



## **Tercera parte: Estructura y desarrollo productivo**

---





## Introducción

---

Con distinta secuencia y ritmo, todos los países de la región encararon en los últimos años reformas económicas que implicaron mejoras en varios aspectos del desempeño económico. El conjunto de incentivos asociado a las reformas (estabilización, apertura externa y privatizaciones, especialmente) propició aumentos de las exportaciones, mayor acumulación de capital y alzas de productividad en determinados segmentos de las economías. Sin embargo, los países de la región quedaron lejos de haber trazado un sendero de crecimiento intenso y sostenido y, menos aún, de atender con eficacia la mayor heterogeneidad estructural que también trajeron aparejadas las reformas.

El desarrollo productivo, por lo tanto, es más un desafío por enfrentar que un proceso plenamente en curso. La creación de condiciones para que una economía abierta genere un crecimiento sostenido de la productividad es un problema complejo, que involucra aspectos de gestión macroeconómica y de movilización y uso de recursos, de educación y organización de los mercados laborales y de desarrollo de las instituciones y de políticas públicas activas, temas que, junto con los rasgos del actual contexto internacional y las características del desarrollo reciente de la región, se analizan en otras partes de este documento. En esta tercera parte se pone el acento en la articulación entre la configuración de la estructura productiva y el crecimiento de la productividad, a fin de identificar los objetivos de políticas específicas de desarrollo productivo en economías abiertas, en una visión estructuralista y evolutiva de los procesos de desarrollo. En esta visión, la tasa de crecimiento del ingreso arrastra a la de la productividad y esta, a su vez, explica la dinámica del crecimiento, a través de un proceso circular y acumulativo. Complementariamente, las características de la estructura productiva inciden en la intensidad de los vínculos entre el crecimiento del ingreso y de la productividad.

La heterogeneidad estructural implica que la dinámica de la productividad responda a patrones distintos, según se trate del sector formal o informal de la economía. La productividad laboral media resulta de una combinación lineal de las productividades correspondientes a cada sector, en la que los ponderadores son la proporción del empleo total que absorbe cada uno. En el caso del sector informal, el trabajo opera con rendimientos decrecientes, debido a que hay otros factores de producción (por ejemplo, capital y tierra) que deben considerarse fijos, por las restricciones de acceso a estos que tienen las unidades productivas. Por consiguiente, una dinámica que lleve a un incremento sostenido de la proporción del empleo total absorbida por el sector informal provocará una caída monotónica de la productividad media de la economía.

En cambio, el sector formal opera con retornos crecientes a escala por diversas razones: cambio tecnológico incorporado en equipos, mejores prácticas logísticas y organizativas y acumulación de capital humano mediante procesos de educación y formación o a través del aprendizaje en el trabajo. Además, la productividad del sector formal está positivamente relacionada con el crecimiento de la demanda a través de un multiplicador que resume las características de la estructura productiva en términos de capacidad de generación de innovaciones, de la vigencia de encadenamientos productivos y tecnológicos y de la existencia de complementariedades estratégicas entre diferentes actividades. La magnitud de este multiplicador no es necesariamente constante en el tiempo, ya que cabe esperar que, a medida que una economía avanza en su sendero evolutivo y aumenta la densidad de sus tramas productivas, tecnológicas y empresariales, dicho multiplicador irá creciendo. Por ambos motivos, la productividad del sector formal se elevará monotónicamente.

Esta dinámica diferenciada de los sectores formal e informal permite apreciar algunos fenómenos vinculados con el tema de la productividad laboral media de las economías de la región. En primer lugar, los importantes logros en materia de productividad de ciertas empresas de clase mundial coexisten con un pobre desempeño de la economía en su conjunto. En segundo término, el cada vez mayor peso relativo del sector informal en el empleo total es la causa básica del magro desempeño en materia de productividad laboral media, ya que 7 de cada 10 nuevos empleos en los años noventa correspondieron al sector informal urbano.

Con el objeto de destacar el vínculo entre la restricción externa y la estructura productiva, la primera se define como el equilibrio, o un déficit sostenible, de la balanza comercial. Así, se supone que las exportaciones responden, entre otros factores, a la evolución de la productividad interna en relación con la internacional. Las importaciones, a la vez, dependen de su elasticidad respecto del producto y de la disponibilidad de financiamiento, entre otras variables.

En este contexto, a medida que aumenta su productividad relativa la economía gana competitividad y, por lo tanto, expande su capacidad exportadora. Esto permite financiar un mayor volumen de importaciones generando un círculo virtuoso de crecimiento el que, a su vez, fomenta ganancias de productividad futuras. En caso contrario, es decir si la economía pierde competitividad relativa, el menor volumen de exportaciones requiere de mayores entradas de capitales para financiar el mayor desequilibrio comercial. La experiencia de la región muestra que cuando las necesidades de financiamiento externo son crecientes la situación se torna insostenible y suele acabar en ajustes recesivos.

Este enfoque resalta la importancia, en el contexto de economías abiertas, de las ganancias de productividad que, en última instancia, son las que potencian el crecimiento de las exportaciones. En la medida en que la productividad interna depende de la demanda agregada y de la capacidad de la estructura productiva para absorber, generar y difundir conocimiento e innovaciones, las políticas productivas debieran orientarse a potenciar estos factores. Dichas políticas se pueden organizar en cuatro grandes grupos: inserción internacional, innovación y desarrollo tecnológico, desarrollo empresarial y creación de empleo en el sector formal y fortalecimiento de la estructura productiva. Estos grupos de políticas están recogidos en los cuatro capítulos que conforman esta parte del documento.

En primer lugar, el objetivo de sostener un elevado ritmo de crecimiento de las exportaciones y, al mismo tiempo, aumentar su impacto sobre el crecimiento de la economía requiere impulsar desde la política pública una estrategia que mejore el patrón de inserción externa de los países de la región. En términos generales, el enfoque tradicional de promover las exportaciones mediante incentivos fiscales y financieros ha sido paulatinamente reemplazado por otro que pone el acento en varios temas vinculados con el acceso a mercados. En el capítulo 5 se analiza la fuerte expansión del comercio exterior de los países de la región, su concentración por destino y por producto y la distinta especialización exportadora de los países. A continuación, se examinan los instrumentos de promoción de exportaciones y las restricciones que operan sobre ellos a la luz de los cambios de la normativa multilateral y las restricciones adicionales que imponen los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales. Luego se discute la incidencia de los acuerdos comerciales como instrumentos para ampliar y asegurar el acceso a los mercados desarrollados de los países signatarios y, también, el impacto negativo para terceros países del desvío de comercio que habitualmente inducen estos acuerdos. Por último, se propone una agenda de políticas orientada a aumentar las exportaciones y mejorar el patrón de inserción internacional de los países de la región.

En segundo término, el objetivo de aumentar la productividad internacional relativa de las economías de la región demanda políticas públicas para absorber, diseminar y desarrollar innovaciones que permitan aprovechar las ventajas de la aceleración del cambio técnico y de la apertura económica. La experiencia de otras regiones y países exitosos indica que la generación de conocimiento no es un proceso lineal, sino más bien de prueba y error, con resultados inciertos; que el conocimiento es específico y exige la acumulación de aprendizajes y competencias sectoriales, y que es necesaria una fuerte interacción de la oferta y la demanda para definir el sendero de desarrollo tecnológico más apropiado para cada contexto productivo. En el capítulo 6 se analiza el tránsito desde el modelo de política tecnológica aplicado en el pasado al que está asociado al período de las reformas económicas y desemboca en la creación de los fondos tecnológicos. Después se examina una tipología de estrategias para promover la innovación que reconoce la variedad de situaciones nacionales que caracterizan a la región. Por último, se presentan algunos lineamientos para mejorar la coordinación y la complementariedad entre las distintas políticas de fomento a la innovación y se analizan sus características y contenidos específicos.

Tercero, el objetivo de fortalecer el desarrollo empresarial y la creación de empleo en el sector formal exige reconocer las diferencias que existen en materia de estructuras empresariales en las economías de la región. Así, el liderazgo empresarial suele provenir de las empresas más grandes, ya que su disposición a invertir en proyectos de envergadura, a abrir nuevos mercados y a establecer vínculos productivos con el resto del tejido empresarial incide significativamente en el crecimiento económico, en la evolución de la productividad media de la economía y en su sendero de aprendizaje tecnológico. Las medianas y pequeñas empresas y el desarrollo de nuevos emprendimientos constituyen otro ámbito de interés debido a su importancia para rejuvenecer las tramas productivas, enriquecer el proceso innovador y crear nuevos puestos de trabajo de mayor calidad. El tercer ámbito corresponde al desarrollo empresarial del sector informal, respecto del cual prevalecen las medidas tendientes a facilitar su incorporación y la de sus trabajadores a la economía formal y a fortalecer su capacidad de desarrollo. En el capítulo 7 se examina, en primer lugar, el concepto de proceso empresarial implícito en las actividades y políticas para la creación y modernización de empresas a partir de los tres ámbitos empresariales señalados. A continuación el análisis se concentra en diversas acciones de política para estimular la articulación empresarial en sus múltiples dimensiones.

Por último, el objetivo de fortalecer la estructura productiva busca propiciar la consolidación y el desarrollo de sectores de importancia estratégica en la economía, ya sea por su dinamismo y potencial exportador, por su capacidad de adaptar, generar y difundir innovaciones o por la intensidad de sus articulaciones con el resto del aparato productivo, entre otras razones. En el pasado, las políticas sectoriales (principalmente industriales) se apoyaban en una combinación de

protección comercial, promoción de inversiones directas e instrumentos fiscales y financieros. Progresivamente se adoptó un enfoque alternativo, que introdujo diferencias significativas. Por un lado, el sector industrial perdió prominencia dentro de una estrategia que buscaba incrementar la competitividad de la economía en un contexto de apertura e integración al mundo. Por otro lado, predominaron las políticas horizontales para atender fallas de mercado, aunque coexistieron con algunas políticas selectivas (sectores automotor, informático y forestal, entre otros). Finalmente, los recursos públicos dedicados a estos fines perdieron prioridad frente a otros (por ejemplo, el gasto social) en el marco de estrechez fiscal que caracterizó a los países de la región. En el capítulo 8 se examinan, en primer término, las prácticas adoptadas en el marco de las diferentes estrategias que están vigentes en los países de la región. Seguidamente, se analizan algunas de las dimensiones vinculadas con el seguimiento y la evaluación tanto de su instrumentación como de su impacto. El capítulo culmina con orientaciones de política para el fortalecimiento de la estructura productiva en las condiciones que hoy imperan en la región.



## Capítulo 5

# Políticas para mejorar la inserción comercial de América Latina y el Caribe

---

Desde comienzos de los años noventa, las exportaciones regionales han mantenido una marcada tendencia ascendente, no sólo en comparación con la observada en otras partes del mundo, sino incluso con la registrada en la historia económica de la región. Este crecimiento, sin embargo, fue considerablemente inferior al de las importaciones, por lo que hacia el final de la década pasada fue generándose un elevado desequilibrio comercial y de cuenta corriente, que puso en evidencia, una vez más, la vulnerabilidad externa de la región.

El dinamismo de las exportaciones no se reflejó en el crecimiento del producto de la región, en parte como consecuencia del proceso de apertura, que supone necesariamente un incremento de las exportaciones y de las importaciones, mayor que el de la actividad económica.<sup>1</sup> Esto se sumó al escaso efecto de las exportaciones regionales en la generación de valor agregado doméstico que reflejan algunos indicadores sobre los que volveremos más adelante.

La necesidad de sostener un elevado ritmo de crecimiento de las exportaciones y, al mismo tiempo, aumentar el efecto de éstas en el crecimiento económico, lleva a plantearse la necesidad de impulsar, desde la política pública, una estrategia que mejore el patrón de inserción externa de la región. En este sentido, los últimos años han sido testigos de un cambio en la orientación de las políticas, de la tradicional promoción de las exportaciones basada en el otorgamiento

---

<sup>1</sup> Las elasticidades producto de las exportaciones alcanzan promedios de 3,7 y 2,9 para los periodos 1980-2002 y 1990-2002, respectivamente. En el caso de Corea, la relación entre crecimiento de las exportaciones y la variación del producto alcanzó a 4,5 en el período de gran apertura que va desde 1960 hasta 1980, para luego reducirse a niveles cercanos a 1,2 en los años ochenta y noventa, una que vez se consolidó el proceso.

de incentivos fiscales y financieros, hacia un enfoque orientado a facilitar la penetración en los mercados externos.

En este capítulo se analiza, en primer lugar, la experiencia de la región en los últimos años en términos de crecimiento de las exportaciones, su concentración —por destino y por producto— y su estructura según su dependencia o no de recursos naturales y su contenido tecnológico. En segundo lugar, se analizan los instrumentos de promoción de las exportaciones y su relevancia a la luz de las restricciones impuestas por mecanismos multilaterales y acuerdos bilaterales. Más adelante, se analiza el papel de los acuerdos de comercio como instrumentos de penetración en distintos mercados internacionales, y se evalúa su efecto, no sólo en los países signatarios, sino también en lo que atañe al desvío del comercio, que muchos de estos acuerdos generan. Se finaliza el capítulo con un planteo general acerca de los puntos que debería incluir una agenda de políticas públicas orientadas a aumentar el grado de participación y mejorar el patrón de inserción de la región en los mercados externos.

## **I. El desempeño de las exportaciones y el desarrollo**

Las exportaciones pueden contribuir a incrementar el ritmo de crecimiento económico de un país por: i) la generación de divisas que permitan adquirir las importaciones necesarias para la expansión económica; ii) el aprovechamiento de economías de escala y de especialización, derivadas de la ampliación de los mercados a los cuales las empresas locales destinan su producción; iii) los efectos positivos o encadenamientos que la actividad exportadora tiene en otras actividades, que permiten aumentar la utilización de recursos materiales y humanos insuficientemente utilizados o que estimulan nuevas inversiones; iv) la reasignación de recursos hacia actividades y empresas de mayor productividad, con el consecuente incremento de la productividad media de la economía; y v) la existencia de un mayor contacto con la economía internacional y con las exigencias de competitividad que enfrentan las actividades exportadoras y sus proveedores.

El efecto dinámico en la estructura productiva será mayor cuanto más alta sea la cantidad de empresas y sectores productivos relacionados con las exportaciones, entre ellos, los proveedores de bienes y servicios. De igual forma, ese efecto se intensificará cuanto mayor sea la capacidad nacional para absorber el aprendizaje de las empresas exportadoras, lo que destaca la importancia de la profundización de los vínculos entre la actividad exportadora y el resto del aparato productivo y los mecanismos de transferencia y difusión interna de tecnología, así como los niveles de capacitación del capital humano.

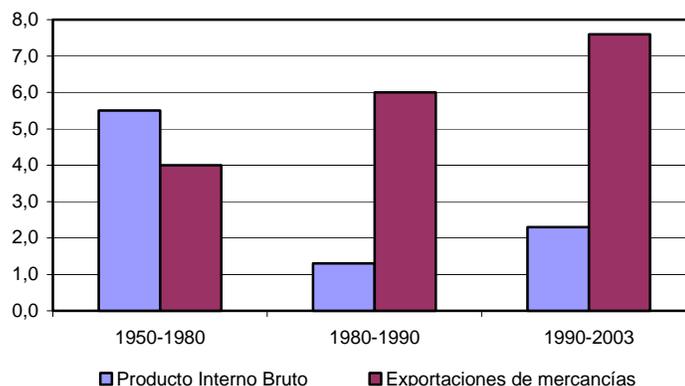
Una relación más estrecha entre las actividades exportadoras y la economía en su conjunto, sin embargo vuelve a esta última más sensible con relación a las fluctuaciones de los mercados internacionales, aumentando su vulnerabilidad externa, en especial si la canasta de exportaciones está muy concentrada en productos y mercados de destino. Ello pone de relieve la necesidad de diversificar las ventas externas, tema sobre el que volveremos más adelante.

### **1. La dinámica de las exportaciones y la apertura regional**

Durante los años ochenta, los países de América Latina y el Caribe realizaron un esfuerzo exportador intenso dirigido a generar divisas para afrontar las obligaciones derivadas de la deuda externa (CEPAL, 2002a, capítulo 6). Durante los años noventa, y en el contexto de los procesos de reformas de las economías, en los que la apertura a los mercados internacionales de bienes y de capitales tuvo un lugar preponderante, las exportaciones continuaron expandiéndose significativamente, constituyéndose en el componente más dinámico de la demanda (véase el gráfico 5.1). Esto permitió que la participación de las exportaciones en el producto llegara casi a duplicarse, de un promedio del 11,7% en el período 1991-1993 a un promedio de 20,8% en el

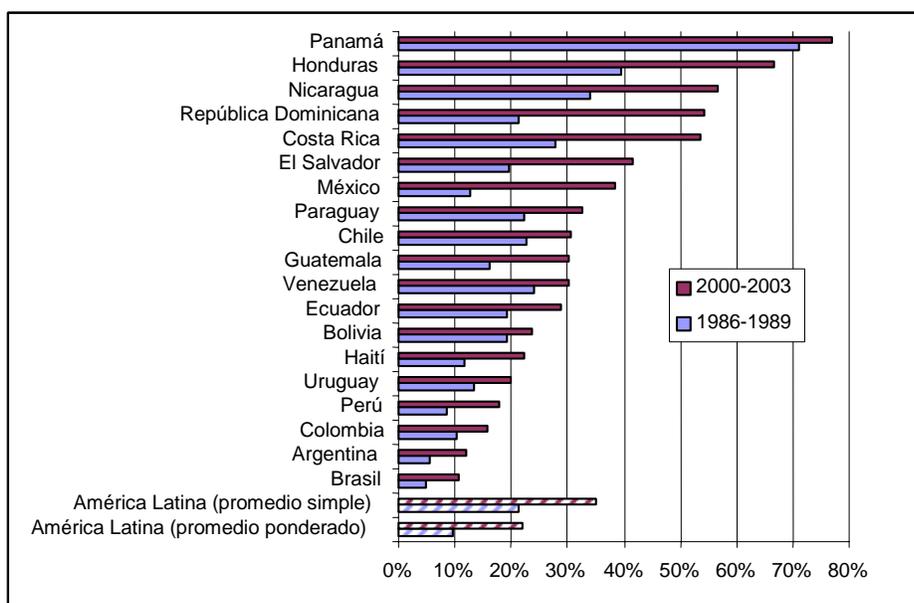
trienio 2001-2003. Del mismo modo, como puede verse en el gráfico 5.2, el coeficiente de apertura de la región, como promedio ponderado, pasó de alrededor del 10% del PIB a más del 20%.

Gráfico 5.1  
**AMÉRICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS, 1950-1980; 1980-1990; Y 1990-2003**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 5.2  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COEFICIENTES DE APERTURA COMERCIAL DE BIENES Y SERVICIOS<sup>a</sup>**  
(Porcentajes a valores constantes)

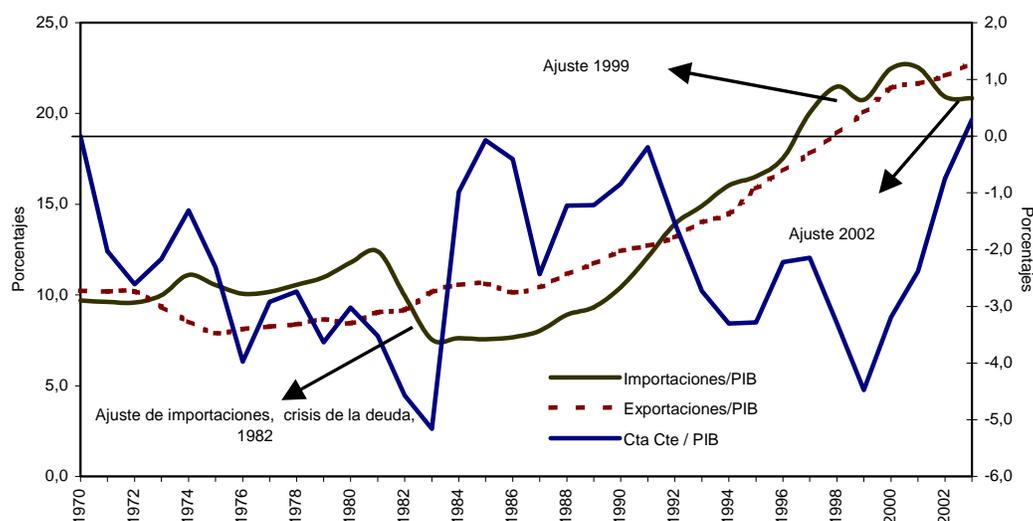


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Los coeficientes de apertura están definidos como la relación entre la semisuma de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios y el PIB, todos expresados en dólares constantes de 1995.

Sin embargo, tal como se mencionó en la introducción, este esfuerzo exportador no alcanzó a cubrir el aumento de las importaciones, dando lugar a la acumulación de crecientes déficit comerciales que, sumados a los pagos originados en el servicio de la deuda y a las remesas de utilidades, generaron importantes saldos negativos en la cuenta corriente de la balanza de pagos a fines de la década de los noventa. Tras dos años de un fuerte ajuste en las importaciones asociado a la contracción de la absorción, en el año 2003 se revirtió esta tendencia y la región registró el primer superávit de cuenta corriente de los últimos cincuenta años (véase el gráfico 5.3).

Gráfico 5.3  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL  
 Y EN CUENTA CORRIENTE**  
 (En miles de millones de dólares y porcentajes de variación)



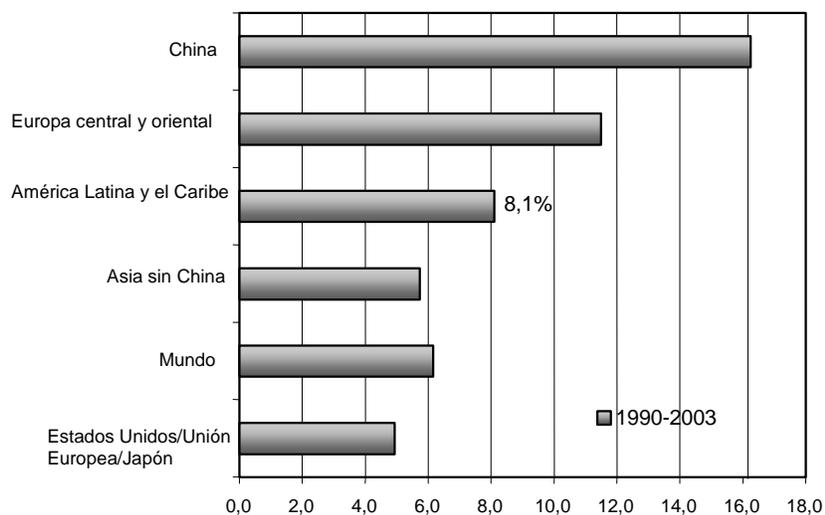
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

Comparativamente, la región exhibió, como se ve en el gráfico 5.4, una de las mayores tasas de crecimiento, tanto en volumen como en valor, del comercio de mercancías, sólo superada por las de China y los países de Europa central y oriental. El incremento de exportaciones fue liderado por México y algunos países centroamericanos y caribeños, como República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Haití y Honduras que, junto con el resto de los países del área, siguen intensificando su comercio con Estados Unidos ligado a la maquila.

En cambio, con la excepción de Chile, las tasas de crecimiento de las exportaciones de los países de América del Sur fueron bastante menores, tal como puede verse en el gráfico 5.5, aunque esta situación se ha revertido a partir del año 2001, dado el retroceso de la tasa de crecimiento de las exportaciones de México y el aumento de las exportaciones del Mercosur.

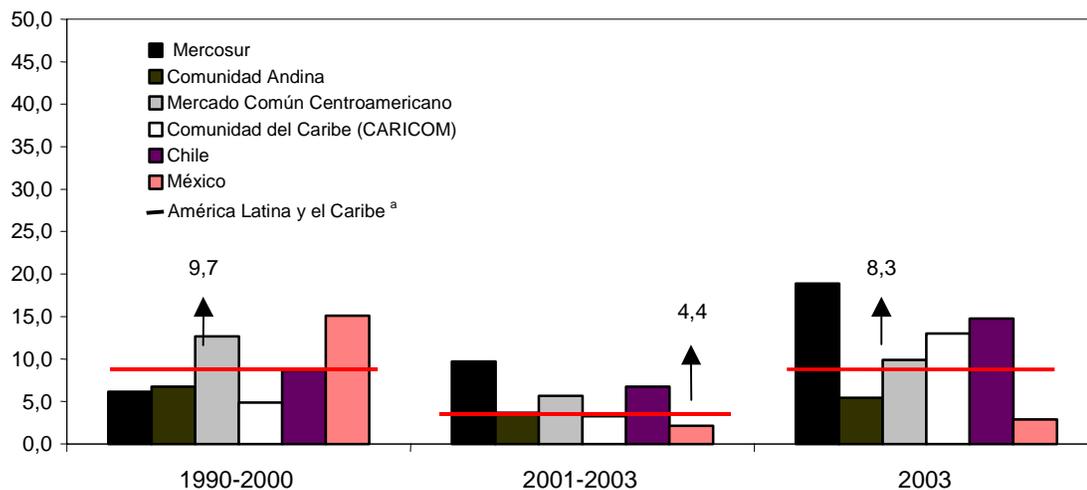
Es interesante destacar que, en el contexto de un rápido crecimiento del comercio hacia todos los mercados, en los primeros años de la década de 1990 hubo un constante aumento del comercio intrarregional y, en particular, del intercambio generado dentro del marco de los acuerdos subregionales. Entre 1991 y 1997 el total de las exportaciones aumentó un 81%, como resultado de una expansión del 213% de las exportaciones intrarregionales y un crecimiento del 60% de aquellas dirigidas hacia los mercados extrarregionales.

Gráfico 5.4  
**EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL MUNDO Y DE DIVERSAS REGIONES, 1990-2003**  
*(En tasas de crecimiento)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 5.5  
**AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES, 1990-2000, 2001-2003 Y 2003**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Comercio Internacional, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Agrega 37 países de la región.

A partir de 1998, el impacto de la crisis asiática y la posterior desaceleración del ritmo de crecimiento de las economías desarrolladas, deprimieron los precios de las exportaciones y los términos del intercambio de los países de la región no petroleros.<sup>2</sup> Así, a pesar del aumento del tipo de cambio real en varias de las economías de la región, la caída de la demanda internacional y la necesidad de reducir los desequilibrios en la cuenta corriente mediante la disminución de las importaciones, llevaron a un fuerte ajuste de la actividad económica interna, como muestra el cuadro 5.1, lo que trajo aparejado, a su vez, una fuerte depresión en el intercambio intrarregional, en particular en América del Sur.

Cuadro 5.1  
AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO: CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y DE SUS  
COMPONENTES, 1990-2003

(Tasas de crecimiento promedio anual, %)

	América Latina			Mundo	
	Total	No exportado	Exportado	Exportaciones	PIB
1990-1994	3,1	2,6	7,1	5,3	1,5
1995-1997	3,3	1,9	11,2	7,5	2,8
1990-1997	3,2	2,3	8,6	6,1	2,0
1998-2003	1,3	0,3	5,5	4,3	2,5
1990-2003	2,4	1,5	7,3	5,3	2,2

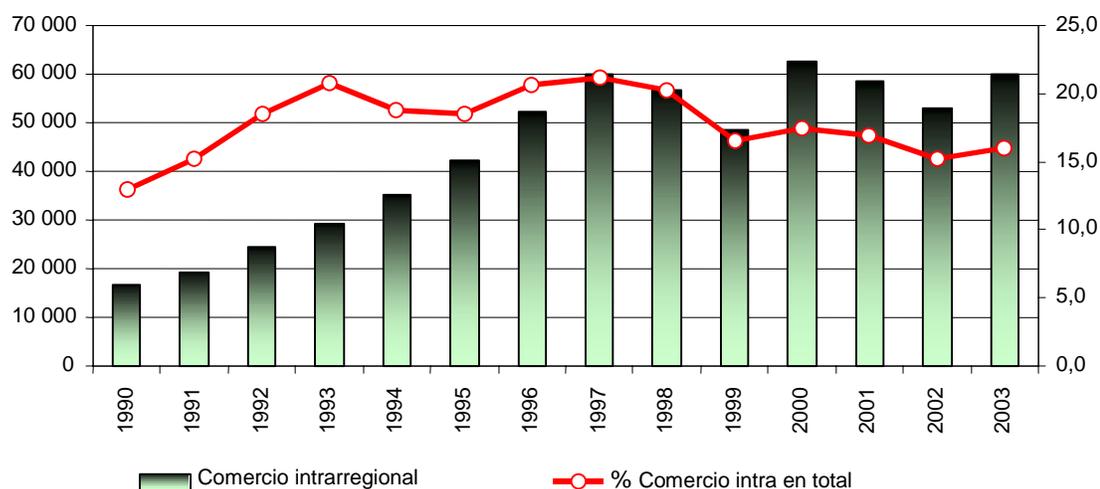
**Fuente:** Cálculos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales para 19 países y Organización Mundial del Comercio (OMC), datos provisionales para 2003.

Tal como se observa en el gráfico 5.6, el aumento del comercio intrarregional llegó a su punto más alto en 1997, para luego descender abruptamente en el ámbito de todos los acuerdos subregionales, con la excepción del Mercado Común Centroamericano. La velocidad del impulso exportador del conjunto de la región se debilitó, reduciéndose al 5,5% anual en el período 1998-2003, pese a que, simultáneamente, se reactivaron las exportaciones extraregionales. La región creció en ese lapso a una tasa promedio del 1,3%, lo que implica que el PIB no exportable se expandió apenas un 0,3%, siendo ambas cifras inferiores a la tasa de crecimiento poblacional y, por lo tanto, negativas per cápita.

Una característica del comercio intrarregional, en el período analizado, es su comportamiento procíclico que, aunque con diferencias en los grados de expansión y contracción, se aprecia en todos los esquemas subregionales de integración. En este sentido, la recuperación observada en el comercio intrarregional en el último año puede considerarse un reflejo de la leve mejora en el nivel de actividad económica de la región. Cabe agregar que, como puede verse en el gráfico 5.6, aunque en el 2003 el comercio intrarregional alcanzó un valor equivalente al de 1997, su participación en las exportaciones totales de la región disminuyó sensiblemente en relación con la de ese año.

<sup>2</sup> En el período 2001-2003, los términos del intercambio de los países de la región se ubicaron un 10% por debajo de los de 1997. Los países petroleros, en cambio, mejoraron sus precios relativos en una magnitud similar (9%).

Gráfico 5.6  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, 1990-2003**  
 (En millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

## 2. Los patrones exportadores y la composición del comercio

Tal como fuera señalado, la dinámica exportadora ha sido distinta en los países de la región y es así como el aumento de la participación en el mercado mundial se explica por el desempeño de un conjunto relativamente pequeño de países, integrado por Chile, México, República Dominicana, y algunos países centroamericanos como Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. En 2003, las exportaciones de México representaban más del 40% de las exportaciones regionales, lo que supone aproximadamente el 2,5% de las exportaciones mundiales, mientras que a fines de los años ochenta estos porcentajes eran el 25% y el 1%, respectivamente.

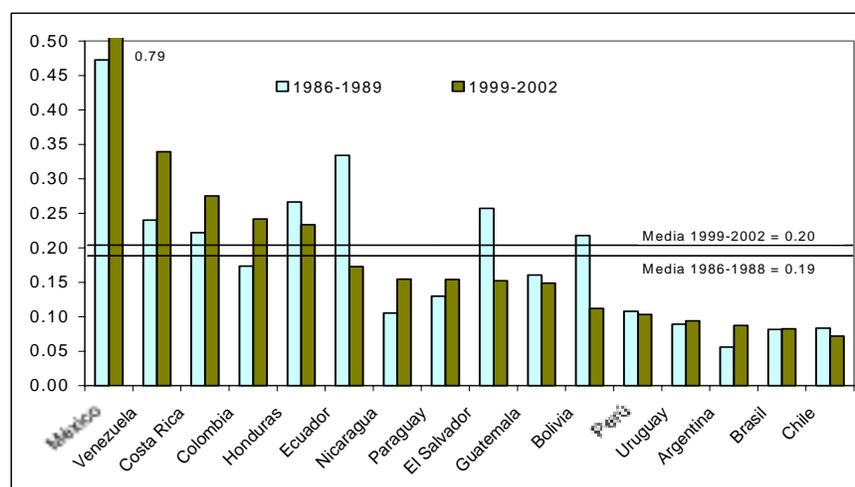
De manera estilizada, puede decirse que en la región se han ido conformando tres patrones de especialización exportadora, que influyen tanto en el grado de diversificación, por destino y por producto, como en su dinamismo.<sup>3</sup> El primero se basa en la integración a flujos verticales de comercio de manufacturas, con un peso fundamental de la maquila, siendo éste el caso de México, de casi todos los países centroamericanos y de algunos del Caribe. Como puede verse en los gráficos 5.7 y 5.8, las exportaciones de estos países están bastante concentradas en relación con su mercado de destino, ya que se dirigen principalmente al mercado de América del Norte pero, por el contrario, son bastante diversificadas en lo que se refiere a los productos que integran la canasta.

Los países de América del Sur, en cambio, se han integrado, mayoritariamente, a redes horizontales de comercio, con una participación muy importante de los productos originados en recursos naturales, aunque presentan una mayor diversificación de sus mercados de destino, señalada por un intenso comercio intrarregional (véanse el gráfico 5.7 y el gráfico 5.8). Cabe, en este sentido, hacer una distinción entre los países andinos y el bloque del Mercosur, ya que los primeros presentan una canasta de exportaciones mucho más concentrada, tanto en destinos como en productos.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Como toda descripción estilizada, estas clasificaciones son simplificadoras de estructuras y desempeños exportadores más complejos.

<sup>4</sup> Venezuela es un caso extremo, ya que en la última década ha continuado concentrando sustancialmente el destino de sus exportaciones, aun desde niveles ya altos y lo mismo ha ocurrido con la participación de sus exportaciones de petróleo crudo.

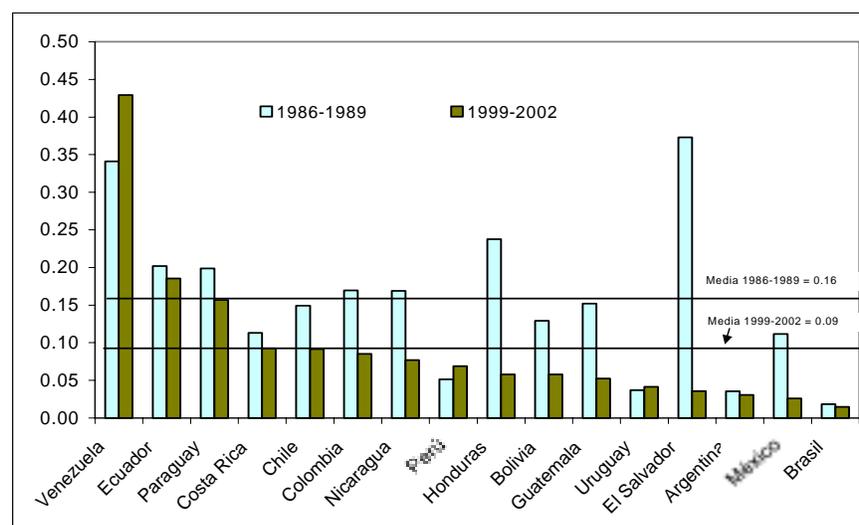
Gráfico 5.7  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES  
 SEGÚN DESTINOS**  
 (Índice de Herfindahl)<sup>a</sup>



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Índice que pondera el peso de cada producto y país en el total del comercio; varía de concentrado (más de 0,18), pasando por moderadamente concentrado (entre 0,10 y 0,18), a diversificado (menos de 0,10).

Gráfico 5.8  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES  
 SEGÚN PRODUCTOS**  
 (Índice de Herfindahl)



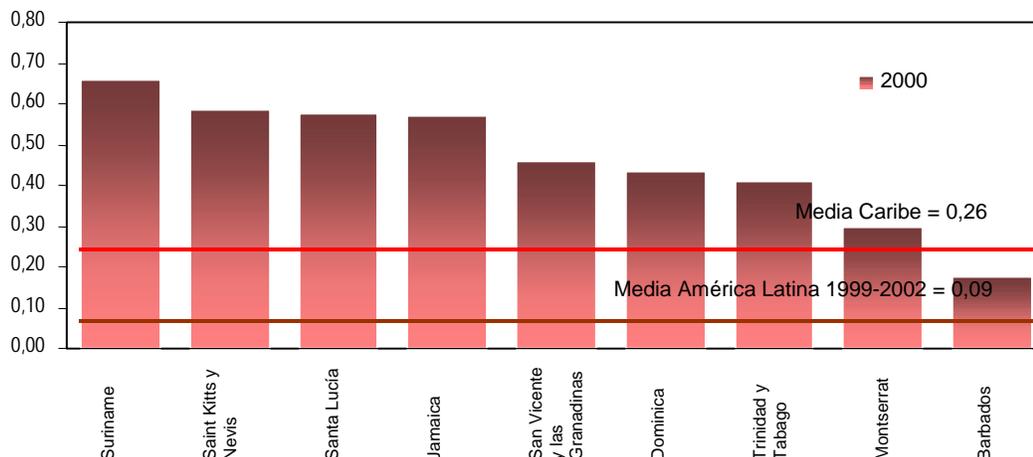
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

El tercer patrón comercial, predominante en algunos países del Caribe y en Panamá, corresponde a la exportación de servicios, principalmente aquellos relacionados con el turismo, las finanzas y el transporte.<sup>5</sup> En Cuba, República Dominicana y algunos de los pequeños estados

<sup>5</sup> Mientras que para el total de América Latina y el Caribe, las exportaciones de servicios del año 2002 representaban el 13,9% de las exportaciones totales, en los países del MCCA este porcentaje alcanzaba al 24,5%, destacándose el caso de Panamá donde la

insulares, los servicios relacionados con el turismo constituyen la mayor parte de las exportaciones de servicios. En Panamá, los servicios de transporte ligados al Canal constituyen más de la mitad de este tipo de exportaciones, lo que se complementa con el comercio ligado a la Zona Franca de Colón, que agrupaba el 86% de las exportaciones totales en 2001. En lo que respecta a las exportaciones de bienes, como se observa en el gráfico 5.9, los índices de concentración por producto de los países del Caribe son relativamente elevados.

Gráfico 5.9  
**PAÍSES DEL CARIBE: CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES SEGÚN PRODUCTOS, AÑO 2000**  
 (Índice de Herfindahl)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Comercio Internacional, sobre la base de cifras oficiales.

En líneas generales, puede decirse que en los últimos 20 años América Latina ha logrado aumentar de manera significativa el grado de diversificación de los productos que integran su canasta de exportación con ejemplos destacables como Centroamérica, México en menor medida, al mismo tiempo que aumentó ligeramente el grado de concentración de sus mercados de destino<sup>6</sup> aunque con bastante heterogeneidad entre los distintos países.<sup>7</sup>

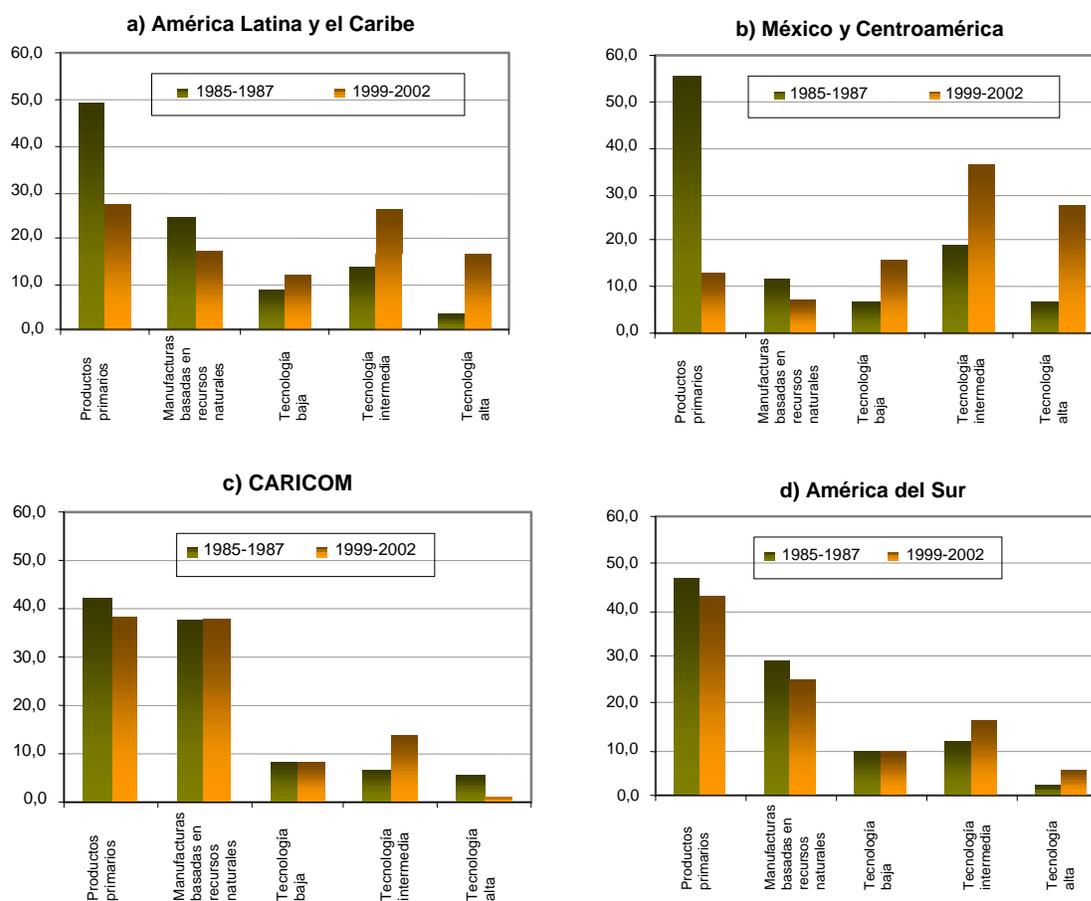
Desde la década de 1980 se produjeron cambios profundos en la composición regional de las exportaciones, no sólo en términos de valor, sino también en relación con su contenido tecnológico. El peso de las exportaciones de productos primarios ha ido reduciéndose en forma sostenida, desde niveles cercanos al 50% entre 1985 y 1987 a menos del 30% entre 1999 y 2002, mientras que la participación de las exportaciones de productos manufacturados, incluyendo la maquila, ha aumentado desde alrededor del 50% a más del 70% en el mismo período, tal como se observa en el gráfico 5.10a.

participación de los servicios llegaba al 33,4%. En los países del Caribe estos porcentajes son aún mayores; por citar algunos casos, en Cuba representaba el 66,7%, en República Dominicana el 40%, en los países del CARICOM el 42,4% en promedio y en los países de la Organización de Estados Caribeños Orientales (OECO) el 72,2%. (para obtener más detalles puede consultarse CEPAL, (2004b).

<sup>6</sup> Para los mismos períodos y siguiendo la misma clasificación, los índices de Herfindahl para Corea son: a) por productos (exportaciones al mundo): Período 1986-1989 0,02 (diversificado); 1999-2002 0,03 (diversificado); b) por destinos: Período 1986-1989 0,18 (moderadamente concentrado); 1999-2002 0,08 (diversificado).

<sup>7</sup> El leve incremento del nivel promedio de concentración por mercados de destino se explica, en gran medida, por el aumento de las exportaciones de México y Venezuela al mercado estadounidense.

Gráfico 5.10  
**ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN EL GRADO DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 1985-1987 Y 1999-2002**  
*(En porcentajes del total)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En América del Sur, la tendencia a la diversificación de los productos que integran la canasta de exportación se observó en especial en los años ochenta, para luego estabilizarse desde comienzos de los noventa. La región sigue siendo extremadamente dependiente de los productos primarios (véase el gráfico 5.10 d).<sup>8</sup> Aunque ha aumentado la participación de las manufacturas de intensidad tecnológica intermedia y alta, este aumento resultó significativamente inferior al observado en Centroamérica y México. El incremento del comercio de bienes de consumo duraderos y manufacturas en el Mercosur y en la Comunidad Andina, explican, en gran medida, este hecho positivo.

La menor dependencia respecto de los productos primarios ha sido mucho más pronunciada en Centroamérica y México que, como muestra el gráfico 5.10 b, han cambiado completamente su patrón exportador, al pasar de una canasta en la que los productos primarios constituían alrededor del 56% a otra en la que las manufacturas, incluso de elevado contenido tecnológico, constituían un 87%. Un proceso similar, aunque de mucha menor magnitud, se observó en los países del Caribe, tal como puede verse en el gráfico 5.10 c. En los tres casos, los cambios comentados se originaron

<sup>8</sup> En Venezuela, Ecuador y Paraguay, los dos principales productos de exportación representaron el 82%, el 55% y el 45% de sus exportaciones en 2001, respectivamente. En los tres casos se trata de productos primarios: petróleo crudo y derivados, petróleo crudo y plátanos, y soja y tabaco, respectivamente. En Chile el cobre alcanza al 35% y en Colombia el petróleo crudo y el carbón a más del 30%.

en el fuerte aumento de la participación de las actividades maquiladoras en las exportaciones, tal como puede verse en el cuadro 5.2.

Cuadro 5.2  
**IMPORTANCIA DE LAS MAQUILADORAS/ZONAS PROCESADORAS DE EXPORTACIÓN**  
(En millones de dólares y porcentajes)

	1980	1990	1995	2000	2001	2002
México						
Exportaciones totales (A)	18 031	40 711	79 542	166 455	158 443	160 763
Exportaciones maquiladoras (B)	2 519	13 873	31 103	79 468	76 881	78 098
(B)/(A) (%)	14,0	34,1	39,1	47,7	48,5	48,6
República Dominicana						
Exportaciones totales (A)	962	735	3 780	5 737	5 276	5 183
Exportaciones maquiladoras (B)	...	...	1 565	...	4 482	4 336
(B)/(A) (%)	...	...	41,4	...	84,9	83,6
Costa Rica						
Exportaciones totales (A)	1 001	1 354	3 482	5 813	4 923	5 259
Exportaciones maquiladoras (B)	...	307	910	3355	2692	2967
(B)/(A) (%)	...	22,6	26,1	57,7	54,7	56,4
El Salvador						
Exportaciones totales (A)	1 075	644	1 651	2 963	2 891	3 017
Exportaciones maquiladoras (B)	...	81	647	1612	1690	1758
(B)/(A) (%)	...	12,6	39,2	54,4	58,4	58,3
Guatemala						
Exportaciones totales (A)	1 520	1 211	2 158	3 082	2 860	2 629
Exportaciones maquiladoras (B)	...	285	699	1488	1612	1549
(B)/(A) (%)	...	23,5	32,4	48,3	56,4	58,9

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

El aumento de la actividad de las maquiladoras que, como ya señalamos, es la razón por la que México, Centroamérica y el Caribe lideraron el proceso de crecimiento de las exportaciones regionales, originó también un fuerte aumento de la participación de estos países en la exportaciones mundiales de productos con mayor contenido tecnológico, tal como surge del cuadro 5.3.

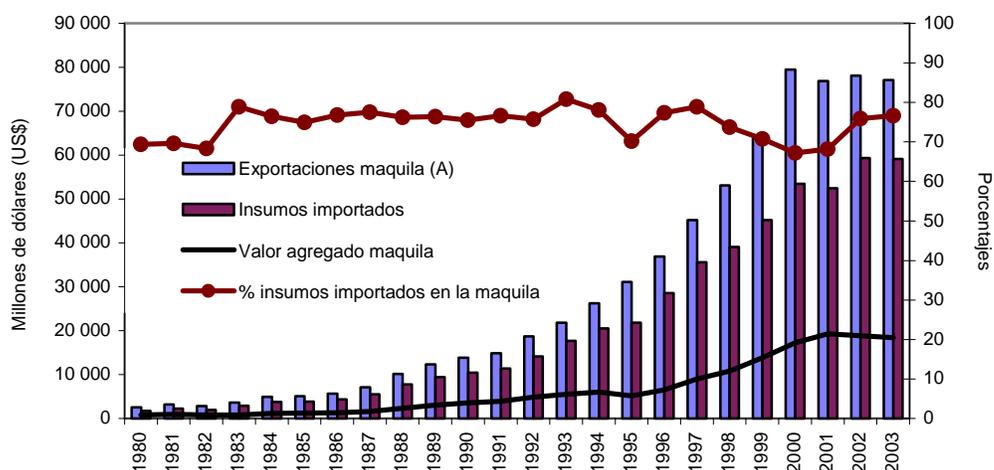
Cuadro 5.3  
**EXPORTACIONES DE MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES**  
(Porcentajes)

	1985	1990	1995	2000	Variación 1985-2000
Participación total	2,39	1,96	2,40	3,35	40,2
1. Recursos naturales	5,01	3,56	3,28	3,54	-29,3
2. Manufacturas basadas en recursos naturales	2,09	1,82	1,86	2,10	...
3. Manufacturas no basadas en recursos naturales	1,34	1,55	2,33	3,57	166,4
- Tecnología baja	1,25	1,53	2,48	3,92	213,6
- Tecnología media	1,27	1,64	2,51	3,68	189,8
- Tecnología alta	1,66	1,40	1,91	3,19	92,2
4. Otros	2,06	2,01	2,37	3,27	58,7

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

El hecho de que se trate en su mayor parte de actividades de maquila no implica, necesariamente, que se trate de industrias que irremediablemente deban apoyarse en la abundancia relativa de mano de obra de baja calificación y ser muy dependientes de insumos importados. De hecho, como señalan Buitelaar, Padilla y Urrutia-Alvarez (1999), México y Costa Rica iniciaron a fines de la década de los años noventa un proceso prometedor de incorporación de mano de obra más calificada, acompañado de un paulatino incremento del contenido de valor agregado doméstico de la producción. En el caso de México, sin embargo, este proceso parece haberse detenido, y en alguna medida revertido, como muestra la evolución de la relación entre importaciones y exportaciones que puede verse en el gráfico 5.11. Mientras que entre 1995 y 2001 el contenido de valor agregado de la maquila aumentó de manera sostenida, al mismo tiempo que se reducía la relación entre las importaciones y las exportaciones, desde 2001 el contenido de valor agregado ha tendido a estancarse, en tanto que la relación entre las importaciones y las exportaciones retornó al promedio histórico que la ubica entre el 70% y el 80%.

Gráfico 5.11  
**MAQUILA EN MÉXICO: EXPORTACIONES TOTALES E INSUMOS IMPORTADOS, 1980-2003**  
*(En millones de dólares y porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México (<http://www.inegi.gob.mx/>).

En suma, los patrones de inserción y especialización exportadora de la región están determinados por ventajas comparativas estáticas, derivadas de la abundancia de recursos naturales o de mano de obra no calificada, o ventajas de localización, derivadas de la cercanía a mercados de alto poder adquisitivo como los de América del Norte.

Aunque estas exportaciones no han podido hasta el momento producir el resultado esperado en términos de crecimiento, ni han logrado generar un proceso endógeno de asimilación y difusión de conocimiento que se traduzca en una oferta con rápida capacidad de respuesta y lo suficientemente diversificada de bienes y servicios exportables, puede constituir una base interesante a partir de la cual impulsar estrategias orientadas a aumentar su contenido de valor agregado doméstico, así como a profundizar y difundir procesos de aprendizaje, de progreso técnico y de innovación y, de un modo general, el desarrollo de la competitividad sistémica.

Los sectores basados en recursos naturales pueden presentar altas tasas de crecimiento de la productividad, así como oportunidades para la incorporación de conocimientos y transferencia tecnológica y encadenamientos con otros sectores productivos, de la misma manera que ocurre en el sector manufacturero de alta tecnología. Las industrias maquiladoras pueden generar empleo y contribuir a la formación de recursos humanos, introduciendo una gestión empresarial moderna y fomentando capacidades productivas locales.

Sin embargo, para que un patrón de inserción basado en la maquila, en la explotación de recursos naturales o cualquier otro, cumplan con los resultados esperados, es necesario invertir en recursos materiales y humanos, y contar con políticas de apoyo público al desarrollo productivo. La estrategia de inserción internacional debe otorgar prioridad al crecimiento y la diversificación de las exportaciones como una meta de largo plazo, y debe integrar la actividad exportadora con las demás actividades de la economía y coordinar los sistemas de fomento de las exportaciones con las políticas de desarrollo industrial, tecnológico y laboral.

## II. Políticas para la inserción internacional

### 1. El contexto general

A partir de mediados de la década de 1980, la mayoría de los países de América Latina comenzó a adoptar políticas de liberalización comercial.<sup>9</sup> Más allá de las diferencias en los procesos de apertura de los diferentes países de la región, estas políticas se caracterizaron por una rápida y significativa reducción de las barreras comerciales, aranceles en niveles bajos y con pocos (o sin) tramo arancelario. Asimismo, se fueron eliminando los subsidios a las exportaciones, con excepción de los reintegros de derechos de importación o impuestos indirectos pagados por los exportadores por insumos incorporados a las exportaciones.

A diferencia de lo que ocurrió en la región, la apertura económica de los países asiáticos fue el resultado un largo proceso liderado por el Estado, cuyo objetivo era la construcción de un aparato productivo orientado hacia los mercados internacionales. Cuando se liberalizaron las importaciones en Asia, la transformación estructural de la economía ya había avanzado y las exportaciones de manufacturas exhibían un prolongado dinamismo. A ello se agregaba, en general, una situación macroeconómica equilibrada, cercana al pleno empleo y con tasas de inversión notablemente elevadas, que llegaban al 30% del PIB y más. Por el contrario, los países de América Latina y el Caribe impulsaron una profunda liberalización de las importaciones al mismo tiempo que comenzaron a aplicar sus estrategias de internacionalización, en muchos casos, en medio de procesos de estabilización recesivos y con una baja tasa de formación de capital que se ubicó en alrededor del 20% del PIB.

Además, la cuenta de capital de la balanza de pagos se liberalizó al mismo tiempo que la cuenta corriente, en una coyuntura en la que los flujos de capitales externos regresaron masivamente a la región, originando la pérdida de control sobre el tipo de cambio por parte de las autoridades económicas de los países y, consecuentemente, una significativa apreciación cambiaria real en casi toda la región (véase el capítulo 3).<sup>10</sup> Este efecto se vio agravado, en algunos casos, porque la liberalización comercial fue acompañada, además, por la aplicación de políticas de estabilización que utilizaron el tipo de cambio como herramienta antiinflacionaria, aprovechando la relativa holgura de divisas que caracterizó a la región en gran parte de los años noventa.

Por otra parte, mientras las reformas económicas, en especial la apertura comercial, implicaban el desmantelamiento de las instituciones y sistemas de incentivos, originalmente concebidos para proteger al sector productor de bienes que competía con las importaciones, no hubo un desarrollo adecuado de otros tipos de arreglos institucionales dirigidos a promover procesos productivos orientados hacia las exportaciones, ni una estrategia clara y definida para incentivar el incremento de la competitividad sistémica a través de la innovación tecnológica, la capacitación de los recursos humanos o la provisión de infraestructura, entre otros elementos. Más aún, en algunos

<sup>9</sup> Chile había sido un pionero en este sentido, ya que su proceso de liberalización data de mediados de los años 70. En 1985 inician procesos profundos de liberalización comercial México y Bolivia, que luego son seguidos por Venezuela, Colombia, Perú y la Argentina hacia comienzos de la década del 90.

<sup>10</sup> La brecha cambiaria tiende, en verdad, a subestimarse, dado que la apertura implica la existencia de un tipo de cambio real de equilibrio más alto que el que regia antes de ella.

casos, los ajustes fiscales de fines de los años noventa y la percepción de que el mercado proveería la competitividad necesaria, conllevaron a la descomposición de las estructuras existentes de promoción de exportaciones.

De esta forma, con alguna excepción, los países de la región carecen actualmente de una infraestructura promocional completa, que combine instrumentos fiscales y financieros, con otros destinados a facilitar el acceso a mercados, y que permitan: i) la reducción del sesgo antiexportador que aún persiste en las economías de la región, así como los incentivos hacia la producción para el mercado interno; ii) la compensación de los costos relacionados con el acceso a nuevos mercados de exportación; y iii) el fomento de una mayor diversificación de las exportaciones, que reduzca la vulnerabilidad de las economías de la región ante los impactos internacionales.

La difícil tarea de diseñar políticas e instrumentos para aumentar y mejorar la calidad de la inserción en los mercados externos se produce, además, en un contexto internacional en el que las negociaciones multilaterales imponen restricciones a las medidas de promoción de la exportación, que superan a las que en su momento enfrentaron, tanto los países industrializados como, más recientemente, las economías dinámicas del este de Asia.

Por otro lado, ni las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay ni las citas de Cancún y Miami preparatorias de la Ronda de Doha han contribuido al progreso en la apertura de aquellos mercados donde la región tiene o puede desarrollar ventajas comparativas, como los mercados para productos agrícolas. Además, el comercio mundial tiende a segmentarse, como consecuencia de una cantidad creciente de acuerdos subregionales y bilaterales, que discriminan contra los países que no son miembros e imponen nuevas restricciones que, en algunos casos, van más allá de las impuestas por los acuerdos multilaterales.

## **2. Los sistemas de promoción de las exportaciones**

Como se ha señalado anteriormente, en la región constituyen una excepción los casos en los que se combinan, de manera equilibrada, los incentivos tradicionales, es decir, fiscales y financieros, con otro tipo de instrumentos dirigidos a diversificar la estructura de las exportaciones, tanto por la aparición de nuevos productos exportables, como por la apertura de nuevos mercados de destino. El panorama de la región muestra que, en general, son escasos los estímulos para mejorar la oferta exportable, cómo la introducción de normas de calidad, o allanar el acceso a mercados mediante actividades de promoción y establecimiento de marcas, inversión en el exterior en instalaciones que faciliten la comercialización o el apoyo para la participación en cadenas mayoristas de distribución, entre otras actividades.

Los mecanismos de promoción tradicionalmente usados en la región han sido los incentivos fiscales y los financieros (véanse CEPAL (1995) y CEPAL (2002e)). Además, como una forma de estimular las ventas externas y, al mismo tiempo, promover la absorción de mano de obra y la internacionalización del progreso técnico, muchos países de América Latina y el Caribe han recurrido al establecimiento de regímenes promocionales específicos, ya sea mediante la diferenciación de las unidades procesadoras de rubros de exportación, la explotación de sus ventajas en los mercados de servicios o en productos ambientalmente idóneos.

### **a) Incentivos fiscales**

El fomento a las exportaciones mediante los estímulos fiscales es una práctica de larga data y extendida en la región, aunque con diferencias entre los países, tal como puede verse en el cuadro 5.4 y 5.5. En Argentina, Brasil, Chile y Colombia se ha contado con incentivos de diverso tipo desde los años sesenta, mientras que en otros países, como Nicaragua, esos incentivos han sido incorporados más recientemente.

Cuadro 5.4  
**RESUMEN DE LOS INCENTIVOS FISCALES A LAS EXPORTACIONES - ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR**  
 (Marzo de 2004)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay	Venezuela
Reintegros	Devolución de los impuestos indi-rectos (manufac-turas, plantas-llave en mano y expor-taciones de algunas regiones) (1991)	Certificado de reintegro arancelario (CRA) DS 21660 (Hasta 1991)	No	Niveles similares a aranceles	Certificado de reintegro tributario (CERT) Ley 48 de 1983. Sustituyó al CAT. Derogado en 2002	No	Devolución de impuestos pagados una vez realizada la exportación (5% del valor ad valorem)	Sí	Sí
Certificados de abono tributario	No	Certificado denota de crédito negociables (CENOCREN) DS 21530	No	No	Certificado de abono tributario (CAT) Decreto ley 444 de 1967 (derogado)	Certificado de abono tributario (CAT). Ley de desarrollo agropecuario (derogado)	Crédito fiscal (Reembolso de impuestos)	Sí	Certificado especial de reintegro tributario <sup>a</sup>
Reintegro de derechos ( <i>drawback</i> )	Restitución de impuestos de importación y tasas (1960)	Devolución de derechos por insumos importados incluidos en las exportaciones (1991).	Restitución de impuestos de importación y tasas (1964)	Restitución de impuestos de importación y tasas (1988)	<i>Duty Drawbak</i> Plan Vallejo, creado por Decreto ley 444de 1967 (hasta fines de 2004)	Sí	Sí	Mecanismo de admisión temporaria con excepción de aranceles	Sí
Exención del impuesto al valor agregado	Incluye crédito para etapas anteriores a la exportación	Certificado de devolución de impuestos (CEDEIM) Ley 1489 (16/04/1993)	Derecho constitucional desde 1965	No	No	Sí, Empresas petroleras. En revisión por parte del gobierno	“Saldo a favor del exportador” por concepto de IVA. D.S. No. 126 (1994)	Mecanismo de devolución de tributos	No
Exención de otros impuestos indirectos	Incluye exportadores indirectos	No	No	No	No	No	No	Mecanismo de devolución de tributos	No
Exención del impuesto a las ganancias	No	No	No	No	Exención total de impuestos en zonas francas industriales	No	Exención total de impuestos en zonas francas industriales	No	Exención total de impuestos en zonas francas industriales
Incentivos sujetos al desempeño exportador	Régimen de especialización industrial (de 1993 a 1996) Régimen compensado automotriz (1991)	No	Existieron entre 1972 y 1990	Reintegro simplificado (1985)	No	No	Reintegro simplifi-cado para reconocimiento ex ante del <i>drawback</i> , con base en factura de garantía.	No	No
Incentivos a empresas comercializadoras	No	No	Existió hasta 1990	No	No	No	No	No	No
Zonas francas o procesadoras de exportaciones/maqui-ladoras	Sí	Sí (Zona franca industrial) DS 21660 16/04/1993. Régimen de internación temporal para exportación (RITEX)	Sí (1967)	Sí (1974)	Sí (Sector Textil)	Sí Ley No. 90 (3/08/1990)	Sí, Zofratca y CETICOS. Para empresas que exportan el 92% de su producto	Sí	Sí
Pago diferido de tributos aduaneros	No	No	No	Para bienes de capital	No	No	No	No	No

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, y de los siguientes estudios: Tomás Uribe, Promoción y fomento de las exportaciones en la Comunidad Andina de Naciones, Santiago de Chile, CEPAL, 2004; Alejandra Labarca Instrumentos de fomento exportador y su relación con la evolución de la estructura exportadora en Chile, Santiago de Chile, CEPAL, 2004; Roberto Villamil y Marcel Vaillant, Promoción y fomento de las exportaciones en el Uruguay, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

<sup>a</sup> Hasta mediados de los años noventa. Certificado especial de reintegro tributario para exportaciones agrícolas no tradicionales, dependiendo del valor agregado nacional (bonos de exportación). D.881/75 (1992).

Cuadro 5.5  
**RESUMEN DE LOS INCENTIVOS FISCALES A LAS EXPORTACIONES - MÉXICO, CARIBE Y CENTROAMÉRICA**  
*(Marzo de 2004)*

	México	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Jamaica	Otros Caribeños <sup>d</sup>
Reintegros	No	Devolución de derechos arancelarios <sup>b</sup> impuestos a la importación e IVA (1989)	Devolución de impuestos a la importación y otros impuestos indirectos. <sup>c</sup> Reintegro de crédito fiscal a exportadores (Art. 77 Ley de IVA)	El Impuesto sobre Ventas (ISV) pagado en la compra de insumos, se convierte en crédito abono tributario de la empresa (Ley de impuesto sobre las ventas)	Reintegro tributario del 1,5% del valor de las exportaciones de bienes	No	...	No
Certificados de abono tributario	No	No	No	No	Existió (hasta 1997)	Existió (hasta 1999)	...	No
Reintegro de derechos ( <i>drawback</i> )	Restitución de impuestos de importación y tasas (1960) <sup>a</sup>	Para empresas exportadoras o maquiladoras	No	No	No	No	...	No
Exención del impuesto al valor agregado	Incluye etapas anteriores a la exportación (1985) <sup>a</sup>	Régimen de exportación de componente agregado total	Sí (con tasa cero)	Sí (1998) Impuesto sobre ventas	Sí (1991)	Sí (1972)	Sí	Sí
Exención de otros impuestos indirectos	Sí, para países no miembros del TLCAN Propuesta proyecto de ley zonas estratégicas presentado al Congreso, diciembre/2002	Régimen de exportación de componente agregado total	Sí	Sí (1998)	Sí (1991)	Sí (1972)	Sí	Sí
Exención del impuesto a las ganancias	Sí, para países no miembros del TLCAN Propuesta proyecto de ley zonas estratégicas presentado al Congreso, diciembre/2002	Para exportaciones a países fuera del área centroamericana	Para las zonas francas	Sí (1998)	Sí (1992)	Existió hasta 1996	...	Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Guyana
Incentivos sujetos al desempeño exportador	Programa de empresas latamente exportadoras (ALTEX)	No	No	No	No	No	...	Guyana y la OECO
Incentivos a empresas comercializadoras	Exención del IVA (1997)	Exoneración de impuestos, derechos arancelarios y cargos	No	No	No	No	...	No
Zonas francas o procesadoras de exportaciones /maquiladoras	Diversas regiones con empresas maquiladoras (1965)	Sí (1989)	Sí (1974) Reformado en 1998	Sí (1976)	Sí (1991)	Sí (1981)	...	No

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, así como de los siguientes estudios: Eduardo Alonso, Promoción y fomento de las exportaciones en México y Centroamérica, Santiago de Chile, CEPAL, 2004; y Esteban Pérez, *Export promotion policies in CARICOM & Caribbean economies*, Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2004.

<sup>a</sup> Para países no miembros del TLCAN.

<sup>b</sup> Sólo cuando se utiliza el régimen de devolución de derechos, de lo contrario las empresas tienen exoneración o suspensión de pago.

<sup>c</sup> Se devuelve únicamente el 6% del valor FOB; y <sup>d</sup> Incluye Barbados, Granada, Guyana, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

Los instrumentos de uso más común están vinculados con el acceso a insumos importados en condiciones preferenciales y con exención del impuesto al valor agregado y de otros impuestos indirectos. Más que incentivar las exportaciones en sentido estricto, buscan compensar la carga fiscal interna, respondiendo a la práctica internacional de aplicación de impuestos indirectos en el lugar de destino. Algunos países, como los centroamericanos, mantienen en vigencia la exención del impuesto sobre las utilidades, eliminado en la mayor parte de la región, para exportaciones a países fuera de Centroamérica.

Son usuales los mecanismos de reintegro o devolución de impuestos a la exportación en Argentina, Chile, El Salvador y Guatemala, así como el mecanismo de suspensión o reintegro de derechos de importación sobre bienes relacionados con una operación de exportación, vigente en la mayor parte de los países de América del Sur, El Salvador, Guatemala y México.

En cambio, en pocos los países, entre ellos, El Salvador, Guatemala y México, se conceden incentivos específicos a empresas comercializadoras —en Brasil ese incentivo existió hasta 1990— y es, sobre todo, en México y los países de Centroamérica y el Caribe que se ha estimulado la creación de zonas francas de importaciones, aunque con marcadas diferencias entre ellos. No obstante, hay casos de menor significación, que muchas veces se instrumentan como incentivo a zonas fronterizas o deprimidas, en la mayoría de los países.

Cabe señalar, por último, que los incentivos sujetos al desempeño exportador se han ido eliminando a partir de la segunda mitad de los años ochenta, ya sea por limitaciones de orden fiscal, por acuerdos entre países socios en procesos de integración regional, por las marcadas devaluaciones que siguieron a la crisis de la deuda y que alentaron dicha eliminación o por lo establecido por la OMC.<sup>11</sup>

## **b) Incentivos financieros**

En el plano financiero, los países en desarrollo sufren una desventaja derivada no sólo de sus menores niveles de ingreso, sino también del menor desarrollo de sus mercados de capitales, que los coloca en una posición desfavorable respecto de sus competidores (véase el capítulo 3 de este documento). Estas limitaciones, en particular en lo referente al costo del crédito y a la virtual ausencia de financiación de largo plazo dificultan la actividad económica en general, pero son especialmente limitantes para el desarrollo de nuevos mercados de exportación o nuevas ofertas exportables.<sup>12</sup>

Por esta razón, en muchos países de la región se han implementado mecanismos de apoyo financiero a las exportaciones que suponen, en general, el uso de recursos públicos. Entre estos mecanismos se incluye el financiamiento directo, los descuentos de títulos adquiridos a exportadores, la cobertura de la diferencia entre las tasas de interés de mercado y tasas fijas establecidas a un nivel menor, y la provisión de seguros y créditos.<sup>13</sup>

Como puede verse en los cuadros 5.6 y 5.7, no todos los países de la región tienen sistemas de incentivos financieros a las exportaciones, y no todos los que los tienen disponen de líneas específicas de financiamiento para la promoción comercial o para las inversiones de los exportadores en activos fijos, o mecanismos que faciliten el acceso al financiamiento a los agentes que actúan en las diversas etapas del proceso productivo.

<sup>11</sup> En la reunión ministerial de Doha se estableció que a partir del año 2008 debe iniciarse el desmantelamiento de los incentivos condicionados al desempeño exportador, proceso que debe concluirse a fines del 2009.

<sup>12</sup> Hay una correlación positiva entre la disponibilidad de financiamiento para las exportaciones y el incremento de la participación de las exportaciones de manufacturas en el total exportado.

<sup>13</sup> Las políticas de seguro de crédito —sobre todo para los créditos de preembarque— no son totalmente eficientes, en la medida en que el acceso efectivo al crédito esté concentrado en aquellos exportadores en condiciones de ofrecer garantías, lo que en gran medida discrimina a las empresas pequeñas y medianas.

En un conjunto de países, integrado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela, se cuenta con líneas de crédito de pre-embarque y post-embarque, y el financiamiento a la promoción comercial está, igualmente, presente en casi todos ellos. En Brasil, Chile y México se cuenta, además, con líneas destinadas al financiamiento de activos fijos ligados a la exportación, y al desarrollo de productos exportables.

Otros instrumentos, utilizados en algunos países de América del Sur, Jamaica, México, y Trinidad y Tabago, son los mecanismos de seguro al crédito de pre-embarque, seguro al crédito de post-embarque, fondos de garantía para productos exportables y cobertura de préstamos bancarios a exportadores. Además, en países como Argentina, Brasil, El Salvador y México, se dispone de mecanismos variados de financiamiento específico a pequeñas y medianas empresas exportadoras.

En general, el financiamiento se concentra en los exportadores finales, siendo pocos los mecanismos que benefician a los proveedores de insumos al sector exportador. Aun con las limitaciones señaladas precedentemente, la banca comercial desempeña un papel clave en el financiamiento de las exportaciones en la mayoría de los países de la región. Por su parte, en Centroamérica, la utilización de instrumentos financieros en el apoyo a las exportaciones está mayormente relegada a un segundo plano, detrás de los incentivos fiscales.

### **c) Los regímenes de procesamiento o maquila de las exportaciones<sup>14</sup>**

Ha sido una práctica bastante usual en la región el establecimiento de regímenes especiales para el procesamiento de rubros de exportación, ya sea a través de unidades productivas específicas —maquilas— o de zonas donde las empresas cuentan con un tratamiento fiscal especial o zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE).

Las ZPE, son enclaves que permiten la aplicación de políticas de libre importación y de promoción de exportaciones, sin alterar el régimen comercial ni la estructura de protección en el resto del territorio nacional.<sup>15</sup> Estas zonas son áreas limitadas que quedan al margen de la jurisdicción de la aduana del país, y el incentivo más común es la exención del impuesto sobre la importación de mercaderías extranjeras. Generalmente, las ZPE producen manufacturas livianas que suponen un uso intensivo de mano de obra.

En algunas economías de la región, las ZPE o las maquilas han contribuido en forma importante a la generación de puestos de trabajo y al aumento del contenido tecnológico de las exportaciones. No obstante, las exportaciones netas de las ZPE son bastante menores que las exportaciones brutas, debido a la gran proporción de contenido importado (Kuwayama y Durán, 2003). Una de las debilidades de las ZPE es, entonces, su escasa vinculación con el resto del aparato productivo, reflejada en un efecto débil en la evolución del PIB.

Por otra parte, los gastos relacionados con la provisión de la infraestructura que exige la instalación y el funcionamiento de las ZPE pueden elevar sustancialmente el costo gubernamental del empleo generado. En algunos casos, además, las concesiones e incentivos concedidos a las empresas radicadas en las ZPE han conducido al desplazamiento de productores locales, originalmente instalados fuera de la zona especial.

<sup>14</sup> El tema ha sido tratado en profundidad en CEPAL, México: La industria maquiladora, 1996 y Buitellar, Padilla y Urrutia-Alvarez (1999).

<sup>15</sup> La definición de ZPE como enclaves físicos no siempre es precisa. En varios países existen plantas con tratamiento fiscal y cambiario diferenciado, que procesan productos exportables y están localizadas en diversas partes del territorio nacional.

**Cuadro 5.6**  
**RESUMEN DE LOS INCENTIVOS FINANCIEROS A LAS EXPORTACIONES - ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR**  
*(Marzo de 2004)*

	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Perú</b>	<b>Uruguay</b>	<b>Venezuela</b>
Crédito de pre y Post-embarque	Líneas de crédito del BICE y de bancos comerciales	No	Productos seleccionados BNDES-Exim	Financiamiento a insumos nacionales p/ xportadores (CORFO)	Línea de crédito del BANCOLDEX a través de bancos comerciales	Banca privada y crédito EXIMBANK a través de la Corporación financiera nacional (CFN)	Banca privada	Línea de crédito del BROU (1969)	Línea de crédito del BICE a través de bancos comerciales
Crédito de post-embarque	Líneas de crédito del BICE y de bancos comerciales	No	Productos seleccionados recursos del PROEX	Financiamiento al comprador de bienes de consumo duradero (CORFO)	Línea de crédito del BANCOLDEX a través de bancos comerciales	Banca privada	Banca privada	Línea de crédito del BROU (1979)	Línea de crédito del BANCOEX a través de bancos comerciales
Promoción comercial	Banco de la Nación	Recursos propios como contraparte a proyectos CAF, BID, Banco Mundial y otros	Recursos del BNDES-Exim	Financiamiento de gastos de comercialización en el extranjero (CORFO)	Subsidio al transporte de PROEXPORT (suprimido en 2002)	COERPEI <sup>a</sup> Cámara de Comercio de Guayaquil <sup>a</sup>	Recursos propios PROMPEX Perú	Línea de crédito del BROU (1969)	BANCOEX <sup>a</sup>
Financiamiento de activos fijos a exportadores	No	No	BNDES (2002) Empresas de capital nacional en el exterior	Devolución anticipada del IVA a proyectos de inversión de exp. (2000)	Línea de crédito del BANCOLDEX a través de bancos comerciales	Banca privada y crédito EXIMBANK a través de la Corporación financiera nacional (CFN)	Banca privada FOGAPI	Línea de crédito del BROU (1969)	Líneas de crédito del BANCOEX a través de bancos comerciales
Financiamiento del desarrollo de productos exportables	No	No	Para pymes (APEX) (1997)	Línea crédito CORFO	Línea de crédito del BANCOLDEX a través de bancos comerciales	Crédito de U.S. TDA y crédito del Banco Mundial – CORPEI para estudios de Proyectos Piloto	No	No	Líneas de crédito del BANCOEX a través de bancos comerciales
Seguro al crédito de pre-embarque	Aseguradoras privadas	No	Sí	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	No	Aseguradoras privadas (SEPIMEX / Cofide) <sup>c</sup>	No	Aseguradoras privadas
Seguro al crédito de post-embarque	BICE y aseguradoras privadas	No	Aseguradora de capital mixto (público y privado) (1997)	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	No	Aseguradoras privadas	No	Aseguradoras privadas
Fondo de garantía para exportadores	No	No	Fondo de garantía para promoción de competitividad (1997)	Fondo de garantía para exportadores no tradicionales (1987)	No	No	No	No	No
Cobertura de préstamos bancarios a exportadores	BICE	No	Fondo de garantía a exportaciones (BNDES)	Cobertura de préstamos (Cobex)	No	No	No	No	No
Financiamiento a pymes exportadoras	Programa PYMEXPORTA, BICE y bancos comerciales	No	No	No	No	No	(SEPIMEX / Cofide) <sup>a</sup>	No	No

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, y de los siguientes estudios: Tomás Uribe, , Promoción y fomento de las exportaciones en la Comunidad Andina de Naciones, Santiago de Chile, CEPAL, 2004; Alejandra Labarca Instrumentos de fomento exportador y su relación con la evolución de la estructura exportadora en Chile, Santiago de Chile, CEPAL, 2004; Roberto Villamil y Marcel Vaillant, Promoción y fomento de las exportaciones en el Uruguay, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

<sup>a</sup> Subsidio parcial a la participación en eventos, ferias y misiones en el extranjero. <sup>b</sup> Programa Gestor de Exportación a tiempo parcial (GTP). <sup>c</sup> Fondo para Seguros de Crédito al Exportador (SEPIMEX) Asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas 50 millones de dólares, cubre el 50% del valor de líneas de crédito preembarque otorgadas por la banca privada. Dicho fondo será administrado por la Corporación financiera de desarrollo de Perú (COFIDE).

Cuadro 5.7  
**RESUMEN DE LOS INCENTIVOS FINANCIEROS A LAS EXPORTACIONES - MÉXICO, CARIBE Y CENTROAMÉRICA**  
 (Marzo de 2004)

	México	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Jamaica	Otros países caribeños <sup>b</sup>
Crédito de pre-embarque	Para productos manufacturados BANCOMEXT (1988)	Banca privada comercial <sup>a</sup>	Banca privada comercial <sup>a</sup>	No	Banca Privada Comercial <sup>a</sup>	Banca Privada Comercial <sup>a</sup>	National Export-Import Bank	Trinidad y Tabago EXIMBANK <sup>c</sup>
Crédito de post-embarque	Recursos BANCOMEXT (1985)	Banca privada comercial <sup>a</sup>	Banca privada comercial <sup>a</sup>	No	Banca Privada Comercial <sup>a</sup>	Banca Privada Comercial <sup>a</sup>	National Export-Import Bank	Trinidad y Tabago EXIMBANK <sup>c</sup>
Promoción comercial	Recursos BANCOMEXT (1985)	No	No	No	No	No	JAMPRO	Trinidad y Tabago (TIDGO), Barbados (BIDC)
Financiamiento de activos fijos a exportadores	Recursos BANCOMEXT (1985)	Banca privada comercial <sup>a</sup>	Banca privada comercial <sup>a</sup>	No	Banca privada comercial <sup>a</sup>	Banca privada comercial <sup>a</sup>	...	...
Financiamiento del desarrollo de productos exportables	Recursos BANCOMEXT (1985)	Banca privada comercial <sup>a</sup>	Banca privada comercial <sup>a</sup>	Banca privada comercial <sup>a</sup> y apoyo del Estado	Banca privada comercial <sup>a</sup>	Banca privada comercial <sup>a</sup>	...	...
Seguro al crédito de pre-embarque	BANCOMEXT	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	National Export-Import Bank	Trinidad y Tabago EXIMBANK
Seguro al crédito de post-embarque	BANCOMEXT	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas	National Export-Import Bank	Trinidad y Tabago EXIMBANK
Fondo de garantía para exportadores	BANCOMEXT	No	No	No	No	No	National Export-Import Bank	Trinidad y Tabago EXIMBANK
Cobertura de préstamos bancarios a exportadores	BANCOMEXT	No	No	No	No	No	No	No
Financiamiento a pymes exportadoras	Programa "México Exporta" (BANCOMEXT)	Banca privada comercial <sup>a</sup>	Fondo de fomento a las exportaciones Fondo de asistencia técnica para el exportador	Banca de Segundo Piso: BCIE, BGA, FICOHSA, FUNDACIÓN COVELO, COHEP	Banca privada comercial <sup>a</sup>	Banca privada comercial <sup>a</sup>	No	No

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, así como de los siguientes estudios: Eduardo Alonso, Promoción y fomento de las exportaciones en México y Centroamérica, Santiago de Chile, CEPAL, 2004; y Esteban Pérez, *Export promotion policies in CARICOM & Caribbean economies*, Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 2004.

<sup>a</sup> En todos los países centroamericanos, la banca privada comercial juega un papel preponderante en las actividades de comercio exterior, a través de sus recursos propios, y la gestión de líneas de créditos otorgadas por organismos internacionales como el Banco Centroamericano de Integración Económica o el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), organismos que además otorgan créditos a la banca privada de los demás países de la región. No obstante existir, en algunos países como Honduras la banca privada no se aprovecha plenamente.

<sup>b</sup> Barbados y Trinidad y Tabago.

<sup>c</sup> Financiamiento además por la Agencia *Regional Caribbean Exports*.

#### **d) Los servicios y el comercio**

El comercio de servicios comprende transacciones en las que: i) los residentes de un país pueden desplazarse a otro país para adquirirlos, como en el caso del turismo, o prestarlos mediante consultorías; ii) pueden ser incorporados a algún soporte material e instrumentarse mediante transacciones por medios electrónicos; iii) el intercambio ocurre entre residentes del mismo país, pero a través de un prestador que es una empresa de capital extranjero, y iv) pueden ser un medio de apoyo al intercambio de bienes, transportes o servicios financieros.

La participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial de servicios es modesta, tan sólo un 4% en 2001, y la región en su conjunto acumula un fuerte déficit en este rubro. Dentro de un panorama bastante variado, en relación con la importancia de las distintas actividades comprendidas en los servicios en cada país, el turismo es la principal actividad generadora de divisas y empleos, especialmente, como se señaló en el punto II.2, para las economías del Caribe, Centroamérica y México. En este último país y en otros, como Brasil, se destacan las actividades relacionadas con el comercio, el transporte, la construcción civil y, en menor medida, los programas informáticos.

Los principales incentivos fiscales disponibles para la promoción de las exportaciones de bienes pueden ser extendidos a los servicios.<sup>16</sup> Algunos de estos incentivos son: i) el mecanismo de reintegro de derechos existente en Argentina, Chile o República Dominicana; ii) la devolución de impuestos indirectos, como ocurre en México; iii) los mecanismos de almacenes particulares de exportación y zonas de procesamiento de exportaciones, como en Chile; iv) el pago diferido de aranceles para la importación de bienes de capital, como en Chile, México o Uruguay; y v) la equiparación de los servicios de turismo a las exportaciones, con exención de impuestos como ocurre en Chile.

Los mecanismos de financiamiento que pueden aplicarse a los servicios pueden ser, entre otros: i) el financiamiento para la adquisición de servicios nacionales en los mercados externos, como ocurre en Brasil o Chile; ii) el financiamiento de inversiones en el exterior, como ocurre en Centroamérica; iii) los seguros de exportación, y iv) el financiamiento al desarrollo y difusión de nuevos productos como ocurre en Argentina, Brasil o México.

Otros instrumentos de apoyo al comercio de servicios son los acuerdos internacionales: i) de doble tributación; ii) de doble cotización previsional; iii) de protección y promoción de inversiones; y iv) de apoyo a la movilidad internacional, a los prestadores de servicios, entre otros.

#### **e) Los bienes y servicios no tradicionales**

Un área que ofrece enormes oportunidades, poco explotadas, es la de los bienes y servicios no tradicionales, entre los que destacan los mercados étnicos y de nostalgia, los bienes y servicios ambientales, así como ciertos rubros agropecuarios (véanse el recuadro 5.1 y el capítulo 4). Su producción puede realizarse en pequeñas y medianas empresas, donde se genera un número importante de empleos, y suele enfrentar una demanda bastante dinámica, cuyo potencial está insuficientemente explotado.

Las limitaciones que enfrenta el comercio de productos agrícolas tradicionales, muchas veces relacionadas con prácticas proteccionistas en los mercados de los países desarrollados pero, otras veces, relacionadas con cambios en los hábitos de consumo, constituyen una debilidad significativa para el desarrollo futuro del sector agropecuario. El desarrollo de una estrategia tendiente a mejorar la calidad de los productos y adecuarlos a las características requeridas por una demanda cada vez

<sup>16</sup> La justificación para eximir de impuestos indirectos a las exportaciones de bienes, incluido su transporte es que, en general, son gravadas en su lugar de destino. En el caso de los servicios turísticos ello no sucede, dado que el usuario en el extranjero no suele pagar impuestos en su lugar de residencia por los gastos en servicios recibidos en el exterior y compras en tiendas libres de impuestos, con lo cual la exención de impuestos constituye un incentivo al turismo (Prieto, 2003).

más exigente, podría ayudar a corregir o eliminar dichas restricciones, pero esto requeriría de una acción concertada y persistente del Estado en la aplicación de las políticas públicas adecuadas y en el fortalecimiento de las instituciones necesarias para aplicarlas.

América Latina ha quedado rezagada en relación con las transformaciones de los mercados internacionales referidas a la calidad y la inocuidad de los alimentos que se comercian, y necesita hacer un esfuerzo para seguir compitiendo en los mercados de altos precios y altas exigencias en estas materias. Para ello sería necesario: a) perfeccionar la normativa sanitaria y las metodologías de control y certificación; b) desarrollar las normas, regulaciones y métodos de control y certificación de los productos agroalimentarios con atributos específicos de calidad, como el etiquetado y la trazabilidad, perfeccionando los protocolos de producción para productos con atributos de calidad especiales como los productos orgánicos y los productos que no han sido genéticamente modificados; y c) desarrollar la infraestructura física y comercial requerida para comercializar productos diferenciados según atributos especiales de calidad que hacen necesaria la preservación de la identidad para mercados segregados. La adecuación de la normativa, los procedimientos y la infraestructura material pueden requerir importantes aumentos en los costos de comercialización e inversión tanto en infraestructura material como en desarrollo institucional.

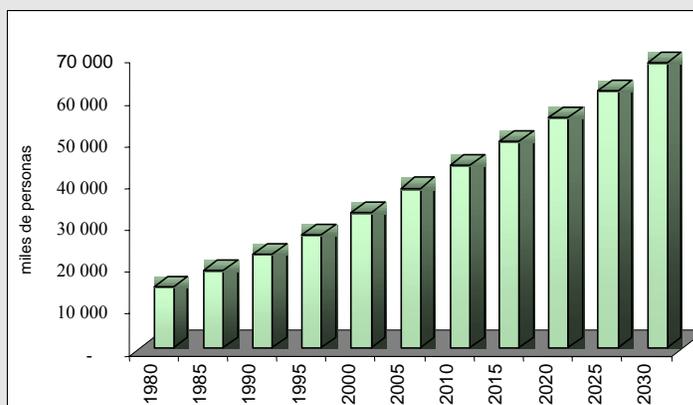
Por último, la riqueza de América Latina y el Caribe, en cuanto a biodiversidad y servicios de la naturaleza, abre nuevas posibilidades que deben ser exploradas con cuidado. La experiencia muestra que, hasta el momento, en un contexto de liberalización comercial donde los países de la región son los dueños de la biodiversidad y los países desarrollados son poseedores de un alto nivel de desarrollo tecnológico e innovador, y en muchos casos son propietarios de las patentes industriales, han surgido conflictos en relación con los derechos de propiedad intelectual.

Recuadro 5.1

### MERCADOS “ÉTNICOS” Y DE “NOSTALGIA”: UNA OPORTUNIDAD PARA PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

La apertura comercial y la desregulación de los flujos financieros también se vieron acompañadas por una mayor migración a nivel internacional y, en el caso de América Latina, por un aumento significativo de la migración hacia Estados Unidos. Los inmigrantes hispanos ya casi alcanzan los 39 millones, un porcentaje importante de la población estadounidense (13% en 2002), y su tasa de crecimiento es mayor que la de todos los demás grupos en ese país. Si a ello se agrega que los ingresos percibidos por ese estrato poblacional son aproximadamente 5 veces más elevados que los que podrían obtenerse en su país de origen, existe una posible fuente de demanda de productos provenientes de los países de origen de dicha población.<sup>a</sup> Este nicho ofrece un potencial significativo para las pequeñas y medianas empresas de El Salvador, México, y varios otros países de América Latina.

**POBLACIÓN DE ORIGEN HISPANO EN ESTADOS UNIDOS, 1980-2000 Y PROYECCIONES 2005-2030**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Washington, D.C., Bureau of the Census, 2002.

Esa población podría generar una demanda importante de productos llamados de “nostalgia” o “étnicos” (PNE). Los productos de nostalgia son los bienes y servicios que forman parte de los hábitos de consumo, cultura y tradición de los diferentes pueblos y naciones. Los grupos de población que emigran al extranjero generalmente extrañan estos productos, que son difíciles de obtener en los nuevos territorios donde se asientan. Por productos étnicos nos referimos a aquellos asociados a un país, pero que son consumidos en el exterior tanto por nacionales como por otros grupos de población. En este sentido, los productos étnicos han logrado penetrar en mercados de mayor dimensión. Ambos tipos de productos están integrados por diversos satisfactores, entre los cuales se destacan los alimentos y bebidas, los muebles y artesanías, el vestuario, la música e incluso los detergentes y jabones.

Los PNE no se ven enfrentados a una estandarización a nivel internacional de normas de calidad, ni necesitan una innovación tecnológica muy costosa para incorporarse a estos mercados. Es más, una de las virtudes de algunos de estos productos es precisamente la de estar elaborados de forma artesanal, de manera que si se aplican a ellos los cambios necesarios para cumplir con las normas principalmente sanitarias y fitosanitarias, podrían tener acceso a un mercado importante en Estados Unidos.

Si bien las exportaciones de productos étnicos y de nostalgia no tienen un peso muy significativo dentro del total de importaciones que realiza Estados Unidos, alcanzaron a 22.400 millones de dólares en 2001. Se identificaron 190 productos con exportaciones en el orden de los 6 dígitos, según la clasificación del Sistema Armonizado, dentro de los cuales estarían los productos de nostalgia y étnicos. Estos productos sumaron 16.245 millones de dólares en el 2001 con respecto a México y El Salvador. Debido a que no existe una clasificación con el criterio específico para productos de nostalgia y étnicos, esta cifra puede considerarse como una aproximación a las exportaciones de este tipo.

Entre los elementos que adquieren especial importancia para el éxito de las pyme que intentan aprovechar estos mercados, se destacan los canales de distribución, el cumplimiento con normas de etiquetado, calidad, sanidad, y tanto o más importante, el fortalecimiento de la interconexión entre el aspecto nacional y el internacional. De esta forma, la confianza entre las partes, la transparencia en el manejo de procedimientos de financiamiento; el aprovechamiento de las tecnologías de informática y mercadotecnia accesibles; y la capacitación en diversas materias, pueden determinar los buenos o malos resultados de estas empresas.

**Fuente:** Miriam Cruz, Carlos López Cerdán, Claudia Schatan, “Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: oportunidades en el mercado internacional; los casos de México y El Salvador (LC/MEX/L.589), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 2003.

<sup>a</sup> US Census (2002); México (2002), II Informe de Gobierno y Banco Central de Reserva de El Salvador (2003).

El comercio de productos provenientes de la biodiversidad está regulado internacionalmente por el Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC, que supone una privatización de los derechos sobre estos recursos, mientras que el Convenio sobre la Diversidad Biológica regula su acceso y reafirma el derecho soberano de los países sobre esos recursos. Los países de la región podrían beneficiarse si se abriera un espacio de negociación con los países desarrollados, para incentivar el desarrollo tecnológico local y evitar, de esa forma, que el aprovechamiento de estos recursos perjudique a los países de la región.

### **3. Acceso y penetración a los mercados: un nuevo marco institucional**

Las estructuras institucionales mediante las cuales se aplican las políticas de apoyo a la inserción externa son variadas en cuanto a su jerarquía y formato en los diversos países, aunque predomina, en general, cierta tendencia a centrarse casi exclusivamente en actividades de información comercial, organización para la participación en ferias y misiones comerciales y cursos básicos de capacitación para exportar. Puede constatar, sin embargo, que está comenzando a generarse cierto reconocimiento de la necesidad de ampliar la concepción de las estrategias de acceso a los mercados internacionales, aunque todavía queda un largo camino por recorrer en este sentido.

El desafío que enfrentan las políticas públicas destinadas a aumentar y mejorar el grado de inserción internacional de la región, es lograr una mayor diversificación de la canasta de productos exportados y, al mismo tiempo, desconcentrar los mercados de destino. Esto requiere un nuevo diseño de los marcos institucionales, que cambie el énfasis de las políticas tradicionales de fomento y promoción de exportaciones hacia una estrategia integral orientada a estimular y facilitar el acceso a los mercados externos, que comience con la producción misma del bien a ser exportado fomentando, entre otras cosas, la introducción de normas de calidad, y que llegue hasta la

comercialización del producto en el mercado de destino mediante inversiones en logística para la distribución de productos.

Del mismo modo, una estrategia que tienda a la diversificación de la canasta de exportaciones debe dirigirse a cubrir, al menos parcialmente, los costos iniciales relacionados con la apertura de un nuevo mercado, ya sea que se trate de un nuevo destino o de un nuevo producto, así como a compensar las externalidades asociadas a la actividad de los exportadores pioneros, que abren un camino que luego puede ser transitado por otros productores.<sup>17</sup>

Además, la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y la necesidad de participar en las sucesivas conversaciones sobre el acceso a los mercados, que se dan en el marco de la OMC, transforma a la diplomacia comercial en uno de los pilares del esquema institucional de apoyo a la exportación. Facilitar el acceso a los mercados, identificar nuevas oportunidades y contrarrestar las diversas prácticas que restringen el libre comercio, exige preparar equipos negociadores de alto nivel y desarrollar mecanismos apropiados, tanto de comunicación entre estos equipos y en el sector privado, como de información a posibles exportadores sobre las oportunidades que ofrecen los distintos acuerdos o esquemas preferenciales. También es esencial contar con grupos de expertos que hagan posible el aprovechamiento eficiente de los mecanismos de solución de controversias previstos en los acuerdos comerciales y en el ámbito de la OMC.

En su gran mayoría, las actividades de promoción y acceso a los mercados son desarrolladas por instituciones estatales, lo cual presenta algunas ventajas: i) establecer una coordinación gubernamental para el financiamiento y la facilitación de las exportaciones; ii) establecer alianzas entre entidades de promoción y las empresas exportadoras; y iii) coordinar la política comercial externa y la política de promoción, incluyendo las negociaciones de acceso a los mercados. Sin embargo, el aprovechamiento pleno de estas ventajas requiere que las actividades de promoción de las exportaciones estén centralizadas en un único organismo, o que las diversas entidades estén articuladas eficazmente entre sí, cuando la centralización no es posible, y que se establezca una canal fluido de coordinación y cooperación entre la esfera pública y la privada, que podría llegar a la conformación de entidades de promoción de carácter mixto.

La red de oficinas en el exterior de las instituciones dedicadas a la promoción de exportaciones y de las delegaciones diplomáticas nacionales cumple, en muchos países, un papel destacado, contribuyendo a facilitar el acceso a la información necesaria para exportar, así como a proporcionar antecedentes sobre la oferta exportable a posibles compradores. Pueden también realizar un aporte importante en la promoción de distintas formas de asociación entre los exportadores, por productos o mercados de destino, para aprovechar las economías de escala y las externalidades que genera su presencia conjunta en los mercados internacionales. El uso más activo de estas instituciones y su estrecha cooperación con asociaciones gremiales de exportadores o productores, así como con empresas privadas que ofrezcan a las empresas exportadoras servicios complementarios de información, certificaciones de calidad y ambiental, son elementos claves para lograr un mayor dinamismo exportador.

Por último, hay un conjunto de acciones para facilitar el comercio que pueden ser encaradas regionalmente. Pueden mencionarse entre otras áreas prioritarias las siguientes: a) el intercambio de experiencias, mediante reuniones y contactos entre responsables gubernamentales de la ejecución de políticas de fomento; b) la cooperación en materia de inteligencia comercial y desarrollo de la imagen regional, de manera de evitar la duplicación de esfuerzos en cuestiones tales como estudios de mercados.; y c) la adopción de medidas de los gobiernos para la promoción y expansión, en el ámbito regional, de acuerdos de reconocimiento mutuo para licencias, acreditaciones y normas técnicas, de doble tributación y de doble cotización previsional, de protección y promoción de

---

<sup>17</sup> Este tema es tratado en Ramos (2000).

inversiones y de facilitación al movimiento temporal de personas de negocios mediante visas regionales de negocios.

#### **4. Acceso y penetración a los mercados: Acuerdos multilaterales, subregionales y bilaterales**

Se ha generado un consenso entre los países de América Latina y el Caribe acerca de la necesidad de integrarse al mundo, como condición para alcanzar mayores y más sustentables tasas de crecimiento económico. A partir de este convencimiento, los países de la región han impulsado rápidas y profundas liberalizaciones comerciales. Después de varias rondas del GATT y de la OMC, sin embargo, el escepticismo y el malestar de los países en desarrollo acerca de la posibilidad de incrementar el acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados han ido creciendo.

Del otro lado de la mesa de negociaciones, los países en desarrollo han observado que, para los países desarrollados, la lógica de las decisiones políticas sobre asuntos comerciales está mucho más relacionada con intereses privados o sectoriales que con consideraciones de tipo técnico y económico. Es así como los debates acerca del diseño y la aplicación de las normas que regulan el comercio internacional han estado condicionados por temas relacionados con el poder en torno a: i) quién diseña las reglas; y ii) cómo afectan esas reglas a las economías de los distintos países.

No es raro, entonces, que la Ronda Uruguay no haya logrado reducir la alta protección, especialmente de los productos agrícolas, que existe en los países de la OECD, ni haya logrado que se cumpliera la promesa de incrementar el acceso a sus mercados. Cabría esperar que la Ronda de Doha permita corregir muchas de estas deficiencias aunque, hasta el momento, las distintas posiciones se han ido alejando, en el marco de un amplio debate sobre diversos temas en los que prevalecen grandes desacuerdos, que se profundizan aún más en los temas agrícolas.<sup>18</sup>

Las negociaciones sobre la política agrícola tienen tres dimensiones, a saber: i) criterios para el acceso a los mercados; ii) la competencia de las exportaciones -criterios para concesión de subsidios a las exportaciones, créditos a las exportaciones, y iii) medidas de ayuda interna. Los países industrializados son, como es sabido, muy activos en la provisión de incentivos a la producción doméstica y de instrumentos orientados a mantener elevados niveles de protección de sus mercados agrícolas. En este sentido, es particularmente perjudicial para América Latina y el Caribe la existencia de un escalonamiento arancelario que, como muestra el gráfico 5.12, discrimina contra la agregación de valor, a través de la manufactura de las materias primas agrícolas.

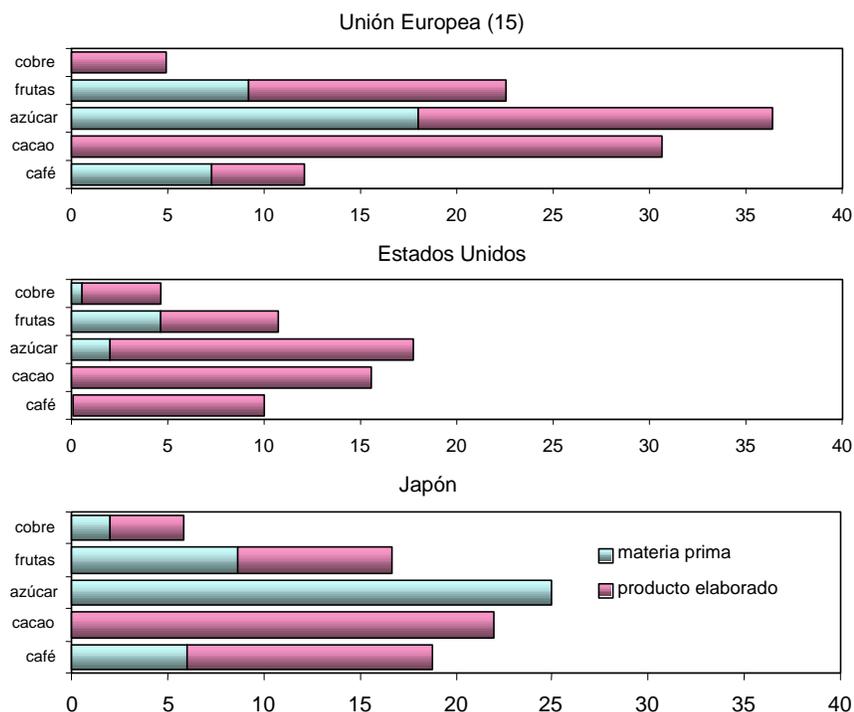
Dados los magros avances logrados en el ámbito multilateral, los acuerdos regionales y bilaterales se consideran una alternativa para el acceso a los mercados. Es así como la cantidad de acuerdos notificados a la OMC ha aumentado en forma permanente, lo cual se tradujo en la imposición de condicionamientos para los países no miembros y sus equipos negociadores, que ven incrementadas las dificultades técnicas y administrativas para manejar y procesar un continuo de distintos acuerdos.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Las propuestas del Grupo Cairns y de Estados Unidos son más liberalizadoras del comercio agrícola que las de la Unión Europea. La propuesta conciliadora de Harbison no fue aceptada por la Unión Europea y en las reuniones preliminares de Cancún se observaron resistencias para una liberalización significativa del comercio por parte de Corea del Sur, Japón y la Unión Europea. El documento elaborado para la reunión se acercó finalmente a la posición de la Unión Europea y la contrapropuesta interministerial elaborada por los países en desarrollo no obtuvo apoyo del grupo de los 20 (China e India incluidos) quienes tienen intereses de exportación diferentes a los de América Latina.

<sup>19</sup> Los acuerdos bilaterales o plurilaterales imponen condiciones diferenciadas de acceso al mercado para los productos originados en los países participantes de esos acuerdos en comparación con productos de terceros países, generando desvíos del comercio que perjudican a los países no miembros. También implican nuevos efectos proteccionistas, por la aplicación de reglas de origen que dan lugar a problemas de interpretación e implementación.

Gráfico 5.12  
**ESCALONAMIENTO ARANCELARIO EN ALGUNOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras del Banco Mundial.

América Latina y el Caribe no han sido ajenos a esta tendencia.<sup>20</sup> Como se observa en el cuadro 5.8, es creciente la proporción del comercio de América Latina y el Caribe que se realiza en el marco de algún acuerdo bilateral regional o extrarregional. Por citar algunos ejemplos recientes, Chile firmó un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, vigente desde el 1° de enero de 2004, mientras que los países centroamericanos celebraron varias rondas de negociaciones comerciales con Estados Unidos, que culminaron con el cierre de las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio entre ese país y El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Posteriormente, también República Dominicana y Costa Rica alcanzaron un acuerdo con Estados Unidos. En este último caso, después de obtener condiciones especiales para sus sectores sensibles, y un mayor plazo para la apertura de los sectores de telecomunicaciones y seguros (véase el recuadro 5.2). Asimismo, para mayo de 2004 se ha previsto la realización de la primera reunión de negociación entre Estados Unidos y varios países de la Comunidad Andina, sin que aún esté decidido si la reunión se llevará a cabo en bloque o bilateralmente.

<sup>20</sup> Esta tendencia incluye también a los países asiáticos que antes apoyaban acuerdos multilaterales. A modo de ejemplo, pueden citarse la firma del Acuerdo de Estados Unidos y Singapur, y las negociaciones de los países de la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) con China, y de China con otros países.

Cuadro 5.8  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): ACUERDOS PREFERENCIALES DE  
 LIBERALIZACIÓN COMERCIAL, 1991, 1995 Y 2003**  
*(En porcentajes de las importaciones totales de cada país)*

Región/Países	% Acuerdos preferenciales intrarregionales			% Acuerdos preferenciales extrarregionales			% Total acuerdos preferenciales		
	1991 <sup>a</sup>	1995	2003 <sup>b</sup>	1991 <sup>a</sup>	1995	2003 <sup>b</sup>	1991 <sup>a</sup>	1995	2003 <sup>b</sup>
América Latina (19 países)	7,4	10,4	11,8	0,0	25,9	42,3	7,4	36,3	54,1
América Latina (excluidos Chile y México)	11,4	16,0	20,8	0,0	0,0	0,0	11,4	16,0	20,8
Argentina	20,8	22,8	32,1	0,0	0,0	0,0	20,8	22,8	32,1
Bolivia	3,7	17,0	54,8	0,0	0,0	0,0	3,7	17,0	54,8
Brasil	10,7	13,8	15,4	0,0	0,0	0,0	10,7	13,8	15,4
Chile	3,9	7,7	37,4	0,0	0,0	40,2	3,9	7,7	77,6
Colombia	9,4	18,2	19,3	0,0	0,0	0,0	9,4	18,2	19,3
Costa Rica	6,7	12,9	13,6	0,0	0,0	0,0	6,7	12,9	13,6
Cuba	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Ecuador	7,0	19,5	27,5	0,0	0,0	0,0	7,0	19,5	27,5
El Salvador	17,0	17,9	33,0	0,0	0,0	0,0	17,0	17,9	33,0
Guatemala	8,4	8,9	25,7	0,0	0,0	0,0	8,4	8,9	25,7
Honduras	8,9	17,7	28,0	0,0	0,0	0,0	8,9	17,7	28,0
México	0,3	1,2	1,4	0,0	76,4	80,6	0,3	77,6	82,0
Nicaragua	17,3	23,8	38,2	0,0	0,0	0,0	17,3	23,8	38,2
Panamá	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	8,4
Paraguay	30,0	41,8	55,3	0,0	0,0	0,0	30,0	41,8	55,3
Perú	14,8	14,9	34,9	0,0	0,0	0,0	14,8	14,9	34,9
República Dominicana	0,0	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4
Uruguay	41,0	47,5	48,2	0,0	0,0	0,0	41,0	47,5	48,2
Venezuela	3,6	12,7	16,9	0,0	0,0	0,0	3,6	12,7	16,9

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Para la estimación de 1991, se consideró la estructura promedio de las importaciones para el período 1990-1991, y el estado de los Acuerdos preferenciales al 31 de diciembre de 1991.

<sup>b</sup> Para la estimación de 2003, se consideró la estructura promedio de las importaciones para el período 2000-2002, y el estado de los Acuerdos preferenciales al 31 de diciembre de 2003, excluyéndose aquellos casos en los que únicamente se cerraron las negociaciones.

Por otra parte, el Mercosur espera suscribir un acuerdo con la Unión Europea en el 2004 y, en lo referente a las negociaciones intrarregionales, tanto el Mercosur como la Comunidad Andina (CAN) decidieron reforzar los procesos de integración, tal como fue expresado en la propuesta brasileña “Objetivo 2006” y en la “Declaración de Quirama”.

Muchas veces, los acuerdos bilaterales que los países de la región han buscado, como respuesta a su insatisfacción respecto de los avances del multilateralismo, restringen la libertad para implementar políticas de fomento productivo, incluso más severamente que las normas de la OMC. Este hecho subraya la importancia de los acuerdos regionales, lo cual implica la introducción de nuevos temas en la agenda de integración, tal como se plantea en el capítulo 12.

En cuanto a la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la VIII Reunión Ministerial realizada en Miami en noviembre de 2003 concluyó con la ruptura del esquema de “compromiso único”, según el cual se negociarían los temas en su totalidad, y se definió más bien un esquema mixto en el cual los países aceptarían obligaciones comunes para una serie de puntos, quedando para el resto la posibilidad de llevar a cabo negociaciones bilaterales o plurilaterales. Esta solución, que fragmenta la agenda negociadora, podría ser perjudicial para los países con menor capacidad de negociación, así como para los intereses de la región vista en su conjunto (véase el capítulo 11).

## Recuadro 5.2

**EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CENTROAMÉRICA-ESTADOS UNIDOS (TLC-EUCA)  
RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS**

En diciembre de 2003, en Washington D.C., se llevó a cabo la IX Ronda de negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-EUCA); en esta fase final, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua arribaron a un acuerdo con Estados Unidos; Costa Rica concluyó su negociación con este país en enero de 2004.

La culminación del proceso de negociaciones ha creado una gran expectativa en los países centroamericanos, tanto en lo que se refiere a la consolidación y ampliación de las concesiones comerciales otorgadas por Estados Unidos a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), como por el establecimiento de reglas y disciplinas claras, que se espera promuevan el comercio de nuevos bienes y servicios, y las inversiones directas en la subregión.

El TLC entre Centroamérica y Estados Unidos es el tercer tratado que negocia este país con socios latinoamericanos —México, 1993 y Chile, 2003. Su estructura es similar a la del TLC Chile— EUA, y se acordaron disciplinas y reglas similares en capítulos como el Laboral, Propiedad Intelectual, Medio Ambiente, Contratación Pública y Servicios. En materia de acceso a mercados se determinaron seis categorías de desgravación lineal y dos de desgravación no lineal; en éstas últimas se fijaron plazos de gracia de 6 a 10 años, estableciéndose un plazo máximo de desgravación de 20 años. Una de las categorías quedó reservada para aquellos productos que fueron excluidos de la desgravación, como la papa y la cebolla, en el caso de Costa Rica, el maíz blanco en el resto de los países centroamericanos y el azúcar en Estados Unidos.

Se establecieron tres tipos de salvaguardia (bilateral, multilateral y agrícola especial) para permitir a los sectores productivos protegerse de los incrementos de importación durante el período de transición. Cualquier país podrá activar la Salvaguardia Agrícola Especial (SAE) al rebasarse un determinado volumen de importación. La SAE reviste especial importancia para Centroamérica, por cuanto protege productos sensibles como carnes de bovino, cerdo y pollo, arroz, productos lácteos y aceites, entre otros.

El azúcar fue uno de los productos en que Centroamérica logró mayores beneficios, al negociar un aumento de la cuota en el primer año que duplica su volumen actual y un crecimiento anual del 2%. En cuanto a los lácteos, se acordó una ampliación recíproca de la cuota de exportación hacia y desde Centroamérica, con un crecimiento anual del 5%. Para la carne de bovino, los países centroamericanos otorgaron libre acceso sólo a los cortes finos estadounidenses, mientras que para el resto de esta carne y de la de cerdo se acordó el establecimiento de cuotas de libre acceso al mercado centroamericano y una desgravación no lineal de 15 años. (Sólo El Salvador y Guatemala otorgaron cuotas en el caso de la carne de bovino). En el sector avícola la desgravación no lineal será de 17 años en Costa Rica y de 18 años en el resto de los países centroamericanos. Para el arroz, otro de los productos sensibles de la subregión, se establecieron cuotas de libre acceso y un plazo de desgravación no lineal de 20 años en Costa Rica y de 18 años en el resto de los países de la subregión. Respecto de la importación de fructuosa, los países centroamericanos convinieron en aplicar una desgravación lineal de 15 años y, con excepción de Guatemala, una SAE, en caso de que se rebase el volumen de importación acordado.

En materia textil los países centroamericanos lograron que sus productos ingresen a EUA sin aranceles, respetando las reglas de origen. Además se negoció una lista de escaso abasto que permite importar insumos que se encuentren dentro de la lista de países integrantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), del Acta de Crecimiento y Oportunidad del África (AGO) y de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), para ser incluidos como originarios. A Costa Rica y Nicaragua se les concedió tratamiento preferencial en la utilización de algunas telas de fuera de la región como originarias.

En materia industrial, se respetaron y ampliaron los beneficios otorgados por la ICC para la entrada libre de aranceles a Estados Unidos de productos no tradicionales de la región. Algunos de los nuevos productos con acceso libre son atún enlatado, calzado, joyería y azulejos; además se establecieron reglas de origen para que todos los productos conservaran sus estructuras de suministro de insumos.

En los temas de Propiedad Intelectual, Ambiental y Laboral se adoptaron medidas similares a las negociadas por Estados Unidos en otros acuerdos. En el caso de las patentes, por ejemplo, se acordó extender el plazo de protección cuando se atrase su registro por más de cinco años; por lo tanto, el plazo de protección de una patente podría extenderse al menos por tres años del plazo estándar de 20 años considerado por el Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC). En materia laboral y ambiental, se acordó la aplicación de una multa de hasta 15 millones de dólares, a pagar por el gobierno del país que se trate, en caso de incumplimiento de las respectivas leyes.

En Servicios y Telecomunicaciones, sectores especialmente sensibles para Costa Rica, se otorgó un plazo más amplio para abrir a la competencia las redes privadas de datos y servicios de Internet en el año 2006, los servicios celulares en el 2008 y aprobar una Ley de Modernización y Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). También se fijó un plazo mayor para abrir a la competencia los seguros no obligatorios en el 2008 y algunos seguros obligatorios como el de vehículos y riesgos de trabajo en el 2011.

En los capítulos sobre Contratación Pública e Inversiones se adoptan los principios de apertura, transparencia y de protección al inversionista y a sus inversiones. Con respecto a la contratación pública, Estados Unidos concedió la aplicación de umbrales más altos durante los primeros tres años de la puesta en marcha del acuerdo. Por último, en el capítulo sobre Solución de Controversias se acordó el establecimiento de un mecanismo dividido en fases con la posibilidad de aplicar multas que pueden destinarse a un fondo para la ejecución de actividades que faciliten el comercio o que ayuden a un país a cumplir con sus obligaciones.

Una vez acordado y concluido el texto del TLC-EUCA, los respectivos Congresos de los seis países discutirán la aprobación del acuerdo. Se estima que este proceso podría llevar todo el año 2004, caracterizado por elecciones presidenciales en Estados Unidos y El Salvador, así como por el inicio de una nueva administración en Guatemala. Aun así, los gobiernos de los países firmantes esperan que el Tratado entre en vigor el 1º de enero de 2005.

**Fuente:** Martha Cordero, El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: resultados de la negociación y características principales (LC/MEX/R..854), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, marzo de 2004. Disponible en línea en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).

### III. Desafíos pendientes para promover la inserción internacional y el desarrollo<sup>21</sup>

#### 1. Marco general

Para mejorar cuantitativa y cualitativamente la inserción de las economías de la región en la economía mundial, se requieren avances simultáneos y coherentes, en el marco de un enfoque sistémico, en distintas áreas de políticas que van más allá de la mera política comercial. Apoyarse exclusivamente en políticas comerciales, descuidando el desarrollo productivo y el entorno macroeconómico, puede, en el mejor de los casos, originar un crecimiento de las exportaciones, pero sin que este logre dinamizar al resto de la economía. Por otra parte, reducir el fomento exportador a reformas comerciales y a la preservación del equilibrio macroeconómico puede asegurar estabilidad, pero no crecimiento, y menos aún la gestación de procesos endógenos de productividad y competitividad.

Aunque no hay un paradigma de validez universal acerca de los caminos a seguir para adquirir competitividad internacional y aumentar la presencia en los mercados externos, es posible trazar líneas generales de orientación, acerca de qué elementos pueden contribuir al diseño de una estrategia eficaz de integración a la economía internacional.

Los aranceles, las medidas no arancelarias y los incentivos a las exportaciones no tradicionales son componentes centrales de la política comercial, dado que, junto con el tipo de cambio, determinan el incentivo neto a exportar o a sustituir importaciones. Es imperativo eliminar el sesgo antiexportador que aún pueda prevalecer, a partir de la combinación de estos incentivos. Más aún, parece incluso conveniente introducir medidas transitorias que favorezcan la exportación de rubros no tradicionales o a nuevos mercados, como parte de un conjunto de políticas selectivas orientadas a superar insuficiencias de los mercados y a aprovechar externalidades evidentes.

Todavía persiste en la región cierta tendencia contra el valor agregado en la producción y venta de bienes y servicios exportables, dado que aunque los aranceles de los insumos tienden a reducirse, no siempre tienen una contrapartida equivalente en incentivos para compensar a los exportadores. A ello se agrega, en general, la falta de compensación a los exportadores pioneros por las externalidades que generan, a pesar de que su actividad tiene todas las características de una "industria naciente".<sup>22</sup> Las primeras empresas en identificar un nuevo mercado de destino para las exportaciones o un nuevo producto que se pueda producir eficientemente y colocarse en los mercados internacionales a precios competitivos son verdaderamente innovadoras. Incurren en los costos y riesgos de conquistar el nuevo mercado y, una vez que lo logran, otras empresas se benefician de sus esfuerzos.

La apertura de la economía no garantiza un elevado ritmo de aumento de las exportaciones y mucho menos, como la experiencia de la región ha mostrado, su diversificación. Tampoco, como es evidente, ha sido suficiente para aumentar de manera sostenida la tasa de crecimiento del producto.

<sup>21</sup> Véase un análisis y propuesta más detallada en CEPAL (1995, cap. VI) y CEPAL (2002a, cap. 6).

<sup>22</sup> Este tema es analizado en Ramos (2000).

Es imprescindible, por lo tanto, aplicar medidas complementarias, directamente orientadas a promover las exportaciones y facilitar la reestructuración de los sustitutos de importaciones, así como a mejorar la competitividad sistémica. La experiencia muestra, sin embargo, que los incentivos deben ser acotados, con límites en el tiempo, desviarse moderadamente de la neutralidad y hacerlo selectivamente, y compensar los sesgos antiexportadores específicos de la protección.

En otros términos, la composición sectorial de las ventas externas refleja la dotación de recursos, la productividad promedio y el desarrollo tecnológico de un país. La remoción de las distorsiones y de las imperfecciones en el mercado interno y la estructura de ventajas comparativas definen, en lo inmediato, cuál es la composición de la oferta exportable; pero las políticas tecnológicas, de inversión y de educación determinan qué será posible exportar en el mediano y largo plazo.

Más aún, si no va acompañada de una estrategia en materia de inversiones en capacitación tecnológica, en recursos humanos, y en infraestructura, la política de promoción y fomento de exportaciones tenderá a ser inviable, puesto que deberá compensar a los empresarios por los elevados costos sistémicos para producir una unidad del bien o servicio a ser exportado. A la larga, se corre el grave riesgo de que esas exportaciones no sean sostenibles una vez que las subvenciones son disminuidas o eliminadas.

## **2. La importancia de las señales del sistema de precios relativos**

Es importante dar señales nítidas sobre la conveniencia de invertir e innovar para expandir y mejorar la capacidad exportadora, y de reestructurar y racionalizar los sectores productores de rubros que compiten con las importaciones. Para esto es esencial mantener un tipo de cambio competitivo y estable en el tiempo; es decir, un tipo de cambio que refleje la canasta de monedas del comercio exterior del país y se mueva en torno a sus determinantes de largo plazo, con relativa independencia de las condiciones económicas coyunturales y de la manera más aislada posible respecto de los movimientos de capitales de corto plazo. La inestabilidad cambiaria tiende a perjudicar la inversión, sobre todo en exportaciones nuevas, ya que el proceso de introducción de productos en mercados internacionales suele ser costoso y no se realizará si no hay un cierto grado de certeza respecto de su rentabilidad.

Uno de los desafíos clave de la política económica en la región, entonces, radica en cómo mantener la apertura comercial, garantizando cierta estabilidad del tipo de cambio real, en una situación de ingreso neto de capitales considerable. Para hacerlo, además de regular tal ingreso, será necesario fomentar el ahorro interno, de modo de mantener un nivel competitivo del tipo de cambio real, de acuerdo con sus determinantes de largo plazo.

Además, las señales derivadas de la política macroeconómica deben complementarse con un entorno jurídico favorable para la inversión y la innovación tecnológica, lo que supone, entre otros requisitos, el respeto a la propiedad privada y a la movilidad de trabajadores bajo regímenes de protección social y, además, con la disponibilidad de una oferta de factores productivos que esté en condiciones de responder a la demanda de los productores de bienes exportables o que pueden sustituir eficientemente ciertas importaciones.

## **3. Los instrumentos de promoción**

Los países de la región deben tener una política activa de promoción de las exportaciones a fin de contrarrestar el sesgo antiexportador remanente en la estructura arancelaria, aprovechar las externalidades positivas que genera la actividad exportadora, compensar las falencias de los mercados de capitales para el financiamiento de las exportaciones, y explotar adecuadamente las economías de escala y las oportunidades de aprendizaje relacionadas con esta actividad. La ausencia de una política activa en este sentido, hará que las exportaciones tiendan a concentrarse en pocas empresas grandes y en productos de demanda menos dinámica y de mayor vulnerabilidad en los mercados mundiales.

El primer instrumento de esta política de fomento integral del comercio externo es facilitar el acceso de las empresas exportadoras a insumos importados a precios internacionales, ya sea a través del reintegro de impuestos indirectos o mediante regímenes de admisión temporaria. Estos mecanismos podrían cubrir también a los exportadores indirectos, es decir, a los productores nacionales de insumos para los exportadores, como una manera de propender a la integración de las cadenas de valor asociadas a la actividad exportadora.

Los gobiernos de la región deberían apoyar a las empresas pioneras en la actividad exportadora mediante incentivos a las exportaciones de nuevos productos o a la penetración de nuevos mercados, que ayuden a afrontar los altos costos iniciales propios de la actividad y que las compensen por las externalidades positivas que generan para las demás empresas que las imitan. Estos incentivos, sin embargo, deben ser moderados, tendientes a facilitar el posicionamiento en los mercados externos de productos competitivos o cercanos a serlo, acotados en el tiempo, y estar sujetos a rendimientos precisos en términos de nuevos productos, montos o mercados.<sup>23</sup>

Otro elemento importante de una estrategia de inserción internacional es el establecimiento de una diplomacia comercial activa y preocupada por eliminar las barreras comerciales existentes para los productos de la región, en especial en los países desarrollados. Del mismo modo, los países de la región deberían plantear en la mesa de negociación de la OMC la posibilidad de ampliar los márgenes de acción de los países en desarrollo, que quedaron seriamente limitados tras la Ronda Uruguay. En particular, sería provechoso obtener mayor libertad para fomentar sectores incipientes de exportación, restablecer en algunos casos reglas de desempeño que permitan mejorar los encadenamientos internos de las actividades exportadoras y, al menos para los países de menor tamaño relativo, mantener algunos de los beneficios especiales de las zonas francas que, de acuerdo con la normativa vigente, deberán ser desmanteladas en los próximos años.

Se espera, además, que el sector público asuma un papel decidido en el apoyo institucional a la actividad exportadora, no sólo en áreas como la información, el financiamiento y los seguros de exportación, la formación gerencial y la promoción de la oferta exportable en el exterior, sino también mediante inversiones en el exterior para apoyar el esfuerzo exportador, facilitando la participación en cadenas de comercialización o mediante operaciones conjuntas con empresas en los mercados de destino, entre otras medidas.<sup>24</sup>

Además, la posibilidad de diversificar la oferta exportable se potenciaría a través de la difusión de las exigencias de los mercados de exportación, en términos de calidad, normas ambientales, estandarización, plazos y volúmenes, de modo de facilitar la adecuación de la producción interna a los estándares de los mercados externos. En el mismo sentido, podría ser útil promover vínculos entre empresas del país y compañías comercializadoras a nivel internacional, particularmente en rubros específicos en los cuales el país tenga potencial exportador.

La posibilidad de consolidar en una sola institución, dotada de financiamiento estable y personal profesional calificado, la política de apoyo a las exportaciones, o la coordinación de iniciativas de las distintas áreas que intervienen, cuando lo primero no fuera posible, contribuiría de manera decisiva a la eficacia de la estrategia a implementar. Otro tanto puede decirse de la colaboración estrecha y sistemática entre los sectores público y privado.

El acceso al financiamiento y al seguro de exportación es otro componente crítico, particularmente para las pequeñas y medianas empresas que no pueden acceder a los mercados

<sup>23</sup> El reintegro simplificado aplicado en Chile podría ser un instrumento adecuado, aunque su implementación está sujeta ahora a las restricciones impuestas por la OMC a partir de la Ronda de Uruguay. Otro instrumento para apoyar estas actividades podría ser la facilitación del acceso al crédito a tasas internacionales, lo cual no es considerado un subsidio desde el punto de vista de las normas de la OMC, pero representa un incentivo interesante para las empresas de la región, habida cuenta de las dificultades que caracterizan a sus mercados de capitales.

<sup>24</sup> Ramos (2000) señala que Japón gasta alrededor de 5 dólares por habitante en este tipo de actividades, lo cual da como resultado una cifra global varias veces superior a la que gasta cualquier país de la región.

internacionales de capital. En la misma línea, y teniendo en cuenta las falencias características de los sistemas financieros de la región, comentadas en el capítulo 3 de este documento, podría ser conveniente impulsar la creación de una banca de inversión u otras entidades privadas especializadas en la canalización de capital de riesgo hacia empresas o nuevas actividades que buscan diversificar la base exportadora.

De manera general, sería deseable que el diseño de mecanismos de incentivo tenga en cuenta que su finalidad debe ser, principalmente, el fomento de la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados; que el apoyo tiene que ser moderado, con el fin de atraer empresas que realmente estén dispuestas a compartir el costo del programa; que la asistencia debe ser temporal, evitando los subsidios permanentes; que hay que someter periódicamente los resultados del programa a evaluaciones externas, de modo que sea posible modificarlo o suspenderlo si no contribuye a un aumento y diversificación de las exportaciones; y que el programa debe ser diseñado y administrado en conjunto por entidades de los sectores público y privado. Por último, es imprescindible que las políticas de fomento a las exportaciones se encaren como estrategias de mediano y largo plazo, asegurando la continuidad de las políticas independientemente de los cambios en los equipos de gobierno que las implementen.

#### **4. Las negociaciones internacionales**

Los países de América Latina están participando activamente en diversas negociaciones internacionales, en temas tales como productos agrícolas, servicios y regiones desfavorecidas, de cuyo resultado dependen las características del mercado internacional para el desarrollo exportador de la región en los próximos 20 años.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, además de la discusión sobre los subsidios a la producción agrícola en los países desarrollados, hay temas de especial importancia que estarán sobre la mesa de negociaciones, entre los que cabe citar: la reducción de los picos arancelarios, que contribuyen a la exagerada especialización productiva; la eliminación del escalonamiento arancelario (véase el gráfico 5.12), que desincentiva la agregación de valor a través de la industrialización, particularmente en el sector agrícola; y el logro de un acuerdo razonable en torno a las preocupaciones no comerciales, que brinde seguridad jurídica en el comercio internacional y permita que los países exportadores tengan reglas claras en cuanto a las especificaciones que deberán cumplir para acceder a los mercados de los países desarrollados.

De modo general, es importante que los países de la región, y los países en desarrollo en general, insistan en la necesidad de que los acuerdos multilaterales que se alcancen respeten los avances logrados, y reconozcan la necesidad de estos países de acelerar su ritmo de desarrollo. Este reconocimiento debería manifestarse en un trato especial y diferenciado que implicaría, por una parte, que las concesiones no sean necesariamente recíprocas en lo que respecta al acceso a los mercados; y por otra parte, que se mantenga alguna flexibilidad y discrecionalidad en relación con las políticas de los países en desarrollo respecto de sus propios mercados.

El trato especial y diferenciado debe materializarse, particularmente, en el derecho de los países en desarrollo a implementar políticas integrales de fomento de las exportaciones con vistas a garantizar la diversificación de la oferta exportable y de los mercados de destino, así como políticas tendientes a mejorar los encadenamientos productivos nacionales y regionales de las actividades más estrechamente vinculadas a los mercados internacionales.

En lo que atañe a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, es necesario evitar que se conviertan en un obstáculo a la transferencia de nueva tecnología o en costos indebidos para los países en desarrollo, y asegurar que actúen como un instrumento efectivo para la protección de temas en los que los países en desarrollo tienen un alto interés, como el conocimiento tradicional y su riqueza biológica.

## 5. La agenda regional y el ALCA

Como ya se señaló, los países de América Latina y el Caribe enfrentan una creciente segmentación de los mercados regionales, asociada a la malla de acuerdos multilaterales, subregionales y bilaterales, que incrementa los costos administrativos y de coordinación de las políticas regionales. Además, la modalidad de los países de la región de establecer acuerdos bilaterales con Estados Unidos, que puede ser beneficiosa para los países que logran, de este modo, el acceso al mercado estadounidense, debilita la posibilidad de alcanzar un acuerdo hemisférico que sea beneficioso para la región en su conjunto.

Un acuerdo como el ALCA debe partir del reconocimiento de las asimetrías existentes entre los distintos países del continente. El ALCA obligará a crear, y en otros casos a reformar, reglas e instituciones nacionales que gobiernan la protección de la propiedad intelectual, la elaboración y administración de estándares y el diseño y la instrumentación de las políticas sobre competencia, entre otros varios aspectos. La adopción de disciplinas comunes puede reforzar los procesos nacionales de reforma en beneficio de los países.

Sin embargo, también implica importantes disyuntivas respecto de las políticas, sobre todo en el caso de los países con menor desarrollo relativo. Ejemplo de ello son las restricciones para establecer requerimientos de contenido local o relacionados con la incorporación tecnológica que pueden invalidar el uso de estas políticas para promover la diversificación de la economía y de las exportaciones. Asimismo, la apertura irrestricta a los movimientos de capital puede atentar contra el manejo apropiado de la volatilidad de la cuenta de capitales y, por ende, acentuar la vulnerabilidad de muchos países ante los ciclos financieros, con los conocidos efectos que esto tiene en la sostenibilidad de los flujos comerciales.

Para los países de América Latina y el Caribe, un aprovechamiento pleno de los beneficios derivados del mayor acceso a los mercados y de la liberalización del comercio dependerá de la posibilidad de instrumentar políticas activas en apoyo de la competitividad sistémica para favorecer la expansión de las exportaciones. Además, la diversificación de estas últimas hacia productos con mayor valor agregado y contenido tecnológico, y la ampliación de sus encadenamientos con el conjunto de la actividad productiva, son esenciales para que esa mayor capacidad exportadora se traduzca en un crecimiento económico.

De manera complementaria, se necesitarán mecanismos que permitan reestructurar empresas y, eventualmente, sectores no competitivos, y hacer viable la participación de las pequeñas y medianas empresas en los flujos de comercio hemisférico.

En síntesis, puede decirse que el aprovechamiento pleno por parte de los países de la región de los beneficios derivados de la liberalización del comercio y del mayor acceso a los mercados internacionales dependerá de la capacidad para instrumentar políticas activas en apoyo a las exportaciones en el marco de una estrategia general orientada a incrementar la competitividad, y de la posibilidad de lograr una mayor coherencia en las negociaciones internacionales que permita garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo, que evite las desviaciones de comercio y la segmentación de los mercados regionales y que impulse un comercio eficiente basado en una estrategia de regionalismo abierto.