus políticas de apoyo a las exportaciones de manufacturas.

A este respecto, cabe consignar que el mercado regional, en especial, y también el de otros países en desarrollo han desempeñado un importante papel desde el punto de vista de la adquisición de este rubro de exportaciones. Esta situación tiende a acentuarse en el caso del mercado regional el que ha aumentado notoriamente su importancia, de modo que ella aparece como una característica propia del proceso de desarrollo del sector manufacturero latinoamericano. En la actualidad, la región absorbe alrededor del 40% de sus propias exportaciones de manufacturas.

Por otro lado, es especialmente notorio el cambio que ha sufrido el patrón exportador de la región. Es evidente que América Latina ha dejado atrás la etapa inicial de su experiencia exportadora basada sólo en productos de escaso grado de elaboración. Hoy en día, más del 30% de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas están constituidas por productos de la industria metalmecánica; un porcentaje similar está representado por bienes intermedios, mientras que, en el resto, se incluyen los bienes de consumo no duradero y los rubros de alimentos, bebidas y tabaco.

Así, el proceso industrial cada vez ha ido incorporando nuevos productos a las exportaciones de la región, en especial, aquéllos que contienen un mayor valor agregado. En efecto, se observa una acentuada diversificación de las exportaciones latinoamericanas, en favor de productos elaborados cuyas ventas se efectúan a plazo en los mercados internacionales.

/En la

En la actualidad, América Latina ya exporta productos de la industria electrónica y de la automotriz, equipos y maquinarias, material ferroviario, equipo científico, elementos para centrales hidroeléctricas, aviones y avionetas, barcos y ya incursiona en la exportación de plantas completas, llave en mano, del tipo agroindustria e industrial, como también en la de otras de infraestructura tales como carreteras, hospitales, aeropuertos y diversas obras de ingeniería civil. También el comercio de los servicios constituye una nueva dimensión en el desarrollo de las exportaciones latinoamericanas, revelando una potencialidad más compleja del proceso.

Ciertamente, y esta es otra característica del desarrollo latinoamericano, la región ha sufrido una profunda transformación en su estructura productiva en los últimos treinta años. La América Latina de hoy no es la de los años cincuenta, caracterizada por una estructura monoexportadora y un claro predominio de las actividades primarias. Desde entonces, la región ha ido perfeccionando sus formas de producir y multiplicando su capacidad productiva con una efectiva diversificación de ella. Ha ido desarrollando tecnologías eficientes en ciertos sectores manufactureros y aprovechando en mejor forma su capital humano y los recursos naturales disponibles. Con ello se ha creado una base industrial y de infraestructura económica que ha permitido lograr niveles eficientes de productividad, posibilitando la colocación de sus manufacturas en los mercados internacionales, en condiciones competitivas, América Latina ya posee pues una potencialidad real en ciertas actividades manufactureras que constituye una base sólida para proseguir con su desarrollo industrial y acentuar la penetración en los mercados externos con sus manufacturas y semimanufacturas.

Las características descritas y las tendencias anotadas respecto del proceso de desarrollo de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas plantean apremiantes exigencias sobre los mecanismos de la región que conceden apoyo financiero a estas exportaciones. Tales requerimientos se refieren a las magnitudes de recursos financieros, a las condiciones de los créditos correspondientes, a la amplitud de los bienes y servicios elegibles y a las exigencias en el campo del seguro de crédito a la exportación.

Buena parte de las ventas de manufacturas se pactan bajo condiciones de mediano y largo plazo en los mercados internacionales, de modo que los sistemas de financiación de exportaciones que las apoyan desempeñan un papel básico para efectuar estas transacciones. Más aún, su rol resulta imprescindible con la incorporación a las exportaciones de manufacturas de productos que poseen un mayor grado de elaboración, etapa a la cual América Latina ha ingresado últimamente. En estos casos, las condiciones de mercados son tales que los plazos más largos constituyen un elemento decisivo para materializar la operación de exportación.

A su vez, las exportaciones a mediano y largo plazo, con pagos diferidos, requieren de un sistema que elimine el riesgo de situaciones de mora o de insolvencia de los importadores, de modo que los exportadores de productos elaborados continúen efectuando tales operaciones. Así, los regímenes de seguro de crédito a la exportación constituyen un complemento

/indispensable de

indispensable de los sistemas de financiación a mediano y largo plazo de las exportaciones.

De este modo, para continuar con el proceso de desarrollo de las exportaciones de manufacturas, la región necesita de sistemas adecuados a las condiciones de los mercados, de forma que el sector exportador mantenga posiciones competitivas en cuanto a los aspectos financieros de las ventas de manufacturas.

Por otra parte, la aguda crisis económica internacional reciente que ha afectado severamente a la región, también impone nuevas condiciones de operación en este campo. Teniendo presente la severa situación del sector externo de una gran parte de los países latinoamericanos, se observa que ya comienzan a exigirse mayores facilidades de pago para las importaciones de todo tipo de bienes.

También las dificultades por las que atraviesan las economías latinoamericanas conducen a situaciones en que aumentan las posibilidades que los exportadores no obtengan el reembolso de los créditos concedidos a sus clientes regionales. En efecto, la situación depresiva de muchas economías aumenta el riesgo comercial asociado a la insolvencia, mora prolongada o quiebra de los agentes importadores, como también los vinculados a la inconvertibilidad e intransferibilidad de las divisas..

América Latina se ve así presionada a disponer de mayores recursos financieros para colocar sus productos en condiciones de pago acordes a las que ofrecen sus competidores y a contar con mecanismos que otorguen una protección eficiente ante los crecientes riesgos, a fin de que su sector exportador pueda continuar con sus operaciones en el mercado regional.

Ya no sólo se trata de ganar nuevos mercados, y por ende, adecuar los instrumentos a fin de lograr condiciones financieras competitivas para asegurar el acceso de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas. Además, es necesario resguardar los ya consolidados, en particular, el mercado regional.

Frente a las situaciones comentadas referidas al contexto económico-regional, existe la obligación de dar una respuesta adecuada para proseguir, en forma fluida, el proceso de desarrollo de las exportaciones latinoamericanas.

En otro ámbito, la temática planteada irradia relaciones hacia otras materias afines del sector externo, que afectan a los países latinoamericanos en el actual esquema económico recesivo.

En los últimos años, los países de la región vienen experimentando agudos desequilibrios en el sector externo los que se explican por la conjunción de variados factores de orden local e internacional. Desde luego, la acentuada caída de los precios de las exportaciones latinoamericanas, compuestas principalmente por productos primarios, constituye una

/seria condicionante

sería condicionante para el manejo y operación del sector externo. Paralelamente, las tendencias proteccionistas surgidas en los mercados de los centros industrializados han restringido el acceso de las exportaciones manufactureras de América Latina hacia dichos mercados, limitando por esta otra vía, los ingresos latinoamericanos de exportación.

En la realidad económica actual, los ingresos de exportación constituyen un elemento fundamental para las economías de los países de la región teniendo presente el notable endeudamiento externo contraído, de modo que, el proceso de desarrollo de las exportaciones se ha privilegiado en un gran número de ellos. Por su parte, los países acreedores deberían adoptar una posición más favorable hacia el esfuerzo exportador de los países de la región para que los productos de exportación, en especial los manufacturados, puedan penetrar los mercados de los centros y permitir, de este modo, que los países latinoamericanos puedan disponer de mayores ingresos para afrontar con facilidad los pagos del servicio de la deuda que mantienen con las naciones industrializadas. Sin embargo, el proteccionismo establecido en estos centros debilita el esfuerzo exportador de los países de la región, e inhibe nuevos desarrollos en la promoción de sus manufacturas.

Los acuerdos recientes sobre renegociación de la deuda externa pactados por varios países latinoamericanos tendrán efectos limitados en cuanto al alivio financiero conseguido, si es que, por otra parte, las conductas de los países acreedores en el campo del comercio exterior, impiden conseguir los ingresos en moneda extranjera para dar cumplimiento a los pagos comprometidos en los acuerdos de renegociación.

Conviene anotar que el desempeño exportador de los países de la región ha cobrado especial importancia, tanto por los ya señalados compromisos de pagos de la deuda y de la renegociación, como también por el hecho que la notable afluencia de capitales externos que recibieran en el pasado, se ha visto seriamente disminuida.

En efecto, en un lapso muy breve, los países de la región han pasado de una posición holgada en cuanto a disponibilidad de capitales externos, a enfrentar una aguda situación restrictiva en materia de recursos foráneos. Con ello, las economías latinoamericanas han debido adaptarse a condiciones que no siempre aseguran el logro de niveles adecuados de empleo y de inversión, y que a la vez, atentan contra el proceso mismo de desarrollo.

El cuadro restrictivo se agrava debido a las elevadas tasas de interés que han imperado en los mercados internacionales de capital. Las tendencias previstas respecto de los niveles de estas tasas, sugieren que ellas no disminuirán en el corto plazo, de modo que es posible esperar, aún por un tiempo, la mantención de los efectos negativos en cuanto al nivel de los pagos por servicio de la deuda.

/Los elementos

Los elementos anotados, acentúan la imprescindible exigencia exportadora que se le plantea a la América Latina. El conjunto de factores que ha afectado desfavorablemente la posición del sector externo de la región conduce a pensar en nuevas estrategias de promoción que apoyen el proceso de desarrollo de las exportaciones de los países de la región, particularmente, el de las manufacturas.

El diseño y luego la formulación e implementación de tales estrategias implica considerar variados mecanismos e instrumentos de apoyo a las exportaciones, entre los cuales, juegan un papel fundamental los de la financiación y seguro de crédito a la exportación.

/C. LOS

C. LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO Y SEGURO DE CREDITO A LA EXPORTACION EN AMERICA LATINA

El tema del financiamiento y seguro de crédito a la exportación ha venido cobrando especial interés en América Latina. Existe consenso que este mecanismo constituye un instrumento eficaz para apoyar el desarrollo de las exportaciones de la región, en particular, el de sus manufacturas y semimanufacturas. Las estrategias y las políticas de promoción de las exportaciones de los países de la región asignan especial énfasis a este mecanismo, si bien aún predominan en América Latina esquemas de financiamiento del tipo tradicional, que sólo incluyen líneas de crédito referidas a la preparación de los embarques de exportación y en contadas oportunidades alcanzan hasta el proceso de comercialización o postembarque. Por otra parte, la mayoría de los países de la región no dispone de regímenes de seguro de crédito a la exportación, instrumento complementario al financiamiento, básico para apoyar las ventas a plazo, con pago diferido, en los mercados internacionales de bienes.

A nivel regional, América Latina cuenta con dos mecanismos de financiación de exportaciones. Uno de ellos corresponde al Programa de Financiamiento de Exportaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el otro, a las operaciones de crédito que concede para estos propósitos el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX).

El sistema del BID incluye un programa de mediano plazo que opera desde 1963 y un programa de corto plazo creado en 1975.4/ El primero considera financiamientos para operaciones correspondientes a exportaciones de bienes de capital, de manufacturas y semimanufacturas que normalmente se financian a mediano plazo.

El programa de corto plazo financia aquellas operaciones de bienes y servicios elegibles en el programa anterior cuyos créditos han sido concedidos a plazos de hasta 180 días.

Para llevar a cabo el programa de financiamiento de exportaciones el Banco cuenta con un monto de recursos financieros que para la actual situación de desarrollo económico alcanzada por los países latinoamericanos aparece como escasamente significativo. En el caso del programa a mediano plazo los recursos financieros alcanzan hasta un total de US$ 60 millones con cargo a los recursos ordinarios de capital del Banco y en el de corto plazo, ascienden a US$ 4 millones.

Para efectos de la operatoria del sistema, el Banco actúa, en los países de la región, con el Organismo Nacional correspondiente que es la entidad designada por las autoridades financieras para estos propósitos. El programa tiene límites de cobertura para efectos de la financiación de las operaciones elegibles y ha establecido listas positivas de bienes para acogerse al financiamiento. La tasa de interés corresponde a una posición promocional destinada a estimular el desarrollo de las exportaciones de los países miembros prestatarios del banco, particularmente el de las no tradicionales.

/Las operaciones

Las operaciones del BLADEX en cambio, que corresponde al otro organismo regional, se conceden de acuerdo a las condiciones prevalecientes en el mercado ya que sus recursos financieros corresponden básicamente a depósitos del mercado de eurodólares y a líneas de crédito de bancos internacionales. Si bien el Banco Latinoamericano de Exportaciones contempla financiamientos a corto plazo y mediano plazo, todas las operaciones vigentes hoy en día corresponden a plazos de hasta 180 días. Los préstamos de financiamiento de exportaciones se conceden bajo la modalidad de adelantos, aceptaciones bancarias o préstamos a mediano plazo.

El Banco inició sus operaciones a comienzos del año 1979, y durante estos cinco años de actividad ha otorgado préstamos a la región por un monto acumulado superior a US$ 3.600 millones. Estos préstamos se han concedido a veinte países accionistas latinoamericanos.5/

Las operaciones de créditos que concede las efectúa básicamente con sus bancos accionistas a través de las respectivas líneas de crédito otorgadas.

América Latina no cuenta con ningún mecanismo regional que opere en el campo del seguro de crédito a la exportación, como sistema de apoyo para el desarrollo de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de ventas a plazo.

A nivel subregional los países que forman el llamado Grupo Andino disponen de un sistema de financiamiento del comercio establecido en el marco de actividades de la Corporación Andina de Fomento (CAF).6/

El régimen es complementario de los sistemas nacionales pertenecientes a esos países, contribuyendo prioritariamente a la financiación del comercio intrasubregional. La operatoria del mecanismo contempla el otorgamiento de líneas de crédito que se establecen a disposición del sistema, concediéndose crédito al exportador o al importador. Los plazos de los créditos corresponden a condiciones de corto y mediano plazo.

El sistema financia principalmente operaciones de exportación de productos no tradicionales, originarios de los países de la subregión, así como las de exportación de servicios de ingeniería y similares.

También, en el nivel subregional se carece de un mecanismo de seguro de crédito a la exportación.

A nivel nacional se observa que sólo seis países de la región, lo que constituye un número reducido, disponen de regímenes promocionales de seguro de crédito a la exportación y financiamiento de exportaciones. Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela cuentan con una infraestructura institucional completa para operar los aspectos correspondientes en los campos señalados.7/

/Ciertamente, las

Ciertamente, las modalidades operatorias y las características de los regímenes vigentes difieren de país a país.

En algunos de los países señalados el régimen de financiación de las exportaciones está centrado en la acción del Banco Central, el cual juega un rol orientador del sistema y desempeña un papel sustentador del mismo por la vía de la disponibilidad de recursos financieros que pone a disposición del mecanismo.

En ciertos países la financiación promocional corresponde a un proceso selectivo sobre la base de listas positivas de bienes y servicios, exigiéndose un cierto grado de componente nacional.

Las operaciones elegibles varían en cada país, y resulta interesante anotar que tal variación responde básicamente a las necesidades identificadas de acuerdo al desarrollo de cada economía. Si bien la fase a financiar correspondiente al preembarque y postembarque de la operación, está cubierta en todos los sistemas, sólo algunos consideran la financiación de actividades que ayudan a materializar las oportunidades de exportación. Igualmente, algunos países más avanzados han incluido en sus respectivos sistemas la financiación de exportaciones de servicios de ingeniería, de consultoría, asesoría técnica y otros vinculados a productos exportados. Algunos países, también ya financian la exportación de plantas completas, bajo la modalidad "llave en mano".

En lo que se refiere a la similitud de los regímenes, cabe anotar que casi todos ellos tienen como propósito primordial constituir un instrumento de apoyo financiero para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales o de manufacturas. Por ello, la mayoría de los regímenes vigentes en los países de la región contienen elementos concesionales, en términos de tasas de interés o de plazos, que ayudan al logro de una posición competitiva en los mercados internacionales.

Los regímenes de seguro de crédito a la exportación, establecidos en seis países de la región, cubren, en general, bajo distintas modalidades, los riesgos políticos, extraordinarios, catastróficos y comerciales. Estos sistemas actúan en forma complementaria con los regímenes de financiación.8/

Los seis países mencionados anteriormente, ésto es, Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela, disponen de compañías privadas especializadas de seguro de crédito a la exportación que operan directamente, por cuenta de ellas, los riesgos comerciales asumiendo las responsabilidades en el caso de ocurrir los siniestros. Los riesgos comerciales cubiertos en la mayoría de los casos, se refieren a riesgos de fabricación, y a la insolvencia legal o de hecho o mora prolongada del deudor. En general, las primas, los plazos y las coberturas correspondientes son adecuadas a las exigencias que plantean los mercados internacionales.

Todas las compañías de la región disponen de fuentes de reaseguros en el exterior, casi siempre en países industrializados. Una parte significativa de las operaciones efectuadas se canaliza hacia terceros países por concepto de reaseguros.

/Los riesgos

Los riesgos políticos, extraordinarios o catastróficos contemplados en los regímenes nacionales de seguro de crédito a la exportación son de cuenta del Estado y para ello se dispone de recursos especiales considerados en el presupuesto fiscal de los respectivos países.

Estos riesgos se refieren a una diversidad de situaciones como ser inconvertibilidad, intransferibilidad, o derivados de catástrofes de la naturaleza, o de guerras y otras similares, que afecten la recepción del pago de los créditos, por parte del exportador.

La operatoria en cuanto a este tipo de riesgos, presenta la característica de que en ciertos países la contratación del seguro se realiza también con la compañía privada especializada quien actúa por cuenta del Estado como una mandante. En otros, un organismo fiscal que representa al Estado se encarga directamente de efectuar las contrataciones de este tipo de seguro, emitiendo las pólizas correspondientes.

Casi todos los sistemas consideran primas promocionales para los efectos de la contratación de estos seguros.

Las coberturas y los plazos de las operaciones aseguradas corresponden, en general, a las condiciones internacionales.

Resulta de interés anotar que a nivel regional se ha creado una agrupación de los organismos y entidades de seguro de crédito de los países de América Latina y del Caribe. Esta agrupación, denominada Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALASECE), fue creada en 1981 y al año siguiente en 1982, inició oficialmente sus actividades.9/ Es una entidad de cooperación, información y coordinación, destinada a fortalecer y ampliar las actividades de los organismos de seguro miembros de ella.

Las situaciones anotadas relativas a los regímenes de financiamiento y seguro de crédito a la exportación en América Latina, ponen de relieve ciertos rasgos y características que resulta de interés comentar.

En primer término, la ausencia de un mecanismo regional y subregional de seguro de crédito a la exportación, impone limitaciones para el desarrollo de los sistemas nacionales a la vez que plantea exigencias para aquellos países que no disponen de un mecanismo nacional. Es fácil comprender las posibilidades que se brindan para el fortalecimiento de los regímenes nacionales de seguro de crédito a la exportación cuando se cuenta con un mecanismo regional que podría impulsar una serie de acciones conjuntas como ser, la creación y mantención de un sistema global de información financiera comercial, promover operaciones de reaseguros dentro de la región y otras similares, y desarrollar programas de cooperación técnica del tipo horizontal. Junto a ello, como mecanismo operativo, podría complementar las operaciones de los regímenes nacionales y satisfacer las necesidades correspondientes en aquellos países que no disponen de la infraestructura institucional de seguro.

/En segundo

En segundo lugar, si bien la región cuenta con programas regionales de financiación de exportaciones a plazo, especialmente de manufacturas, los recursos financieros envueltos en el mecanismo promocional aparecen insuficientes respecto de la potencialidad efectiva de exportación que hoy en día presenta América Latina.

Por otra parte, el sistema de créditos establecido por el BLADEX no admite, por las características de la financiación, la posibilidad de introducir elementos promocionales en las condiciones financieras de las operaciones de exportación. Además, las condiciones del contexto internacional actual, en cuanto a la fuente de sus recursos financieros, determinan que los créditos otorgados por el Banco correspondan sólo a operaciones de hasta 180 días, es decir de corto plazo.

En tercer lugar, los antecedentes señalan que un reducido número de países de la región dispone de sistemas promocionales completos de financiación de exportaciones; ésto es, financiamiento y su complemento, el instrumento del seguro de crédito. Según se indicó apenas seis países de América Latina cuentan con la infraestructura institucional completa de apoyo financiero a la exportación de bienes manufacturados o no tradicionales.

Conviene anotar que los países que disponen de mecanismos como los analizados, no sólo están en el presente en mejor posición para promover sus exportaciones, sino que hacia el futuro pueden intensificar tal ventaja ajustando sus instrumentos, ampliándolos y perfeccionándolos. Este avance inicial les permite robustecer su instrumental financiero de fomento respecto de los países que nada poseen o cuentan con mecanismos parciales o sistema incompleto de financiación, acentuando su posición competitiva en operaciones de exportación con ventas a plazo.

D. DESARROLLO Y CREACION DE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO Y SEGURO DE CREDITO A LA EXPORTACION

Se ha indicado anteriormente que una gran parte de los países de la región no dispone de mecanismos promocionales, completos, de financiación y seguro de crédito a la exportación de modo que sus posibilidades de competencia internacional en el caso de la exportación de manufacturas y semimanufacturas son limitadas. Como se sabe, las exportaciones referidas se llevan a cabo en condiciones de ventas a plazo, con modalidades de pagos diferidos a corto, mediano y largo plazo. Para desarrollar este tipo de operaciones, los exportadores requieren contar con instrumentos que resuelvan dos necesidades fundamentales propias de estas ventas. Una de ellas se relaciona con el financiamiento correspondiente ya que se trata de ventas a crédito, de modo que el exportador no dispondrá en forma inmediata de los ingresos por las exportaciones efectuadas, con lo que se requiere que algún mecanismo facilite el monto de los pagos respectivos. Además, ya que se trata de operaciones con pago diferido, el exportador requiere precaverse contra posibles situaciones de quiebra, o de insolvencia del importador, o estados de mora prolongada que le impidan recuperar sus ingresos de exportación. Incluso, las condiciones cambiantes de la economía internacional y de los países podrían limitar o restringir la recuperación de sus ingresos. Surge así la necesidad por parte del exportador de contar con un instrumento que le asegure que percibirá el total de los ingresos correspondientes, cualesquiera sean las condiciones prevalecientes en el país del importador o la situación financiera de éste.

En un contexto de desarrollo de las exportaciones de manufacturas con pago a plazo diferido, el mecanismo de la financiación y del seguro de crédito juegan pues un rol básico para que el sector exportador sea incentivado a efectuar este tipo de operaciones. En la práctica, -y a medida que el proceso de desarrollo económico se intensifica y con ello la industrialización y las operaciones de exportación de manufacturas-, la financiación y el seguro de crédito conforman, básicamente, dos aspectos del mecanismo financiero de apoyo para este tipo de venta de bienes. Este esquema forma parte del proceso mismo de desarrollo de las exportaciones, ya que la aparición de bienes elaborados con mayor complejidad tecnológica y valor agregado, plantean exigencias sobre estos instrumentos de modo que su creación y perfeccionamiento aparece como algo natural, propio de las estrategias y políticas avanzadas de promoción de exportaciones.

A este respecto, algunos de los países de la región ya cuentan con suficiente experiencia en cuanto al manejo, operación y adaptación de los instrumentos de las condiciones de venta que prevalecen en los mercados internacionales para los productos elaborados que se venden a plazo. Otros, sin embargo, sólo disponen de una infraestructura institucional débil en estas materias. En general, han privilegiado el instrumental financiero perfeccionando la prefinanciación de exportaciones establecida para apoyar la exportación primaria. A partir de allí han ajustado las líneas disponibles de crédito para cubrir una fase de preparación de embarque a plazos más extensos que la exportación tradicional. Luego, y con el propósito de

/financiar la

financiar la etapa de comercialización para ciertas exportaciones incipientes de manufacturas, han adicionado líneas de crédito de postembarque. Esta condición es común a un gran número de países de la región, distinguiéndose también diferentes situaciones en cuanto a las modalidades de estos créditos.

Se presenta pues una acentuada disparidad en estas materias entre los varios países de la región. Una minoría de ellos dispone de una infraestructura completa y perfeccionada que considera el financiamiento y seguro de crédito a la exportación. La mayoría de los países cuenta con mecanismos financieros incompletos y con escasa diversificación en sus líneas de créditos de apoyo a las exportaciones no tradicionales. Otros, apenas si disponen de sistemas de prefinanciación que, establecidos para la exportación primaria, son aprovechados por los sectores exportadores de algunas manufacturas cuyas operaciones recién se inician.

Con esta situación vigente en América Latina surgen consideraciones que es preciso tener en cuenta respecto de futuras acciones que se efectúen en este campo.

En primer término, los países que carecen de una infraestructura completa de apoyo promocional en financiamiento de exportaciones no se encuentran todos en las mismas condiciones en cuanto a la estructura económica vigente, al desarrollo industrial alcanzado y a las políticas de fomento de exportaciones en aplicación. Algunos de ellos, presentan avances interesantes en la implementación de los sistemas de financiamiento de exportaciones. A la vez, se encuentran preparados para iniciar pronto otra etapa con la creación futura de instrumentos de seguro de crédito a la exportación, pudiendo contar así con un sistema global de apoyo financiero a las exportaciones.10/ Ciertos países de la región ya disponen de una base industrial cuya exportación de productos elaborados les exige contar con la infraestructura completa en financiamiento y seguro de crédito a la exportación.

En segundo término, se distinguen algunos países que si bien disponen de instrumentos de financiación de exportaciones de apoyo a las ventas no tradicionales, aún no están en posición de crear el instrumental de seguro de crédito a la exportación.

En tercer lugar, dentro de la región se presentan situaciones de países que habiendo estructurado en el pasado mecanismos de apoyo financiero a las exportaciones no tradicionales, en la actualidad, carecen de este instrumental debido a que en el contexto de sus políticas económicas aplicadas en el último tiempo, procedieron a derogar aquellas normas relativas a la financiación de exportaciones.

Resulta interesante señalar que Chile contó con disposiciones legales que posibilitaron la creación de un sistema de seguro de crédito a la exportación, pero que nunca llegó a establecerse. Uruguay, en cambio, durante algunos años mantuvo un sistema de seguro de crédito a la exportación operado por el Banco de Seguros del Estado.11/ Sin embargo,

/a partir

a partir de comienzos del año 1983, el Banco dejó de emitir pólizas de seguro en este campo con lo cual, de hecho, el régimen cesó en su aplicación, ya que el Banco posee el monopolio de los seguros en el país.

Finalmente, cabe distinguir un cierto número de países que están por iniciar un proceso de financiación más integral del crédito a la exportación, introduciendo ajustes en sus actuales líneas de prefinanciación, sin ir más allá y sin entrar a considerar aún la posibilidad de establecer un instrumento de seguro de crédito a la exportación. Algunos de estos países podrían ampliar los sistemas existentes a fin de incluir la financiación de activos para la exportación, la comercialización de los productos en el exterior y otras líneas de crédito que apoyen diversas etapas y acciones del proceso y de la operación de exportación.

Frente a la situación general comentada, vigente en la región, muchos de los países requieren de acciones de cooperación técnica que les ayuden a perfeccionar los mecanismos financieros parciales disponibles y a crear los complementarios, en particular, el del seguro de crédito a la exportación. De este modo, será necesario en el futuro mantener programas de cooperación técnica de carácter horizontal de modo que los países de la región se traspasen experiencias en este campo y puedan contribuir al fortalecimiento y desarrollo de estos mecanismos en el caso de los países que disponen de instrumentos financieros parciales, débiles e incipientes de apoyo a las exportaciones. Tales programas de cooperación enfatizan el entrenamiento y la capacitación del personal técnico necesario.

En la perspectiva regional, y en atención a la situación vigente, es necesario preparar respuestas en relación con el futuro de estos instrumentos, en los países en que se carece de ellos. A este respecto, cabría considerar planteamientos relativos a la necesidad y conveniencia que todos los países de la región dispongan de sus propios sistemas nacionales de financiación y seguro de crédito a la exportación, como también a que la región cuente con un mecanismo amplio y global que complemente la acción de los regímenes nacionales y contribuya a su fortalecimiento, como asimismo constituya un instrumento subsidiario cuando los sistemas nacionales sean parciales e incompletos.

En otros términos, la interrogante se refiere a evaluar la conveniencia de que cada país posea un sistema nacional amplio de apoyo financiero a las exportaciones no tradicionales, o si un mecanismo regional puede satisfacer la necesidad de aquéllos cuya estructura industrial y volumen de exportaciones de manufacturas constituyen una limitante permanente para el desarrollo de estos sistemas financieros.

/E. EL

E. EL ENFOQUE REGIONAL Y SUBREGIONAL COMO MEDIO PARA PERFECCIONAR Y DESARROLLAR EL PROCESO DE FINANCIACION DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS EN AMERICA LATINA

Ya se han señalado en páginas anteriores las características que presenta el desarrollo de las exportaciones de manufacturas en América Latina. En particular, se ha destacado su dinámico crecimiento experimentado en los últimos años, la creciente participación relativa en la estructura de las exportaciones totales de la región, los valores significativos alcanzados por las ventas de productos manufacturados, la acentuada complejidad de los bienes objeto de este comercio, y el notable papel desempeñado por el mercado regional en el proceso de expansión de las exportaciones manufactureras.

Junto a estos rasgos, que constituyen características propias del desarrollo de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas, se destacó el papel fundamental que ellas tienen a efectos de la continuación del proceso de industrialización y de la generación de ingresos en moneda extranjera.

Igualmente, se puso de manifiesto la presencia de las presiones proteccionistas en los mercados de los centros industrializados, cuya acentuación limita el acceso de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas. El fenómeno del proteccionismo en estos centros tiende a anular el esfuerzo exportador de los países de la región, restringiendo las posibilidades de procurar mayores ingresos en moneda extranjera para efectos de los pagos del servicio de la deuda externa, comprometidos básicamente con los mismos centros industrializados.

También se destacó la difícil situación por la que atraviesa el sector externo de las economías de la región, que unida a la duración de la recesión internacional, impone un nuevo desafío a las políticas de comercio exterior, en general, y especialmente a los mecanismos de promoción de las exportaciones. En este contexto, los regímenes de apoyo en el campo de la financiación también enfrentan mayores exigencias.

En primer lugar, la imperiosa necesidad de reactivar las economías domésticas y generar fuentes de empleo determina que los exportadores, tanto de los países industrializados como de los en desarrollo, mejoren las condiciones de los créditos que conceden a los compradores externos. Esta realidad impone nuevas exigencias para otorgar mayor apoyo financiero a las diversas fases del proceso de exportación.

De esta manera, América Latina se ve presionada a disponer de mayores recursos financieros para colocar sus productos en condiciones de pago acordes a las que ofrecen sus competidores.

Por otro lado, las dificultades por las que atraviesan las economías latinoamericanas multiplican las posibilidades de que los exportadores no obtengan el reembolso de los créditos concedidos a sus clientes regionales,

/teniendo presente

teniendo presente que el mercado regional constituye un pilar fundamental para la exportación de manufacturas. En efecto, la situación depresiva de varias economías aumenta el riesgo comercial asociado a la insolvencia, mora prolongada o quiebra de los agentes importadores.

La precariedad en la disponibilidad de divisas que enfrentan la casi totalidad de los países, aumenta peligrosamente los denominados riesgos políticos y extraordinarios de las ventas a plazos. La recuperación de los ingresos correspondientes a los valores de las exportaciones puede verse impedida por medidas de inconvertibilidad o intransferibilidad de las divisas, o bien, por la decisión de cesación de pagos adoptada por la autoridad del país al que pertenece el importador. Ante esta situación, el exportador tendería a rehuir los mercados regionales, a no ser que cuente con una protección eficiente ante los crecientes riesgos, la cual debe ser provista por el seguro de crédito a la exportación.

Los factores señalados tienden a inhibir el intercambio comercial entre los países de la región, no obstante que para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional, se considera que una de las acciones básicas es "detener la erosión de las condiciones de acceso en el comercio intrarregional y evitar la imposición de trabas adicionales a su expansión". 12/

Los hechos comentados y las condiciones prevalecientes en materia de financiamiento y seguro de crédito a la exportación, referidas a los países de la región que cuentan con sistemas completos y parciales de apoyo financiero a sus exportaciones de manufacturas, llevan a la consideración de respuestas que mediante acciones operacionales de cooperación horizontal contribuyan a fortalecer los regímenes nacionales de financiamiento y seguro de crédito a la exportación. En una perspectiva regional, y también en una subregional, es posible llevar a cabo varias labores organizadas de un modo concertado entre los países a fin de contribuir al desarrollo de tales regímenes.

1. Formulación y ejecución de Programas de cooperación horizontal

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

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

a) Entrenamiento y capacitación del personal, a cargo de técnicos especializados de organismos públicos y privados que operan en el campo de la financiación y seguro de crédito a la exportación. Para la

/organización de

organización de cursos y seminarios sobre estas materias se requeriría que alguna entidad regional, subregional o el propio país interesado se hiciera cargo de la responsabilidad de organizar sistemáticamente los cursos y seminarios correspondientes.

b) Asesoría técnica; como se indicó anteriormente, algunos de los países que no cuentan con los regímenes completos desean crear los mecanismos correspondientes e iniciar actividades en este campo. En relación a esto, los técnicos de los países que disponen de una infraestructura integral podrían ofrecer sus servicios especializados para ayudar a montar los sistemas operacionales, colaborar con su implementación y contribuir al diseño del instrumental y de sus características. El Banco Interamericano de Desarrollo, dentro del marco de su programa de cooperación horizontal, podría contribuir con recursos financieros para afrontar los gastos respectivos de viajes y viáticos de los técnicos o de los expertos, en beneficio de un país prestatario que desea crear, ampliar o perfeccionar los mecanismos de financiación y seguro de crédito a la exportación.13/ La solicitud respectiva debería presentarla directamente el país interesado.

c) Intercambio de experiencias en el campo del financiamiento y seguro de crédito a la exportación; las entidades y organismos de los países de la región que operan en esta materia ya poseen una amplia experiencia por lo que resultaría de beneficio mutuo llevar a cabo reuniones permanentes en este campo y estructurar mecanismos de consulta mediante los cuales los países, junto con agilizar labores administrativas, dispongan de otras referencias que puedan traspasarse con facilidad a fin de adoptar decisiones con mejores elementos de evaluación.

Es necesario dar los pasos correspondientes para que iniciativas de este tipo puedan llevarse a la práctica de un modo organizado y concertado, especialmente entre los países que ya cuentan con una infraestructura institucional de financiamiento y de seguro de crédito a la exportación.

2. Intensificar las actividades de la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALASECE)

Los países de la región disponen de una entidad en el campo del seguro de crédito a la exportación que se estableció para llevar a cabo variadas acciones de cooperación técnica en relación con estas materias, recién comentadas en el punto anterior.

La Asociación fue creada a fines de 1981 e inició oficialmente sus actividades en 1982. Ha sido definida como una entidad de cooperación, información y coordinación entre los organismos latinoamericanos y del Caribe vinculados al seguro de crédito a la exportación, destinada a fortalecer y ampliar las actividades de sus miembros y a desarrollar los mecanismos propios de su ámbito.14/

/También la

También la entidad ofrece la posibilidad de promover operaciones en materia de seguros y reaseguros entre sus asociados, de modo que la concertación de acciones en este campo por parte de los países latinoamericanos, está abierta a la iniciativa de ellos. En las actuales condiciones existentes en la región, esta posibilidad resulta de gran significación para beneficio de los países debido a la intensificación de los riesgos en la región. Las acciones conjuntas en este plano contribuirían al mayor desarrollo de las operaciones y fortalecerían los mecanismos de seguro de crédito existentes.

También las acciones conjuntas se pueden orientar hacia la organización de un sistema de informaciones económico-financieras sobre las operaciones comerciales envueltas, de manera que las decisiones se adopten con mejores antecedentes y referencias. Este aspecto resulta de claro beneficio para los países asociados ya que un adecuado intercambio de información entre las compañías de seguro de la región es indispensable para lograr una mejor operación de ellas.

Resulta pues de toda conveniencia, en la situación actual, apoyar las actividades de ALASECE de modo de fortalecer y consolidar el propósito para el cual fue establecida. Debe tenerse presente que se trata de una entidad ya creada con el acuerdo de los organismos de seguro de crédito de los países de la región, de modo que existe una estructura y organización que constituyen una base para llevar a cabo diversas acciones de cooperación en este campo. La formulación de un programa de actividades, que pueda ser examinado y aprobado por los organismos participantes en la Asociación, constituye el punto inicial para intensificar las relaciones en torno a la entidad y contribuir al desarrollo de sus funciones.

3. Programas de armonización entre los mecanismos nacionales de financiación y seguro de crédito a la exportación

Las escasas vinculaciones que existen entre los organismos nacionales constituyen un impedimento para llevar a cabo acciones tendientes a fortalecer los regímenes de financiamiento y seguro de crédito de los países de la región. Esta misma carencia sistemática de relación, ha constituido un obstáculo para armonizar las condiciones y los sistemas administrativos que se aplican a las operaciones comerciales objeto de los mecanismos nacionales.

La falta de reuniones sistemáticas en este campo es una muestra clara de la escasa vinculación anotada. La celebración de eventos contribuiría a perfeccionar y armonizar sistemas, condiciones, exigencias, regulaciones, documentación y otras normas administrativas, lo que contribuiría a normalizar situaciones al respecto. La diversidad de las legislaciones existentes, la interpretación sobre ciertas materias y aspectos operativos y el diferente significado de los términos empleados en las condiciones que rigen las operaciones, impide introducir elementos de simplificación y racionalización de sistemas y de tareas envueltas en la operatoria. Igualmente coopera a crear situaciones que permiten levantar

/variadas interpretaciones

variadas interpretaciones al respecto y que no ayudan a la fluidez de las operaciones de los sistemas.

Para lograr una fluidez en la operatoria y una simplificación de la misma que permitan una agilización en las operaciones, es necesario llevar a cabo procesos de armonización de condiciones y de otras materias anotadas.

4. Conveniencia de contar con un sistema de coordinación en el campo del financiamiento y seguro de crédito a la exportación

Las materias comentadas y las necesidades presentes anotadas conducen a la necesidad de reflexionar sobre la conveniencia de establecer un sistema de coordinación, de modo de asegurar la concertación de acciones y la ejecución de actividades conjuntas, que contribuyen al fortalecimiento de los sistemas nacionales.

Desde luego, las necesidades de capacitación y entrenamiento que se pueden satisfacer a través de los programas de cooperación técnica, requieren de un mecanismo de coordinación que facilite la ejecución de ellos. Del mismo modo, la respuesta a la exigencia de armonizar los sistemas, normas y documentación se facilita si los exámenes y las acciones a realizar cuentan con un mecanismo de coordinación apropiado.

Otro aspecto que es conveniente tener presente dice relación con la posición conjunta de los países latinoamericanos respecto de ciertos temas en este campo. Esta conducta, necesaria en reuniones y foros internacionales, se vería facilitada si se contara con el mecanismo de coordinación sugerido. La adopción de posiciones comunes frente a determinadas materias implica una mayor vinculación entre los sistemas nacionales y exige una acción sistemática de intercambio de planteamientos que el ente coordinador puede mantener.

Es claro que a medida que se avanza en este proceso de coordinación de acciones y de posiciones surgen otros planos que se van incorporando al contexto global, de modo que esta iniciativa puede orientar la ejecución de otras actividades más complejas en este campo en beneficio de los sistemas nacionales.

5. Otras acciones de iniciativas conjuntas de los países de la región en materias de financiación y seguro de crédito a la exportación

Si los países de la región comienzan a estrechar sus vinculaciones en el campo del seguro de crédito a la exportación y de la financiación, se pueden considerar diversas posibilidades que emergen para llevar a cabo acciones conjuntas en este campo. Entre tales acciones figura en primer lugar, por su importancia, la captación de recursos financieros en los mercados internacionales de capital para los efectos de la financiación de sus exportaciones.

/Los recursos

Los recursos financieros disponibles para apoyar el desarrollo de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas constituyen una limitante de carácter general que se presenta a nivel nacional y regional. Con tal motivo, la expansión creciente de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de la región plantea serias exigencias sobre la captación de recursos financieros. Una acción concertada de los países latinoamericanos podría contribuir no sólo a obtener los recursos financieros en mejores condiciones en los mercados internacionales de capital, sino que tal conducta podría ayudar a establecer un sistema más fluido y normalizado de captación.

Dentro de las actividades de la Asociación Latinoamericana de Integración se efectuaron estudios que condujeron a plantear las bases para adoptar una iniciativa de los países de ALADI respecto de las denominadas ABLAS, Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas.15/

En la práctica, y de acuerdo a la información disponible, la colocación y adquisición de Aceptaciones Bancarias de Exportaciones de la región no ha operado debido a tres razones que es necesario reconsiderar y ajustar a las condiciones de mercado, de modo que el sistema pueda ser exitoso. Se ha mencionado que una limitante para estas operaciones se encontraría en los cortes de valor a considerar para efectos de la colocación; otra se refiere a la regulación legal y administrativa de los protestos; también se ha comentado que por el hecho de que algunos bancos comerciales de países de la región -ya operan en el caso del mercado de Nueva York- con aceptaciones propias, se habrían desinteresado por las operaciones del sistema regional.

Resulta pues, de todo interés reconsiderar la iniciativa señalada sobre todo, en el contexto de la situación financiera vigente que se presenta con carácter restrictivo para los propósitos del desarrollo latinoamericano.

Otra acción, sobre la base de iniciativas conjuntas, que se podría considerar, se refiere al establecimiento de acuerdos entre países de la región, respecto de las condiciones financieras a plazo para apoyar el fortalecimiento del comercio regional. Esta acción concertada permitiría ajustar las condiciones financieras de los sistemas nacionales respecto de aquéllas ofrecidas por terceros países, que hoy en día sólo se conocen en el mercado potencial y el resto de los países las desconoce. El acuerdo exigiría acciones de información, coordinación y ajuste de las condiciones financieras, con miras a encontrar en estas materias algunas modalidades que configuren una preferencia regional en favor de las operaciones comerciales a plazo ofrecidas por los países de la región.

Por otra parte, también interesa destacar otras acciones de iniciativas conjuntas que pueden llevar a cabo los países en el campo del seguro de crédito a la exportación. Si bien, en el punto 2, que corresponde a la parte relativa a la conveniencia de intensificar las actividades de ALASECE, se trató la posibilidad de promover las operaciones de reaseguro

/entre sus

entre sus miembros, conviene subrayar que en esta materia todos los organismos de seguro de la región mantienen carteras de reaseguros con terceros países, básicamente correspondientes a los centros industrializados. En esta perspectiva regional, resulta interesante examinar el aumento de grado del reaseguro regional, de modo que el esfuerzo de apoyo al desarrollo de las exportaciones de manufacturas y las operaciones financieras y de seguro a que da lugar, beneficien a los países de la región con una máxima participación en las oportunidades de negocios que se generan. Ello también contribuye a fortalecer los sistemas nacionales al agregar nuevas fuentes de reaseguros a las carteras existentes.

Otro punto que interesa destacar en esta parte, es el referente a la situación que prevalece en el caso de los países que no cuentan con una infraestructura global de apoyo a las exportaciones, en materia de financiamiento y seguro de crédito. A este respecto, resulta de toda conveniencia evaluar la posibilidad de ajustar algunos sistemas nacionales de seguro, de modo que, mediante acciones conjuntas, se pudiera satisfacer la necesidad latente de los exportadores en los países que disponen de sistemas parciales.

6. Iniciativas relativas al financiamiento y seguro de crédito a la exportación en el marco de otras organizaciones regionales y subregionales, tales como ALADI, JUNAC, ALIDE, FELABAN

a) ALADI: Dentro del sistema de integración de la ex-ALALC se dispone de varios mecanismos financieros de los cuales, el más conocido por su acción es el Sistema de Pagos y Créditos Recíprocos. Este mecanismo, que constituye un instrumento para la compensación de los pagos del comercio intrarregional de los países adherentes, no constituye un mecanismo particular de apoyo a la financiación de las exportaciones de manufacturas; sin embargo, es un instrumento útil para promover el comercio entre los países de la región.

El Sistema de Pagos y Créditos Recíprocos ha presentado, a lo largo de su existencia, resultados positivos, aún cuando en la actualidad, dada la condición del sector externo y la aguda crisis financiera por la que atraviesan gran parte de los países de la región, la eficacia del mecanismo se ha debilitado. Esto hace necesario introducir ajustes que permitan adecuarlo a las condiciones prevalecientes a fin de continuar con la expansión de las corrientes comerciales de la región.

El ahorro, en cuanto al movimiento de divisas, es fundamental en la situación presente de modo que, a este respecto, resulta de toda conveniencia considerar ajustes de flexibilidad en especial con relación al plazo de liquidación de saldos del citado mecanismo, para adecuarlo a las condiciones prevalecientes en América Latina.

También la ALADI puede adoptar otras iniciativas en el ámbito del financiamiento y del seguro de crédito a la exportación; por ejemplo, respecto de la ya comentada armonización de los sistemas nacionales y en

/la promoción

la promoción de cursos, seminarios y reuniones destinados a profundizar materias y temas de este campo.

Sería de interés examinar si por la vía de los acuerdos parciales de integración, los países, especialmente a través de sus mecanismos de seguro de crédito a la exportación, podrían establecer determinados acuerdos bilaterales, que permitieran la incorporación de operaciones de exportación de los países que no cuentan con regímenes, a los sistemas nacionales de aquéllos que disponen de la infraestructura institucional correspondiente.

b) JUNAC: En el marco del esquema de integración subregional cabría considerar iniciativas de apoyo en dos niveles. Uno, referido al sistema financiero de exportación de la Corporación Andina de Fomento y otro, en el campo de la capacitación y cooperación técnica.

En el caso del sistema de financiamiento subregional, es necesario evaluar su operatoria en el contexto económico regional vigente y buscar modalidades para apoyar la expansión del comercio intrasubregional, entre otras, el incremento de la disponibilidad de recursos financieros.

En cuanto a las acciones de capacitación y cooperación técnica, -la Junta del Acuerdo de Cartagena-, que actúa también en este campo, podría intensificar actividades tendientes a contribuir al entrenamiento técnico de personal necesario para las funciones que desarrollan los mecanismos nacionales en este campo. Del mismo modo, podría apoyar acciones acciones de cooperación técnica, destinadas a crear los sistemas de seguro en los países adherentes que no disponen de ellos, como es el caso de Bolivia y Ecuador.

c) ALIDE: Dentro de los programas de los cursos, cursillos y seminarios que organiza la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), podría recomendarse la inclusión de materias referidas al campo que se comenta. Si bien, ALIDE ha efectuado cursos al respec respecto, es menester un apoyo sistemático y conveniente a los niveles profesionales necesarios para las funciones de este tipo de actividad.

También ALIDE como una forma de incentivar la investigación y examen de estas materias, podría solicitar la preparación de un estudio al respecto, sobre la base de un premio especial del mismo modo que ha estimulado la investigación por otras materias de la financiación del desarrollo.

d) FELABAN: La Federación Latinoamericana de Bancos tiene un importante papel que desempeñar en el apoyo a los sistemas nacionales de financiación y seguro de crédito a la exportación.

Las iniciativas correspondientes a la acción privada, instrumentalizada a través de la banca comercial, son de importancia para fortalecer los sistemas nacionales por la vía de la adaptación y creación de nuevos mecanismos financieros del comercio, así como en el plano relativo a la capacitación y entrenamiento del personal de las entidades bancarias correspondientes.

/El ajuste

El ajuste o creación de mecanismos que corresponden a nuevas iniciativas en este campo, como por ejemplo, la captación organizada de modo conjunto, de recursos financieros en los mercados internacionales de capital y los arreglos entre bancos comerciales para participar en formas de cofinanciación de exportaciones con valores significativos y otros acuerdos entre entidades bancarias, constituyen ejemplos de una cooperación financiera entre bancos comerciales que es necesario desarrollar.

Por otro lado, la capacitación de los funcionarios bancarios en materias de financiación de exportaciones y seguro de crédito a la exportación, son actividades necesarias para lograr el fortalecimiento de los sistemas nacionales.

7. Adecuación de los mecanismos financieros regionales existentes de apoyo a las exportaciones para dar cabida a las nuevas funciones requeridas

Ya se ha comentado el notable desarrollo dinámico experimentado por las exportaciones latinoamericanas de manufacturas y se han subrayado los valores significativos que han alcanzado en los últimos años. En esta perspectiva, y teniendo presente el apoyo financiero que es necesario continuar prestándoles, los recursos financieros disponibles son considerados claramente insuficientes para atender los requerimientos derivados de la expansión de ellas.

A este respecto, en diversas oportunidades se ha destacado el escaso monto de los recursos financieros incluidos en el Programa de Financiamiento de Exportaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tanto en el mecanismo a mediano y largo plazo como en el de corto plazo. Resulta de toda conveniencia para el interés de los países de la región que montos mayores del capital ordinario del Banco puedan destinarse a estos propósitos. Esto hoy en día constituye una prioridad absoluta de los países de la región.

Los recursos financieros envueltos en ambos programas resultan claramente insuficientes para el financiamiento o refinanciación de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas, ya que en un caso ascienden a un nivel de apenas US$ 60 millones y en el otro a US$ 4 millones. Es fácil comprender que estos recursos resultan en la actualidad muy limitados. Quizás en épocas pasadas, al inicio del sistema, en 1963, los recursos asignados correspondían a la realidad latinoamericana.

En cuanto a las condiciones financieras prevalecientes en los Programas de Mediano y Corto Plazo, éstas parecen satisfacer las exigencias de los mercados internacionales para las ventas a plazo, con pago diferido. En especial, la tasa de interés vigente para las operaciones constituye un claro elemento promocional en favor del proceso de desarrollo de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas.

/Con respecto

Con respecto al otro mecanismo financiero regional existente, que es el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), corresponde presentar algunos comentarios. Este organismo regional no opera con recursos financieros blandos, ni su apoyo considera elementos promocionales para las exportaciones no tradicionales. Los recursos financieros se conceden en las condiciones del mercado financiero internacional, de modo que la tasa de interés representa el costo del dinero en el momento y como la fuente de los recursos corresponden a operaciones de depósitos y líneas de crédito con la banca comercial internacional, el Banco los traspasa a los costos prevalecientes..

Por otro lado, es necesario tener presente, que en la actualidad, todas las operaciones que realiza Bladex corresponden a operaciones de corto plazo, esto es, a 180 días, de modo que la financiación envuelta apoya sólo a una parte de las exportaciones de manufacturas con ventas a plazo y pago diferido.

En estas condiciones, el mecanismo financiero regional de apoyo por excelencia corresponde al Banco Interamericano de Desarrollo, dadas las condiciones financieras de los programas que mantiene, en particular respecto de los plazos y tasas de interés. Resulta, pues, imprescindible activar el incremento de los recursos financieros del BID, requeridos para un apoyo adecuado a la dinámica del proceso de desarrollo de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas.

En cuanto al mecanismo de seguro de crédito a la exportación, ya se ha comentado anteriormente que América Latina no dispone de este instrumento a nivel regional. También en el plano subregional se carece de este mecanismo. A este respecto, es útil anotar que en el Pacto Social y Estatutos del BLADEX se considera entre los objetos del Banco la promoción del establecimiento de un sistema latinoamericano de seguro de crédito de exportación y mecanismos que complementen los sistemas nacionales existentes.16/

Respecto del sistema financiero subregional, de cargo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), en el punto anterior se presentaron algunos comentarios sobre la materia.

8. Posibilidades de establecer nuevos mecanismos regionales en el campo de la financiación y seguro de crédito a la exportación

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

/La exigencia

La exigencia relativa al hecho de asegurar que el exportador latinoamericano pueda competir en condiciones similares con los exportadores del mundo, impone requerimientos en los aspectos de financiación y seguro de crédito a la exportación.

Tal como se ha comentado, América Latina carece de un mecanismo regional de seguro de crédito y por otro lado, los sistemas de financiación regional cuando contienen elementos promocionales corresponden a montos financieros demasiado pequeños para las necesidades de ventas a plazo y en otra situación, la financiación se centra en operaciones comerciales de muy corto plazo. Se dispone pues, de mecanismos cuya operación no resulta totalmente adecuada a las exigencias del proceso de desarrollo de exportaciones de la región. Estos elementos conducen a plantear reflexiones respecto de la necesidad de contar con un sistema o mecanismo regional de apoyo sobre la base de un esquema más amplio y completo.

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

El mecanismo se presenta como un sistema que consta de cuatro líneas de acción que se han identificado como aquéllas correspondientes a las que los países de la región presentan mayores necesidades en estas materias.

Una ventanilla de este sistema cubre las necesidades de la financiación y refinanciación de operaciones comerciales de exportación de manufacturas, con ventas a plazo y pago diferido.

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

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

De otro lado, el sistema actúa de modo directo en operaciones de seguro de crédito con aquellos sectores exportadores de países que hoy en día no cuentan con su propio sistema nacional y cuyas exportaciones corr corresponden a ventas a plazo que requieren del mecanismo para efectuarlas. En este sentido, el sistema vendría a llenar un notorio vacío que afecta a gran parte de los países de la región. En la medida que los países fueran creando sus regímenes, el sistema entraría a operar con ellos para realizar operaciones de reaseguros y de coseguros.

/Otra línea

Otra línea de acción que se podría incluir en el sistema se refiere a las actividades de cooperación técnica requeridas en este campo, que son de distinto tipo y variedad; a saber, de capacitación, de entrenamiento y de asistencia para crear y perfeccionar mecanismos nacionales de financiación y seguro de crédito a la exportación. También en este campo se observa la necesidad de una continuidad en cuanto a las reuniones de especialistas en estas materias, a fin de conocer la real situación de la región, continuar con el intercambio de experiencias y plantear las nuevas líneas de acción. Este aspecto también sería cubierto por el mecanismo regional en el plano de la línea de acción orientada a la cooperación técnica regional.

Por último, una cuarta línea de acción del propuesto sistema regional se refiere a la posibilidad de que opere directamente, como parte componente de sus funciones, un servicio regional de garantías de efectos de exportación. Este servicio, que ha sido ampliamente examinado por la UNCTAD, constituye una facilidad que permite efectuar operaciones de descuentos y redescuentos en los mercados internacionales de capital, de aquellos documentos constitutivos de las operaciones comerciales de exportación de venta a plazo. El referido servicio de garantía posibilitar a los exportadores de ventas a plazo de los países en desarrollo recuperar sus ingresos de exportación en forma adelantada a los esquemas de pago correspondientes a las ventas a plazo efectuadas por ellos.

En lo que sigue, como un acápite especial, se incluyen algunas notas sobre diversos aspectos relativos a la posible creación de un servicio de garantía del crédito a la exportación, que sería otra parte componente de las funciones de un sistema regional integral de financiación y seguro de crédito a la exportación.

/F. ALGUNOS

F. ALGUNOS ELEMENTOS RELATIVOS A LA CREACION DE UN SERVICIO INTERNACIONAL DE GARANTIA DEL CREDITO A LA EXPORTACION

i) El tema de la creación de un Servicio Internacional de Garantía del Crédito a la Exportación ha sido ampliamente examinado y debatido por UNCTAD. Es así como la Secretaría de dicha organización ha elaborado diversos documentos sobre este interesante mecanismo que ayuda a promover las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo.17/

En esencia, lo que se pretende con el referido Servicio es que los países en desarrollo dispongan de un instrumento que avale los documentos de crédito a la exportación (letras, pagarés, títulos de pago) correspondientes a las ventas a mediano y largo plazo efectuadas por ellos. El mecanismo propuesto, que constituye un aval, les posibilita redescontar los efectos de crédito a la exportación en los mercados internacionales de capital, permitiendoles así a dichos países disponer de inmediato de los ingresos en moneda extranjera por exportaciones que, de otro modo, recibirían posteriormente ya que corresponden a ventas con pagos diferidos.

El Servicio de Garantía contribuye pues, en definitiva, a mejorar la situación de disponibilidad de divisas de los países en desarrollo, aspecto básico para un manejo más fluido del sector externo.

ii) En los documentos de la UNCTAD se indica que el Servicio está concebido como un órgano con personalidad jurídica y con un volumen de capital suficiente, detallándose otras condiciones que aseguren una amplia receptividad en los mercados internacionales de capital a fin de lograr una favorable aceptación de la garantía de sus operaciones.

iii) Los antecedentes de la Secretaría de la UNCTAD, al referirse a las modalidades de operación del sistema, señalan que podrían beneficiarse del régimen tanto los créditos de proveedores como los de compradores.

Se contempla que cada miembro participante en el Servicio, esto es, cada país exportador, designe un organismo nacional encargado de las relaciones con el Servicio Internacional de Garantía a fin de tratar los aspectos operativos y asumir las obligaciones derivadas de su calidad de participante del sistema.

El referido organismo nacional, al decidir respaldar una determinada operación, después de llevar a cabo los exámenes correspondientes, debe elevar una solicitud al Servicio acompañando los antecedentes de la misma. El Servicio, al conceder su garantía estampa su calidad de aval en el efecto de crédito a la exportación y lo devuelve al organismo nacional dejando que éste o el propio exportador efectúen la negociación con las fuentes correspondientes para la captación de los recursos financieros.

También el Servicio podría vender directamente el título de crédito en los mercados internacionales de capital.

/La garantía

La garantía estampada por el Servicio implica asumir la obligación total e incondicional de pagar el valor comprometido al tenedor del efecto de crédito a la exportación garantizado por él. En todo caso, el país exportador retiene la obligación de reembolsarle al Servicio el monto que éste hubiese pagado.

iv) Los antecedentes presentados sobre esta materia, que según se ha indicado, la UNCTAD ha estado examinando en el último tiempo, constituyen referencias que son útiles para ayudar al diseño de las funciones de un mecanismo regional que considere no sólo los aspectos de financiación y seguro de crédito a la exportación, sino además tenga en cuenta modalidades que le permitan a los países en desarrollo procurarse de inmediato recursos financieros por sus exportaciones, que corresponden a operaciones de ventas a plazo.

El mecanismo propuesto, que anticipa los ingresos de las exportaciones efectuadas a mediano y largo plazo podría concebirse inicialmente bajo la forma de un programa regional o subregional. Para ello, sería necesario que los organismos correspondientes llevaran a cabo los estudios de factibilidad sobre la base de los antecedentes que ya posee la UNCTAD, ajustándolos a las condiciones prevalecientes en la región. Del mismo modo se deberán ponderar las ventajas que brinda el sistema para los países latinoamericanos, examinando los aspectos operacionales y evaluando las condiciones financieras bajo las cuales el mecanismo podría funcionar.

/Notas

1/ Véase el Informe Final de la Mesa Redonda sobre el Financiamiento de las Exportaciones de Manufacturas en América Latina, E/ CEPAL/R.282, 3 de agosto de 1981.

2/ Véase el Informe Final de la Reunión Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación, E/CEPAL/R.305, 30 de diciembre de 1981.

3/ Estudios e Informes de la CEPAL Nº 18: "El Financiamiento de las Exportaciones en América Latina ", E/CEPAL/G.1236, febrero de 1983.

4/ Véase Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Reglamentos de los Programas de Financiamiento de Exportaciones.

5/ BLADEX, Banco Latinoamericano de Exportaciones, 1979-1983, Memoria 1983

6/ Corporación Andina de Fomento, Sistema Andino de Financiamiento del Comercio.

7/ CEPAL,"El Financiamiento de las Exportaciones en América Latina", Estudios e Informes, Nº 18. Antecedentes actualizados de los países.

8/ CEPAL, "El Financiamiento de las Exportaciones en América Latina" Estudios e Informes Nº 18.

9/ Véase Informe Final de la Reunión Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación, Santiago de Chile 2 al 4 de diciembre de 1981, E/CEPAL/R.305, 30 de diciembre de 1981.

10/ Recuérdese que Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela son los países de la región que mantienen regímenes completos de financiamiento y seguro de crédito a la exportación, disponiendo de ambos instrumentos en condiciones adecuadas para apoyar el desarrollo de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas.

11/ Véase Estudios e Informes de la CEPAL Nº 18, "El Financiamiento de las Exportaciones en América Latina".

12/ Véase Bases para una Respuesta de América Latina a la Crisis Económica Internacional, E/CEPAL/G.1246, 16 de mayo de 1983.

13/ Información proporcionada por funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

14/ Capítulo II, artículo 4 del Estatuto de ALASECE. La entidad fue creada como resultado de reuniones efectuadas por la CEPAL en este campo, en las cuales los especialistas latinoamericanos participantes recomendaron su establecimiento. Véase el Informe Final de la Mesa Redonda sobre el Financiamiento de las Exportaciones de Manufacturas en América Latina, E/CEPAL/R. 282, agosto de 1981 y el Informe Final de la Reunión Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación, E/CEPAL/R.305, diciembre de 1981.

15/ Véanse documentos del Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

/16/ Pacto

16/ Pacto Social y Estatutos del Banco Latinoamericano de Exportaciones, artículo 2.

17/ Véanse los siguientes Informes: " Modalidades Operacionales de un Servicio Internacional de Garantía del Crédito a la Exportación", TD/B/AC.33/2, de marzo de 1981; "El Crédito a la Exportación como Medio de Promover las Exportaciones de los Países en Desarrollo", TD/B/C.3/164 y el Add. 1, de mayo de 1980. Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Establecimiento de un Servicio de Garantía del Crédito a la Exportación, TD/B/889 y TD/B/AC.33/3, de febrero de 1982.