

Exportación Inteligente

Un puente entre el sector Exportador y la Academia

Jornada Académica 2008

Universidades participantes

Universidad de la República
Comentario: Universidad de Concepción - Chile

Universidad Católica del Uruguay
Comentario: Universidad Estadual de Campinas

Universidad de Montevideo
Comentario: Universidad Austral - Argentina

Universidad ORT
Comentario: Universidad Católica de Chile

© Unión de Exportadores del Uruguay

ISBN 978-9974-8210-0-2

Diseño, impresión y encuadernación:

Mastergraf S.R.L.

Gral. Pagola 1727 - Tel.: 203 4760

mastergraf@netgate.com.uy

Depósito Legal N° 344.864

Comisión del Papel. Edición amparada al Decreto 218/96.

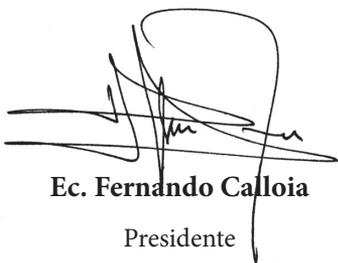
Presentación

La Unión de Exportadores del Uruguay y el Banco de la República Oriental del Uruguay se complacen en presentar los resultados de la III Jornada Académica 2008.

En esta oportunidad, además de canalizar el valioso aporte de los investigadores, de las Academias del país, se contó con el concurso de destacados comentaristas pertenecientes a prestigiosas Universidades de Argentina, Brasil y Chile.

De esta forma, la Unión de Exportadores, el BROU y las Academias uruguayas a través de la internacionalización del Programa Académico, realizan una nueva apuesta capitalizando reflexiones de experiencias externas en la búsqueda del tendido de puentes entre el sector empresarial y las academias.

El espacio creado, los apoyos recibidos y las evaluaciones realizadas por nuestro sector empresarial exportador, son estímulos que justifican con creces los esfuerzos realizados buscando sumar inteligencia a la corriente exportadora nacional.



Ec. Fernando Calloia

Presidente

Banco de la República Oriental
del Uruguay



Sr. Alejandro Bzurovski

Presidente

Unión de Exportadores
del Uruguay

Contenido

I	Innovación en servicios financieros para la exportación de servicios	
	Universidad de la República	7
	<i>Comentario: UDT / Chile</i>	
II	Políticas activas para la promoción de exportaciones	
	Universidad Católica	39
	<i>Comentario: UNICAMP / Brasil</i>	
III	Operador económico autorizado: Facilitación del Comercio	
	Universidad de Montevideo	133
	<i>Comentario: U. AUSTRAL / Argentina</i>	
IV	Logística aplicada a los procesos productivos de los exportadores uruguayos	
	Universidad ORT	171
	<i>Comentario: U. CATÓLICA / Chile</i>	

I • Innovación en Servicios financieros para el financiamiento de la Exportación de Servicios

Cr. Hugo Causade

Cr. Pablo Pagani



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY

Decano: Cr. Walter Rossi
Coordinador: Ec. Carlos Scarone

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	9
2.	JUSTIFICACIÓN DEL TEMA Y TIPIFICACIÓN	11
3.	EXPORTACIÓN DE SERVICIOS. CONCEPTO Y MODALIDADES	13
4.	APROXIMACIÓN A LA MEDICIÓN DE SERVICIOS DE EXPORTACIÓN EN EL PAÍS	15
5.	¿POR QUÉ LOS SECTORES DE TICS, AUDIOVISUALES Y SERVICIOS PROFESIONALES?	16
6.	¿A QUÉ SE DEBE LA DIFICULTAD EN EL ACCESO A LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO?	18
7.	IDENTIFICACIÓN DE PRODUCTOS FINANCIEROS	20
8.	PRODUCTOS FINANCIEROS EN EL URUGUAY	25
9.	RIESGO, RENTABILIDAD, PRODUCTOS FINANCIEROS	27
10.	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	32
	ANEXO	33

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos cinco años (2003 – 2007), las exportaciones representaron (en promedio) el 30% del Producto Bruto Interno (PBI) del Uruguay. Y alcanzaron, durante los tres primeros años del milenio, en promedio, el 20% del PBI.

En 2008, al igual que en el quinquenio señalado, los Servicios representaron el 25% del total de las exportaciones, porcentaje que se encuentra dentro de los parámetros observados en el resto del mundo.

Los objetivos de la promoción de las exportaciones de servicios son similares a los de la promoción de la exportación de bienes: incrementar la calidad y el valor agregado de la oferta exportable, diversificar los mercados de destino e incrementar el valor exportado, entre otros.

El desarrollo de servicios tiene un efecto multiplicador sobre la economía y la sociedad toda. Se debe tener presente, además, que los servicios son exportados indirectamente por medio de su incorporación en la cadena de valor asociada a la exportación de bienes. Y, del mismo modo, considerar que el desarrollo de servicios va de la mano del desarrollo de la educación, el conocimiento técnico, la seguridad, la construcción y del acceso a fuentes de financiamiento que le permitan a las empresas conseguir un crecimiento equilibrado y sostenido.

Para mejorar los estándares de vida de la sociedad es necesario desarrollarse y crecer, orientando esfuerzos a colocar nuestros productos en el exterior del país. Para ello, se deberá fomentar y profundizar el acercamiento y la comunicación entre demandantes y oferentes de fondos para los sectores exportadores en general, y entre ellos que el sector exportador de servicios en particular.

Esta investigación centrará su foco en la demanda de fondos realizada por tres unidades productivas de servicios: Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICs), el sector de Producción Audiovisual y Estudios de Profesionales.

Los recursos financieros en estos sectores productivos son de vital importancia para la consolidación del crecimiento y el desarrollo sustentables de las empresas. Por ello, para la realización de este trabajo, fueron estudiadas las principales acciones que han impulsado países como Irlanda, Finlandia y Canadá para promover las exportaciones de servicios y su financiamiento. Del mismo modo, para presentar también la situación regional, fueron analizadas las acciones realizadas por Chile, Brasil, Venezuela y Argentina.

Específicamente, se abordarán las fuentes de financiamiento a las que las empresas de los tres rubros elegidos acceden en estos países.

Se analizarán las opciones de financiamiento que han sido desarrolladas en el extranjero y los instrumentos disponibles hoy en día en Uruguay. Este relevamiento y compilación constituyó por sí mismo la primer meta, del trabajo planteado, sirviendo de base para la exploración y análisis de las soluciones más innovadoras implementadas en el mundo en materia de estímulos al desarrollo del conocimiento, como factor crucial de transformación social.

En ese contexto, se atendió con especial interés el marco sobre el cual fueron construidos los instrumentos financieros que sustentaron los programas de desarrollo, con el propósito es-

pecífico de servir de stock de conocimiento y como herramienta principal para la proposición y discusión de nuevos instrumentos financieros que se adapten a la realidad del empresariado uruguayo perteneciente a los sectores objeto de estudio.

Por último, se presentan algunas de las opciones que podrían ser exploradas con el fin de facilitar la distribución de recursos financieros desde el sector financiero hacia el sector productivo que nos ocupa. Dichas opciones han surgido como corolario del trabajo realizado y no quieren ni pretender ser más que puntos de partida para una discusión sobre el tema. Se detallarán, además, algunas breves conclusiones que se entienden necesario explicitar como consecuencia del estudio realizado.

2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA Y TIPIFICACIÓN

Los servicios son prestaciones que, a diferencia de los bienes, no se pueden ver, tocar o almacenar. Vale decir, son intangibles, invisibles, no stockeables y sin muestras. **Sin embargo, acompañan prácticamente a toda la actividad humana y contribuyen de manera notoria al bienestar social, a la creación de puestos de trabajo y al desarrollo económico.**

Existe una amplia gama de servicios, tales como: el transporte, los servicios financieros, la distribución de productos, la educación, la salud, las comunicaciones, el diseño de productos y procesos, las tecnologías de información, consultorías, actividades de investigación y desarrollo, por mencionar algunos ejemplos.

La creciente demanda de estos y de muchos otros impulsan el incremento y la adecuación permanente de la oferta educativa, fundamentalmente a nivel terciario, inspirada en la necesidad de cubrir los nuevos requerimientos del mercado laboral emergente.

Según la Organización Mundial de Comercio (OMC), los servicios pueden ser agrupados de la siguiente forma:

- **Servicios comerciales:** comprenden los servicios profesionales, los relacionados con las tecnologías de la información de la investigación y del desarrollo.
- **Servicios de telecomunicaciones:** se entiende por telecomunicaciones a la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético.
- **Servicios de construcción:** se pueden agrupar en esta clasificación las obras de ingeniería diseñadas por empresas nacionales llevadas a cabo en el extranjero.
- **Servicios de distribución y transporte:** son los servicios que prestan las empresas encargadas de retirar mercadería de las bodegas de una fábrica, adelantar los trámites de exportación en la aduana, colocar el producto en el medio de transporte seleccionado y luego hacerse cargo de su llegada al país de importación y nacionalizarlo.
- **Servicios de educación:** son aquellos que brinda toda institución educativa a sus estudiantes.
- **Servicios ambientales:** se incluyen dentro de esta categoría los servicios de eliminación de desperdicios, los servicios de saneamiento y otros similares.
- **Servicios financieros:** están comprendidos por el sistema bancario, por los seguros y por todos los servicios relacionados con el movimiento de valores.
- **Servicios relacionados con la salud:** esta categoría incluye los servicios de salud provistos por profesionales del área como médicos, dentistas, veterinarios, parteras, enfermeras, fisioterapeutas y personal paramédico, así como también los servicios de hospital y los demás servicios que se prestan a la salud humana (laboratorios y radiografías, entre otros).
- **Servicios relacionados con el turismo y los viajes:** este sector está dividido en cuatro subsectores: Hoteles y restaurantes, agencias de viajes y organizaciones de viaje en grupo, guías turísticos y otros.

- **Servicios recreativos, culturales y deportivos:** estos servicios comprenden a todas las actividades recreativas, culturales y deportivas que se presentan en el exterior.
- **Servicios de diseño, imagen, publicidad, producción de TV y cine.**
- **Otros servicios** no incluidos en otras categorías: por ejemplo: servicios de suministro de energía o de agua.

Otra forma de agrupación de los servicios es:

- De apoyo a la producción y comercialización de bienes.
- Que agregan valor a los bienes.
- Investigación y desarrollo de productos.
- Servicios de ingeniería y administración de la producción.
- Publicidad, almacenamiento y distribución.

3. EXPORTACIÓN DE SERVICIOS.

CONCEPTO Y MODALIDADES

Una exportación de servicios se verifica cuando el pago del mismo, es efectuado por un residente radicado en el extranjero, con independencia del lugar en donde éste se produce.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es el primer conjunto de normas multilaterales de aplicación jurídica que abarca el comercio internacional de servicios en el marco de la OMC. El comercio de servicios, o más específicamente la exportación de servicios incluye transacciones entre residentes de diferentes países, donde se reconocen básicamente cuatro modalidades de prestación internacional de servicios:

3.1 Movimiento transfronterizo de los servicios sin desplazamiento de personas. (Suministro transfronterizo).

Es el comercio que se realiza entre dos países. El servicio propiamente dicho cruza la frontera sin necesidad de que se desplacen las personas involucradas. En otras palabras, el proveedor del servicio no establece presencia en el país en el que se consume el servicio. Ejemplos de esta modalidad son: el software que se envía a través de Internet, un estudio de mercado elaborado en Uruguay para ser enviado al exterior, una transferencia bancaria, una conferencia telefónica internacional.

3.2 Traslado temporal de personas físicas a otro país para consumir los servicios. (Consumo en el extranjero).

Es el servicio consumido por no residentes en un territorio diferente al propio. Ejemplos de esta modalidad son: pacientes extranjeros o uruguayos no residentes que reciben servicios médicos en Uruguay, turistas extranjeros que consumen servicios de hospedaje, alimentación y recreación en nuestro país, estudiantes de cualquier territorio que viajan a otro país para cursar estudios.

3.3 Establecimiento de presencia comercial en el país en que el proveedor quiera prestar servicios. (Presencia comercial en el extranjero).

Es el suministro de un servicio por parte de un proveedor en el territorio de otro país. Ejemplos de esta modalidad son: un grupo de ingenieros uruguayos que se establece en otro país para prestar sus servicios en el exterior, la apertura de una oficina en el exterior o el mantenimiento de sucursales, filiales y subsidiarias de empresas que se establecen en otro territorio con el fin de suministrar un servicio.

3.4 El traslado temporal del proveedor a otro país para prestar el servicio. (Presencia de personas físicas en el extranjero).

Un proveedor de servicios se desplaza físicamente a un país extranjero para suministrar el servicio. Ejemplos de esta modalidad son: un docente uruguayo que se desplaza al exterior para brindar un curso de capacitación por un período limitado de tiempo, un ingeniero industrial uruguayo viaja a México para asesorar en el diseño de plantas.

En definitiva, existe exportación si el pago es efectuado por un residente en otro país, con independencia del lugar en el que se produce, en la práctica, la prestación del servicio.

En nuestro país, desde el punto de vista tributario, para que un servicio tenga la calificación de exportación, debe haber sido así clasificado por el Poder Ejecutivo. La lista de servicios comprendidos en esta categoría es taxativa y por ende sólo se consideran como exportación aquellos que el Poder Ejecutivo ha determinado como tales en el decreto 220/98.

4. APROXIMACIÓN A LA MEDICIÓN DE SERVICIOS DE EXPORTACIÓN EN EL PAÍS.

Según los últimos informes de Desarrollo elaborados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en América Latina y el Caribe las cifras de exportación de servicios se encuentran subestimadas y fuertemente influenciadas por los datos de viajes y transportes, que representan más del 60% del monto compilado en las estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Se identifica, entre otras, la imposibilidad de desagregar e identificar los diferentes servicios que figuran en el valor registrado de las exportaciones de bienes, por ejemplo.

En Uruguay, la información más completa y detallada sobre exportaciones se encuentra en los reportes elaborados y remitidos al FMI por el Banco Central del Uruguay (BCU).

El BCU toma como base para la elaboración de las cifras finales de exportaciones de servicios diferentes fuentes de información, a saber: en el caso de fletes, datos directos de documentos de Aduana; en cuanto a servicios de seguros y financieros, la información contable que las empresas radicadas en Uruguay deben presentar obligatoriamente al Banco; en viajes, datos de movimiento de turistas brindados por Migraciones (a los cuales se les asocia un gasto promedio por estadía). En cuanto a los sectores de nuestro interés, el BCU realiza encuestas trimestrales y anuales a los productores o sus agentes.

En consecuencia, existen a nivel nacional dificultades para recoger en su totalidad las cifras de exportación de servicios. En este punto se verifica, al igual que a nivel internacional, una subvaluación de las cifras registradas.

Sin perjuicio de ello, en el Anexo I se expone un cuadro que brinda información sobre el particular, elaborado tomando como fuente la información brindada por el BCU.

5. ¿POR QUÉ LOS SECTORES DE TICs, AUDIOVISUALES Y SERVICIOS PROFESIONALES?

La elección de los sectores de TICs, Audiovisuales y Servicios Profesionales, no obedece solamente a la consideración de indicadores de carácter cuantitativo, como ser el valor de exportación o el número de empleos directos del sector, sino que también atiende a factores genéricos de carácter cualitativo, como la internacionalización en la misión y visión de la empresa, la existencia de un plan de exportación, la innovación incorporada en los servicios que ofrecen, la existencia de certificaciones internacionales como mecanismo de mejora de la competitividad, y el aprovechamiento del sistema de propiedad intelectual entre otros.

En particular y relacionado con el factor decisivo de este trabajo vinculado al aspecto financiero del mismo, la elección de estos tres sectores, obedece básicamente a tres motivos compartidos: **La dificultad de acceso al crédito, su potencial para generar valor asociado al conocimiento y el tipo y la calidad de puestos de trabajo que generan.**

5.1 La dificultad en cuanto al acceso al crédito, como variable condicionante del crecimiento y desarrollo de estas empresas.

Los modelos de negocio de las empresas puras de servicios, a diferencia de aquellas que venden productos estandarizados (paquetes o latas) se caracterizan por un esquema de organización asociada a una estructura “por proyectos” en donde el producto terminado resulta único e irrepetible.

Tal es el caso del diseño de un software para la administración de tarjetas de crédito para un banco o la creación de un largometraje, entre otros. En cada oportunidad, la venta de la solución o producto a medida es completamente nueva, carece, por ende, de una experiencia empírica probada de funcionamiento o éxito, más allá de la aplicación de buenas prácticas de desarrollo empresarial, que sustente la confianza en el intangible que se quiere comercializar.

Aún, en el caso de productos estandarizados estos, en mayor o menor medida, requieren de adaptaciones tomando en cuenta las particularidades de los clientes.

Por otra parte, el principal activo de las empresas bajo estudio está compuesto por el valor de su capital intelectual, el cual por el momento **no sirve de colateral en operaciones de naturaleza crediticia.**

5.2 Su potencial para la generación de valor, asociado al conocimiento y su efecto multiplicador sobre el resto de la economía.

Las estructuras operativas de estas empresas son altamente flexibles, con lo que los costos variables para el desarrollo y posterior venta del servicio asumen la mínima expresión según el ciclo de vida en que se ubica la empresa. En adición, el componente de activo fijo necesario para el desarrollo del nuevo conocimiento o servicio es poco significativo, constituyendo el

fuerte de la inversión los gastos en Investigación y Desarrollo (I+D). Luego de obtenido o creado el servicio los márgenes de contribución de los servicios prestados son muy importantes.

Por otra parte, la generación necesaria de nuevo conocimiento, ocasiona un derrame tecnológico y de aprendizaje que caracteriza a los procesos innovadores, que trasciende hacia los demás sectores de la sociedad con efecto multiplicador sobre el valor agregado del país. En efecto, el conocimiento ha estado desde siempre en el corazón del crecimiento, la elevación progresiva del bienestar social y como consecuencia en la riqueza de las naciones.

5.3 El tipo y la calidad de los puestos de trabajo que genera, empleando a personas jóvenes y capacitadas.

Este punto está fuertemente alineado con una visión de país, que pretende generar las condiciones para que los jóvenes profesionales que se capacitan en las universidades, puedan desarrollarse en el país, volcando su energía y conocimientos en pro de la mejora de la sociedad en su conjunto.

Uruguay, encuentra dificultades en las economías de producción de escala, básicamente por el tamaño de su mercado. En consecuencia, **el foco estratégico debe estar apuntando al desarrollo de la capacidad intelectual de la población** y a la retención de ese capital humano en el país. El Uruguay como incubadora de cerebros, exportador de conocimientos para el mundo y no importador de servicios brindados desde el exterior por firmas donde parte de su capital humano es uruguayo.

6. ¿A QUÉ SE DEBE LA DIFICULTAD EN EL ACCESO A LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO?

Las fuentes de financiamiento típicas de las empresas son los fondos propios y las deudas.

En cuanto a los fondos propios, la dificultad principal de acceso a recursos financieros radica en la inexistencia de un mercado de capitales en nuestro país, que permita la desconcentración en el paquete accionario de las firmas y como consecuencia en el control del gobierno corporativo de las empresas.

En cuanto a las deudas, las fuentes tradicionales de financiamiento bancario privado, están estructuradas de tal forma que los emprendimientos bajo análisis no califican a la hora de la obtención de los préstamos comerciales.

Dicha dificultad, emana de las propias características intrínsecas de este tipo de empresas, como ser:

6.1 El nivel de riesgo propio del negocio, donde la incertidumbre primero se radica en la generación de los flujos de fondos esperados de la firma o del proyecto, ya que en forma previa a la obtención de flujos positivos, debe accederse al conocimiento técnico, vía investigación y desarrollo, que permita la creación de un producto intangible comercializable. Así estuviere el producto ya desarrollado, la incertidumbre se traslada a la fase de comercialización en el exterior, donde la experiencia previa, juega también, un papel fundamental. Sin embargo, no debe perderse de vista, que el riesgo es inherente a cualquier actividad empresarial, y es éste quien justifica la existencia de beneficios corporativos. La rentabilidad obtenida por los inversores es una recompensa que deriva de la asunción de determinados riesgos. Si no existieran riesgos, todos los instrumentos deberían reportar el mismo retorno: el retorno libre de riesgo. **Un inversor es alguien que decide arriesgar su capital en una empresa para obtener un rendimiento acorde al nivel de riesgo asumido.**

6.2 La inexistencia o insuficiencia de bienes de activo fijo, que sean pasibles de gravámenes específicos, caso de las hipotecas y las prendas, que constituyen usualmente los medios típicos de colaterales para los proveedores de financiamiento, como forma de atemperar el riesgo de crédito. Como ya se ha dicho, los principales activos de estas empresas son intangibles, tales como los recursos humanos, el prestigio y el capital organizacional, entre otros.

6.3 El Management en estas empresas resulta generalmente el talón de Aquiles para acceder a recursos genuinos. No existiendo una cultura arraigada en cuanto al gerenciamiento profesional de la firma, lo que incrementa la percepción de riesgo visualizada por el agente financiero y el incremento consecuente de las tasas de rendimiento requeridas, como consecuencia de la aversión propia de todo agente económico al riesgo.

6.4 La complejidad en la medición, por parte de los financistas, del riesgo del negocio de estas empresas. Entendido éste como la variabilidad de los flujos de fondos y de los retornos con respecto a un valor esperado. Si una empresa está sujeta a una posición de riesgo abierta, implica que podrá, o bien sufrir una pérdida, o generar una ganancia respecto a los valores originalmente esperados. Las herramientas con las cuales frecuentemente se mide el riesgo son las clásicas medidas de volatilidad en la Estadística, medidas de dispersión con respecto a la media, como la varianza o el desvío estándar.

La dificultad para cuantificar el nivel de riesgo a asumir, surge por el desconocimiento de parte de la oferta financiera del riesgo técnico de las empresas y/o los proyectos. En contrapartida, lo mismo ocurre, por parte de la demanda técnica deficitaria de fondos, respecto de la oferta financiera existente y sus condiciones. En definitiva, se trasluce **un problema de comunicación entre ambos extremos del binomio empresa/agente financiero.**

7. IDENTIFICACIÓN DE PRODUCTOS FINANCIEROS

7.1 Relevamiento a nivel internacional

Dada la amplitud del tema, hemos dirigido nuestro esfuerzo a realizar un trabajo de síntesis, con el fin de exponer los principales caminos recorridos y productos financieros diseñados por otros países para satisfacer las necesidades de financiamiento de los sectores productivos bajo estudio. Por lo tanto, lo que a continuación desarrollaremos no es, ni esa ha sido la intención de este trabajo, un inventario minucioso y detallado de productos con una descripción pormenorizada y exhaustiva de cada uno de ellos.

Para dar satisfacción a este punto, respetando el alcance y objeto de este trabajo, hemos definido previamente criterios de selección de los países a relevar intentando que, en primer lugar, la muestra comprendiera aquellas naciones que han marcado un notorio diferencial en el éxito de desarrollo de sus industrias de servicios orientadas al mercado externo. Entendimos que Irlanda, Finlandia y Canadá, sin ser los únicos, son Estados que califican dentro de esta característica.

El segundo criterio para determinar la muestra, lo ha constituido el pertenecer a la región y a partir de ello hemos incluido en la misma a Brasil, Argentina y Chile.

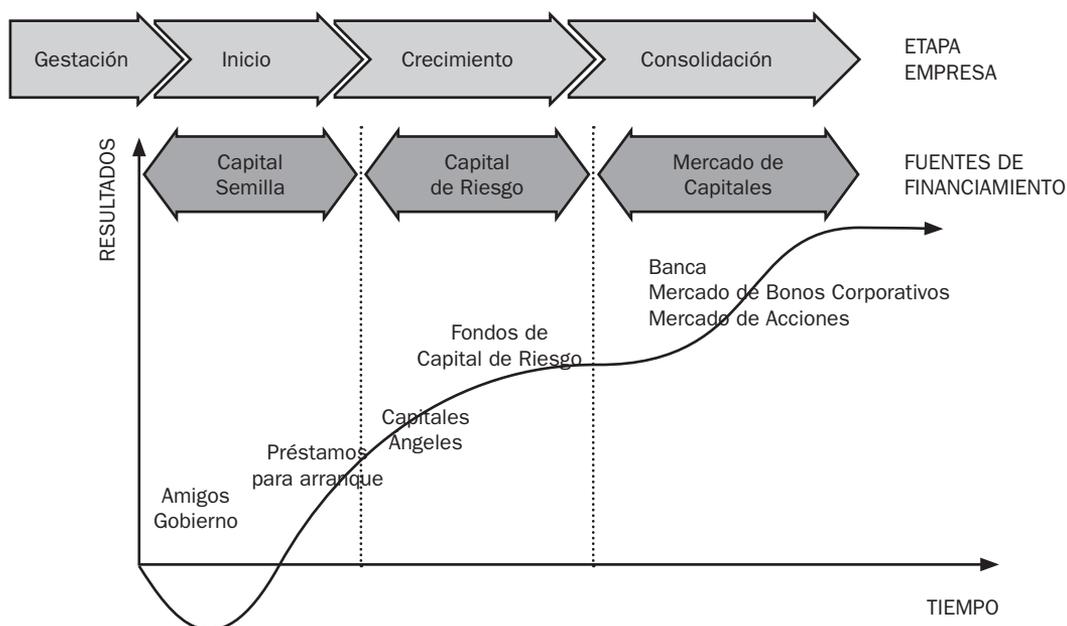
Como aspectos comunes y relevantes del estudio de la realidad internacional, se destacan:

- La clara definición de una Estrategia País como factor predominante. Políticas públicas de largo plazo, visión hacia el exterior y mancomunados esfuerzos público-privados se visualizan como las anclas del éxito.
- Los mercados altamente globalizados, cada vez más competitivos, de rápida obsolescencia, caracterizados por ciclos de vida de productos y servicios cada vez más cortos, presionan a las empresas en la carrera de la innovación, donde las fuertes inversiones en I+D permiten el acceso a la generación de nuevos conocimientos que aseguren la continuidad de la vida de las empresas, de allí el apoyo sostenido a estos sectores.
- Fomento de la formación de proyectos asociativos, (clusters) como mecanismo para la mejora de la competitividad del grupo y por ende de cada empresa en forma individual como consecuencia de las sinergias generadas. En adición, la integración vertical es atravesada horizontalmente por los subsistemas financieros, de educación, infraestructura de información, de telecomunicaciones, tecnológica, cultural y otros que viabilizan y legitiman el efecto multiplicador de la economía.

Apoyar proyectos de innovación de naturaleza tecnológica que busquen el desarrollo de nuevos productos y/o procesos o la mejora de los existentes, que involucren riesgo tecnológico y por consiguiente oportunidades de mercado y perspectivas de alta rentabilidad constituye, sin excepción, parte medular de la estrategia de desarrollo social y económico de los países analizados. Dicho apoyo, es de carácter integral dentro del cual el aspecto de las fuentes de financiamiento es un ítem más y resulta el único aspecto sobre el cual nos concentraremos en este trabajo.

En este sentido hemos encontrado en las diferentes experiencias analizadas la existencia y accionar de **Agencias de Desarrollo Económico** de carácter público, articulando el funcionamiento mancomunado de las diferentes áreas estatales y construyendo o reforzando la necesaria relación entre los sectores público y privado.

Estas Agencias de Desarrollo participan en el sistema actuando como financiadores directos, indirectos o garante de obligaciones financieras del sector productivo objetivo. Actúan de este modo tratando de satisfacer las demandas identificadas, que tienen características particulares dependiendo de la etapa de vida en la que se encuentre la unidad productiva (empresa). Es así que estas Agencias de Desarrollo participan en la definición y construcción de productos financieros acordes a las necesidades de la empresa demandante.



Al igual que cualquier organismo vivo, las empresas requieren distintos recursos y en cantidades y calidades diferentes, según se encuentren en su fase de gestación e inicio, de crecimiento o de consolidación.

7.2 Gestación e inicio

En esta etapa el mecanismo financiero identificado y de mayor uso es el de la subvención directa.

¿Qué se subvenciona? La realización de análisis centrados en minimizar los riesgos de una pronta defunción del proyecto. Es así que, en términos generales, encontramos que los estudios de mercados, los análisis de validación comercial y la determinación de todos aquellos puntos que permitan el fortalecimiento del plan de negocios son los apoyados.

En todos los casos se fija un monto máximo al subsidio a otorgar, el cual puede llegar a ser hasta el 100% de los costos de dichas actividades o bien un porcentaje menor, siendo por consiguiente necesario un aporte complementario por parte de los emprendedores.

Otra modalidad de apoyo, que podríamos catalogar de indirecta, consiste en brindar financiamiento a entidades que deben actuar en forma asociativa, donde particularmente encontramos centros académicos, tecnológicos y empresas que actúen como incubadoras de negocios. Es así que hemos identificado la existencia de subsidios para la creación, puesta en marcha y fortalecimiento de estas llamadas “incubadoras de negocios”. Dichos subsidios pueden alcanzar hasta el 70% del emprendimiento, con la fijación de un monto máximo del mismo. Los fondos del subsidio pueden orientarse, entre otros fines, a la constitución de programas de capacitación de futuros negocios y a la búsqueda de fondos para la incubadora y las propias empresas incubadas.

7.3 Crecimiento

En esta etapa las políticas de subsidios son aplicadas atendiendo principalmente al financiamiento de las adecuaciones de infraestructura del proyecto, el arriendo de inmuebles, el reforzamiento de los estudios de mercado, la actualización de planes de negocios, la gestión del negocio y la protección de la propiedad intelectual, entre otros aspectos.

Estos subsidios directos suelen alcanzar hasta el 90% de los costos asociados, con la necesaria fijación de montos máximos a los mismos.

En otro orden, es común observar la participación de las Agencias de Desarrollo dentro del marco de “Programas de Capital Semilla”. Su objeto es participar en la constitución de fondos de inversión de riesgo, destinados a la capitalización de los emprendimientos, atendiendo, entre otros aspectos, un fuerte apoyo a la constitución de un adecuado y eficiente entorno gerencial a las micro y pequeñas empresas de carácter innovador.

Encontramos también aquí activas formas de participación o apoyo indirecto al emprendimiento. Esto es la subvención de la organización, formalización y operación de redes de inversión destinadas a financiar proyectos de innovación con escasas posibilidades de obtener fuentes de financiamiento privado. Es decir que lo que se subvenciona en forma directa, fijando montos máximos y alcanzando en algunos casos hasta el 80% de los recursos necesarios, es la constitución u operatividad de las redes de inversión integradas por lo que se conoce como “capitales ángeles”. Debe acreditarse por parte de la red el compromiso de nuclear un número mínimo de inversores ángeles, que deben constituir asimismo, un patrimonio mínimo previamente establecido.

7.4 Consolidación

En este estadio, la experiencia internacional nos muestra que la existencia del Mercado de Capitales, es una condición necesaria para potenciar y facilitar el pleno beneficio del crecimiento empresarial.

Hemos identificado aquí algunas de las formas de actuación de las Agencias de Desarrollo que buscan facilitar e incentivar las operaciones de los agentes participantes en el Mercado de

Capitales a través de instrumentos tales como los Fondos de Capital de Riesgo y los préstamos de intermediarios financieros a largo plazo, entre otros.

Las Agencias de Desarrollo participan en la constitución de Fondos de Inversión de Capital de Riesgo junto a otros agentes económicos.

Los Fondos de Inversión constituidos tienen como objeto el financiamiento de empresas innovadoras en etapas de consolidación que ofrezcan alta rentabilidad con una gran demanda real o potencial y que tengan acceso a los mercados externos. Además de ello, se busca concentrar el foco en empresas con determinados montos máximos de patrimonio, generalmente de mediano porte.

Asimismo, a través de la participación en la constitución de estos fondos, se busca, además de promover el apoyo de sectores considerados prioritarios, difundir la cultura del capital de riesgo y difundir prácticas de buena gobernabilidad de las empresas objetivo.

El monto que otorga el Fondo depende de cada caso en particular y es el resultado del estudio realizado por la Administradora del Fondo. El Fondo compra acciones de la empresa y se involucra activamente en la gestión de la misma, estimándose una participación en el tiempo de entre 12 y hasta 14 años en algunos casos.

Otra forma de actuación de las Agencias de Desarrollo es a través del sistema bancario, conformando una red de acuerdos con entidades que actúan en la plaza financiera local o extranjera.

En el primero de los casos, la Agencia de Desarrollo fondea al banco que opera en la plaza local a fin de que este otorgue líneas de crédito para inversión y exportación de bienes y servicios a tasas por debajo de las observadas en el mercado. El financiamiento otorgado por el banco a la empresa debe estar orientado a que esta pueda realizar inversiones de activo fijo, inversiones en capital de trabajo, gastos de instalación en el extranjero, gastos asociados a los procesos de certificación y períodos de pre y post embarque, entre otros. Los períodos de financiamiento van de seis meses a ocho años, observándose dentro de las condiciones del mismo, períodos de gracia del capital que pueden rondar los 18 meses.

Los montos de los préstamos otorgados suelen estar como mínimo en el entorno del 10% de las cifras de ventas anuales de la firma.

En el segundo caso, es decir, cuando se mantienen acuerdos entre la Agencia e instituciones financieras en el extranjero, lo que se instrumenta es un mecanismo que tiene por objeto otorgar crédito al comprador extranjero que demanda el producto o servicio de la empresa local. También en este caso la Agencia, en el marco del acuerdo celebrado procede a fondear a la institución financiera en el exterior. Esta última institución es la que realiza la evaluación de riesgos del comprador (importador).

Los montos otorgados pueden llegar al 100% del valor CIF, más un cierto porcentaje de los gastos adicionales asociados a la transacción, fijándose en todos los casos un monto máximo por operación.

Otra forma de participación que tienen las Agencias de Desarrollo es a través de la conformación de Fondos de Garantía.

Este tipo de fondo tiene como finalidad otorgar a las instituciones financieras intermediarias que se desempeñan en el mercado local y que han celebrado acuerdos con la Agencia de Desarrollo, un aval sobre los préstamos que esta otorga en el marco de dicho acuerdo. En todos los casos se fija una cifra máxima de préstamos, tomados en el total del sistema por la empresa, a los cuales se les dará respaldo. La garantía ofrecida suele cubrir hasta el 50% de los saldos de crédito otorgados y la Agencia cobra al banco un costo que ronda entre el 0,3% y el 2% sobre dicho saldo. El mencionado costo suele ser trasladado por el banco a la empresa tomadora del préstamo.

7.5 En Resumen

Como síntesis de la investigación realizada, podemos exponer las principales líneas de financiamiento:

- Subsidios: en la etapa de **gestación e inicio**.
- Subsidios y fondos de “capitales ángeles”: en la etapa de **crecimiento**.
- Mercado de Capitales a través de fondos de inversión de riesgo y estructuración de préstamos de largo plazo apoyados por la constitución de fondos de garantías, en la etapa de **consolidación**. También en este ciclo de vida de la empresa se ha detectado la participación de Agencias de Desarrollo en la suscripción de valores de las empresas, como así también empréstitos a largo plazo dentro de la modalidad de estructuración por proyecto.

8. PRODUCTOS FINANCIEROS EN EL URUGUAY

La investigación realizada en nuestro país nos ha permitido identificar una serie de instrumentos que ya fueron detectados en el ámbito internacional y regional.

La aplicación de políticas de subsidios instrumentados por diferentes áreas del sector público; la existencia de una fuente de financiamiento de largo plazo otorgada por la banca pública y la constitución de un fondo de inversión de capital de riesgo, son las formas encontradas para satisfacer las demandas de recursos financieros de las empresas de interés en este trabajo.

Los subsidios, aplicados preferentemente para la gestación e inicio de empresas micro, de pequeño y mediano porte y orientadas a la producción de servicios y bienes innovadores, suelen financiar hasta un 70% de los costos de los proyectos y requieren que la empresa integre la contrapartida correspondiente en efectivo.

El objetivo perseguido es promover la innovación empresarial con el fin de mejorar la competitividad, productividad, rentabilidad y ampliar la capacidad exportadora de las empresas beneficiarias. Rubros tales como proyectos de mejora de gestión, de implantación de sistemas de gestión de calidad certificables por normas internacionales, equipamiento, equipos de pruebas, costos de licencias y adecuación edilicia específica para la instalación de equipos, entre otros, son objeto de subsidio también para empresas que ya se encuentran en marcha y buscan sentar mejores bases para su crecimiento.

También se encuentran subsidios orientados al desarrollo de Conglomerados y Cadenas Productivas, los cuales deben reunir un número mínimo de tres empresas.

En cuanto al financiamiento bancario a través de la banca pública, se ha instrumentado una financiación orientada a atender a empresas de tecnologías de la información, incorporando recientemente a empresas de la industria audiovisual. Este instrumento resulta de utilidad particularmente para empresas en su etapa de crecimiento.

Es una línea de crédito que cuenta con un total de U\$S 2: y que se ha acompañado con la creación de un fondo de garantía de hasta U\$S 1: que puede ser usado por la empresa que requiere financiamiento siempre que las garantías con que cuente no sean del todo satisfactorias para el banco. La utilización de dicho fondo de garantía importa un costo de hasta un uno por ciento. El monto y condiciones del financiamiento se estudia caso a caso y otorga un plazo de hasta 18 meses para inversiones en capital de trabajo y de hasta cuatro años para el caso de inversión en activos intangibles.

En el ámbito privado son de destacar tres instrumentos, dos de uso adecuado a emprendimientos que se encuentran en su etapa de gestación e inicio y otro orientado a empresas en etapas de crecimiento.

El Fondo de Capital de Arranque o Capital Semilla permite acceder a fondos a través de la modalidad de préstamo que comienza a repagarse una vez que el emprendimiento comience a generar ventas, pagándose un interés fijo. Las amortizaciones del préstamo se realizan como un porcentaje creciente sobre las ventas anuales de la firma y puede cancelarse hasta en un plazo máximo de siete años. Ello no impide que la empresa pueda amortizar el total de la deuda

sin ningún tipo de penalización en cualquier momento. El monto máximo del préstamo es de cincuenta mil dólares estadounidenses.

Para proyectos superiores a esta cifra, la alternativa para acceder a fondos es a través de una Red de Inversores Ángeles. En Uruguay, al día de la fecha, dicha red de inversores se encuentra en la etapa de capacitación de los interesados en participar en la misma como financiadores, no estando por consiguiente en su fase operativa.

Para empresas en etapas de consolidación, existe la posibilidad de acceder a un Fondo de Inversión, que tiene un límite de duración de 10 años. Dicho fondo buscará salir de sus inversiones en un plazo de 3 a 6 años, las cuales son realizadas en base a metas y por montos nunca superiores al millón de dólares estadounidenses. La empresa para calificar debe tener un máximo de ventas anuales de U\$S 5 millones, un crecimiento esperado de las mismas de un 25% anual y presentar una TIR mayor al 30% anual. Además la empresa debe aceptar la intervención del fondo en la toma de decisiones a través de su participación en el Directorio, necesitándose consenso para aspectos a priori determinados como clave. Cabe señalar que la participación del Fondo en el paquete accionario de la empresa es siempre menor al 50%.

En consecuencia:

Las principales líneas de financiamiento son:

Subsidios, en la etapa de gestación e inicio.

Subsidios, “Capital Semilla” y “Capitales Ángeles” (estos todavía no operativos), en la etapa de crecimiento.

Un fondo de inversión de riesgo y una línea de crédito bancario de largo plazo, en la etapa de consolidación.

9. RIESGO, RENTABILIDAD, PRODUCTOS FINANCIEROS.

El riesgo es inherente a todo emprendimiento y justifica la existencia de las empresas. El beneficio generado por estas es la recompensa que recibe el inversor por asumir estos riesgos. Con frecuencia se piensa que solamente se enfrentan riesgos cuando uno se involucra con proyectos considerados (a priori) como muy peligrosos. Tal es el caso de las industrias que nos ocupan en el presente trabajo.

Sin embargo, es necesario realizar el énfasis en que el riesgo es inherente a cualquier actividad económica, incluso a aquellas que se consideran o se entienden como seguras. Por lo tanto, quien decide arriesgar su capital lo debe hacer a consciencia, conociendo los riesgos que asume, midiéndolos adecuadamente y fijando por ellos una rentabilidad acorde.

Distintos tipos de riesgo afectan a las empresas exportadoras de servicios, pero sólo se señalarán aquellos que, de acuerdo a lo expresado por los distintos agentes involucrados, inciden con mayor intensidad en estas empresas.

9.1 Riesgos

Riesgos operativos

Se pueden definir como todos aquellos que pueden provocar la interrupción temporal o definitiva de los procesos que le hacen posible a la firma elaborar su producto. Destacan en estos sectores:

- Formación y calidad del capital humano
- Pérdida de empleados clave.
- Incapacidad para atraer empleados clave.

Riesgos Financieros

Dentro de esta categoría se encuentran riesgos tales como, tasa de interés, inflación, tipo de cambio y riesgo de crédito. En particular se recoge el riesgo de crédito

Riesgos de competencia

Son todos los relacionados con las acciones de los competidores de la firma. Sobre este punto mencionamos:

Calidad del producto

Precios del producto

Cadena de distribución

Riesgos políticos

Son los riesgos derivados de cambios en el entorno político de los países en los que opera la empresa. Se destaca el riesgo de:

Cambios en la estrategia de desarrollo país

Riesgos de dirección o administración

Son los que derivan de una inadecuada gestión empresarial. Puede expresarse como:

Capacidad para atraer y retener buenos directores

9.2 Rentabilidad

En el año 2007, el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), exponía, como resultado del análisis realizado a empresas del Sector de Tecnología de la Información (TI) que: ***“los proyectos, en general no son sensibles a la tasa de interés, una vez obtenido el financiamiento”***.

De ello, en primera instancia y como único dato hasta al presente, se puede inferir que el sector cuenta con Tasas Internas de Retornos (TIR) convenientes y adecuadas para atender el costo del financiamiento.

Sobre el particular, al presente, la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) se encuentra trabajando a fin de poder determinar la rentabilidad promedio del sector.

En lo que respecta al crecimiento del sector, en el período 2000 – 2007, datos aportados por la CUTI, revelan que el crecimiento del sector medido a través de las cifras de ventas en dólares estadounidenses corrientes, fue del 89%. Por otra parte, en el mercado local, el crecimiento, en igual período, ha sido de poco menos del 63% y casi del 137% en concepto de exportaciones. Los promedios de crecimiento anual del sector son de 9,53%, 7,19% y 13,10% en ventas totales, ventas locales y exportaciones, respectivamente.

La tasa máxima de crecimiento de las ventas totales, respecto al año anterior fue del 30% en el año 2006, siendo también, en dicho año donde se observaron las máximas tasas de crecimiento de ventas locales y exportaciones, que fueron del 20,54% y del 44,5%, respectivamente. En el año 2007, respecto al año 2006, las cifras de crecimiento de ventas totales, locales y exportaciones se ubicaron en el entorno del 22%.

En lo que refiere a datos del sector audiovisual, la Cámara Audiovisual del Uruguay (CADU) se encuentra trabajando al respecto. En cuanto al sector de estudios profesionales, no se cuenta con información relevante.

9.3 Productos

Se ha expuesto hasta el momento un breve análisis de dos de las variables relevantes al momento de tomar una decisión de carácter financiero (Riesgo y Rentabilidad). A fin de poder determinar la compensación justa del capital invertido, se considera necesario desarrollar un análisis más acabado y profundo de los factores de riesgo.

Asimismo, deberá determinarse la mejor aproximación a la rentabilidad promedio del sector, atendiendo adecuadamente y en particular la de cada actor cuando así corresponda. De esta forma será posible llegar a una aproximación más ajustada sobre si los riesgos asumidos por los inversores pueden ser razonablemente compensados por parte de la firma.

Aún teniendo presente las limitaciones enunciadas se exponen, al menos a modo de esbozo y como punto de partida para su estudio, algunos productos que podrían ser instrumentados en un futuro.

Posibles productos

9.3.1 Financiamiento al comprador

La entidad financiadora procedería a otorgar fondos a la unidad extranjera demandante de los servicios, evitándose de esta manera asumir los riesgos inherentes a la empresa productora, en el entendido que los mismos, en algunos casos, pueden resultar de menor dimensión que los de la empresa proveedora del servicio.

Por ejemplo, que se le otorgue un crédito al gobierno del Paraguay para costear los servicios de consultoría de una empresa uruguaya, que implementará una reforma para la mejora de la gestión en un área determinada de dicho Gobierno.

9.3.2 Constitución de un fondo estatal para préstamos internacionales de cooperación con obligación por parte del beneficiario de contratar los servicios con empresas uruguayas

En este caso no se plantea un instrumento de financiamiento dirigido a una empresa nacional del sector, sino que la finalidad de este mecanismo es, entre otras, permitir ampliar el número de negocios de las empresas del sector para que vean potenciadas las posibilidades de generación de utilidades las que deberán ser, en un porcentaje a determinar, reinvertidas en la firma. En el marco de estos préstamos de cooperación deberán instrumentarse mecanismos de anticipos de fondos conforme el avance del trabajo.

9.3.3 Constitución de fideicomisos.

a. Fideicomiso de garantía estatal para facilitar el acceso al financiamiento bancario

Tradicionalmente el sistema bancario tiene incorporado dentro de sus productos financieros el requisito de constituir garantías reales. Éste, entre otros, suele ser uno de los factores que impide concretar un importante número de negocios entre el sector financiero y estos sectores productivos de la economía.

La constitución de un fondo de garantía podría permitir que ambas partes, el sistema bancario y el sistema productivo, construyeran instrumentos satisfactorios para ambos.

b. Fideicomiso de garantía con participación de los socios de las Cámaras de los sectores involucrados

El fideicomiso establecido se constituiría en garante del cumplimiento de obligaciones financieras asumidas por los socios de las Cámaras participantes, facilitando de esa forma el acceso a nuevos fondos. También puede constituirse en garantía de ejecución de obra o de mantenimiento de oferta.

c. Fideicomiso financiero con participación de los socios de las Cámaras de los sectores involucrados

Este instrumento podría facilitar el acceso de las empresas del sector al Mercado de Capitales, procediéndose a la emisión de deuda en forma consolidada. Deberá instrumentarse adecuadamente la distribución de los fondos obtenidos con la emisión entre los participantes.

El fideicomiso se conformaría con un porcentaje de los flujos de las ventas de cada una de las compañías.

d. Fideicomiso de administración con fines de lucro con participación de los socios de las Cámaras de los sectores involucrados

En este caso se cede al fiduciario la propiedad fiduciaria de ciertos bienes o derechos para que proceda de acuerdo a las instrucciones incluidas en el mandato. Los fondos de este fideicomiso, podrán ser invertidos en proyectos innovadores o en participaciones en el capital de las empresas de todos los sectores involucrados. Dicho fideicomiso captaría el mayor número de inversionistas a fin de ampliar la base del mismo y generaría una masa crítica de fondos, que permitiría proceder luego a la selección del portafolio de inversiones del fideicomiso.

9.3.4 Constitución de Fondos de inversión de capital de riesgo

a. Impulsar y participar de un fondo de capital de riesgo por parte de la banca de fomento.

La banca de fomento tiene entre sus cometidos incentivar y promover el desarrollo productivo, apoyando emprendimientos que generen ocupación, aumenten el valor agregado nacional de las exportaciones y utilicen nuevas tecnologías. En este sentido, la conformación de un fondo de capital de riesgo parece ser un instrumento válido y permitiría que otros agentes del mercado nacional o internacional participen. En la región hay Instituciones Financieras que cuentan con experiencia en la instrumentación de este tipo de fondos en sus propios países. Se podría establecer contactos con ellas con el objetivo de que participen en este fondo de capital de riesgo.

b. Fondos de Capital de Riesgo privados

Uruguay cuenta con experiencia sobre este tipo de fondo. El desafío consiste en reforzar los esfuerzos de información sobre su funcionamiento y las características de los sectores objetivos de los mismos. De esta forma podría lograrse captar un número importante de interesados que participen con la inversión de montos relativamente pequeños.

En una primera instancia podrían dirigirse los recursos del fondo creado a ser invertidos en títulos de deuda de las empresas demandantes.

9.3.5 Firma de un acuerdo marco de entendimiento entre la banca de fomento y las Cámaras de los sectores involucrados.

Dicho acuerdo permitiría disminuir la incertidumbre del exportador en relación a las posibilidades de acceder a financiamiento. Sería interesante que dicho acuerdo contemplara bases de financiamiento sobre una línea de trabajo estructurada por proyectos.

9.3.6 Incrementar el monto de la línea de crédito que hoy tiene el banco de fomento a los sectores objetivos.

Utilizar para ello los fondos provenientes de utilidades del banco.

La ampliación de este crédito tiene como propósito atender también a las posibles necesidades de financiamiento de empresas de mayor porte, que se pueden ver limitadas por el monto total de la línea vigente.

10. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- PNUD (2005), Desarrollo humano en Uruguay. Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento.
- INE (2008), Segundo censo de Zonas Francas año 2006.
- CEPAL (2004) Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe.
- Lorenzo A. Preve (2007) Gestión de Riesgo, El caso de las empresas no financieras.
- Ricardo Pascale (1998) Decisiones Financieras 3º Edición
- Stephen A. Ross y otros (2001) Finanzas Corporativas 5º Edición
- Julio César Porteiro (2007) Evaluación de Proyectos de Inversión 2º Edición.

Sitios Web visitados:

- CUTI
- Ingenio. Incubadora de empresas
- Fondo Emprender
- ANII
- MIEM
- PROEX-EMPRETER
- BROU
- Fundasol
- PACC
- PACPYMES
- Prosperitas Capital Partners
- CND
- BVM
- CORFO
- BNDES
- BCU
- BID
- OPP
- Poder Legislativo Uruguay

Entrevistas

- Nicolas Jodal. Artech
- Alfredo Halm. Quanam
- Gabriel Lemus. Gerente de Crédito del BROU
- Magdalena Coronel. Prosperitas
- Santiago Gallinal. Prosperitas
- Ronald Melzer. Buen Cine Producciones. Cámara Audiovisual del Uruguay (CADU)
- Pablo Arriola. OZ media. CADU
- José Alonso Labanca. CADU
- Carlos Goldona Oyenard. Microtime Productions. CADU
- Comisión de fuentes de financiamiento de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI)

ANEXO

Exportaciones uruguayas 2000 - 2008 (en millones de dólares)*

Concepto	2000		2001		2002		2003		2004	
Bienes	2.384	65%	2.140	66%	1.922	71%	2.281	75%	3.145	74%
Servicios	1.276	35%	1.123	34%	771	29%	771	25%	1.112	26%
Total	3.660		3.263		2.693		3.052		4.257	
Transporte	374		312		265		259		379	
Viajes	713		611		351		344		494	
Otros	189	15%	200	18%	155	20%	168	22%	239	21%
PBI	20.075		18.555		12.273		11.186		13.217	
Export/PBI	18%		18%		22%		27%		32%	

Concepto	2005		2006		2007		2008	
Bienes	3.774	74%	4.400	76%	2.025	74%	3.594	76%
Servicios	1.311	26%	1.385	24%	1.771	26%	1.136	24%
Total	5.085		5.785		6.796		4.730	
Transporte	465		478		622		358	
Viajes	594		598		809		557	
Otros	252	19%	309	22%	340	19%	221	19%
PBI	16.619		19.319		23.095			
Export/PBI	31%		30%		29%			

Fuente: BCU (Balanza de Pagos)

*Cifras del primer semestre

Fletes: datos directos de documentos aduaneros.

Serv. de seguros y financieros: información contable que las empresas radicadas en Uruguay presentan obligatoriamente al BCU.

Viajes: encuesta realizada por el M. de Turismo y BCU de viajeros que ingresan con el fin de estimar el gasto promedio por turista.

Otros: encuestas a productores o sus agentes con periodicidad trimestral para datos preliminares y anual para los definitivos.

Evolución de las ventas totales de SSI

Millones de Dólares	2000		2001		2002		2003		2004	
Ventas locales	142,7		147,9	3,60%	153,2	3,60%	133,1	-13,12%	136,8	2,78%
Exportaciones	79,4		83,6	5,30%	80,1	-4,19%	74,5	-7,0%	88,7	19,10%
Total	222,1		231,5	4,20%	233,3	0,70%	207,6	-11,01%	225,5	8,62%

Millones de Dólares	2005		2006		2007		Punta a punta	Promedio
Ventas locales	160,1	17,03%	193,0*	20,54%	232,0*	20,20%	62,58%	7,19%
Exportaciones	104,5	17,80%	151,0	44,50%	188,0*	24,50%	136,78%	13,10%
Total	264,6	17,34%	344,0	30,00%	420,0	22,10%	89,10%	9,53%

Fuente: CUTI

Datos estimados sujetos a revisión

Cantidad de empresas:

- Más de 250 empresas desarrolladoras de software, proveedoras de servicios informáticos e integradores de soluciones.

- Cerca de 80 empresas de servicios de internet, transmisión de datos y comunicaciones

- Más de 360 firmas ensambladoras y comercializadoras de hardware y software

Cantidad de mano de obra ocupada: las últimas cifras de las que disponemos indican que el sector ocupa a unas 10.000 personas.

Hugo E. Caussade Zaccarón, Contador Público (UDELAR). Se desempeña como profesor adjunto grado 3 en la Cátedra de Finanzas de Empresas de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República. Ha finalizado el Posgrado en Finanzas en dicha casa de estudios y se encuentra culminando la Maestría en la misma área. Actualmente desarrolla su actividad en el sector público, y mantiene una activa actuación en el sector privado como asesor financiero y consultor en las áreas de gestión de empresas.

Pablo E. Pagani, Contador Público recibido en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República. Actúa como Profesor de Finanzas de Empresas a nivel universitario en el sector privado. Desarrolla su actuación profesional en forma independiente, actuando como consultor de empresas nacionales con especialización en las áreas de gestión y finanzas.

COMENTARIO: Ing. Carola Venegas

Universidad: UDT/ Universidad de Concepción - Chile

La presentación objeto del comentario que antecede, centra su investigación en los desafíos que implica innovar en el sector de servicios financieros aplicados a la exportación, por la cual se realizan los siguientes comentarios en relación a este factor buscando contribuir en ese sentido.

Se parte de la definición de Innovación de acuerdo a lo que el manual de Oslo clasifica como tal: “es la introducción de un nuevo o significativamente mejorado producto, que puede ser un bien o servicio, de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores.”

En Chile mucha gente que no conoce este manual o no se apegan mucho a él, hablan de Innovación solamente cuando se refiere al producto del proceso. Es importante destacar que las implicancias de innovar tienen que ver con que la Innovación ocurre en las empresas y en su relación con los mercados, es multidisciplinaria y además complementaria, y finalmente es posible influenciarla por medio de políticas públicas.

¿Cuál parecería ser el desafío exportador del Uruguay?

Este, podría hacer referencia a la necesidad de implementar programas de atracción de inversiones y de promoción extranjera, propiciar políticas públicas que fomenten la Innovación, para que eso repercuta finalmente en desarrollar Innovación propia.

¿Cómo se podría propiciar estas políticas?

Por ej. Generando sistemas de Innovación regional.

¿Cuáles son los distintos instrumentos de política para propiciar esto?

Los detalles, la gracia siempre está en los detalles, los detalles son más que importantes. En este sentido, se hará referencia al caso de la región del Bío Bío, en Chile, que por sus características en cuanto a habitantes e información de su industria, es bastante similar al Uruguay.

¿Cuál es el contexto en el cual se genera la innovación?

La Innovación la genera la empresa, los demás actores pueden propiciarla, pero se genera en la empresa. Y para que se genere un sistema de innovación, tienen que cumplirse estas 3 premisas. Debe haber Innovación de las empresas con otros actores, hay un triple papel de las autoridades regionales o nacionales, y hay una gran diversidad de sistemas regionales de Innovación, que se pueden abordar. Tiene que haber interacción con otras empresas, con proveedores, con clientes, con Institutos de Innovación y Desarrollo, con agencias, con fondos de capital de riesgo, etc.

A esta altura, se considera importante hacer referencia al triple papel de las autoridades.

En primer lugar, deben trabajar para reducir incertidumbre al proveer información básica, por ej. En segundo lugar, establecer las expectativas que pueden obtener los empresarios cuando asumen actividades riesgosas, poniendo reglas en la situación de conflicto y cooperación,

por ejemplo. Y en tercer lugar, proveer incentivos para la creación, no basta con dejarlo en manos de la empresa, es un papel importante de la autoridad, que es proveer estos incentivos.

Finalmente debe haber diversidad de actores.

Todo ello es necesario que ocurra a ambos lados de la ecuación económica. Es decir, desde el lado competitivo de la empresa, pero también desde el lado del contexto, y en función de esto se deben diseñar estrategias

En consecuencia, ¿Cuál es la primera conclusión importante?

Cada región, cada país, cada territorio, tiene su propia trayectoria, no se puede venir a imitar lo de Finlandia o lo de Chile, porque tienen condiciones dispares.

¿Cuáles son los principales instrumentos de política de gobierno, para impulsar esto?

En la presentación, objeto de este comentario, se mencionaban principalmente los 3: Subsidios y becas, medidas fiscales y créditos.

Sin embargo estos deben ir sumados a otros instrumentos, como la creación de normas y de Instituciones. No se puede dejar de lado el desarrollo del capital humano, las medidas fiscales, los créditos especiales, y las normas y las reglas del juego, las regulaciones, las normas de tecnología en la infraestructura y las reformas educacionales, para asumir un desafío en la Innovación.

También creando Instituciones, mercados especiales en las instituciones especializadas de investigación y desarrollo, por ejemplo, fomentando que hagan más Innovación aplicada, a que tengan consorcios con las empresas, y en la organización de gobierno que funcionen como observatorios de ciencia y tecnología, que promuevan la Innovación y el Desarrollo, que hayan agencias que difundan la tecnología de la información y también las finanzas.

La segunda conclusión importante, es el hecho de que hay muchos instrumentos y programas disponibles que se pueden imitar, pero éstos no se pueden utilizar en forma aislada, volviendo entonces a destacar la importancia de la complementariedad.

¿Cuáles van a ser los criterios para incluir en las convocatorias?

Cuando se habla de competencia, el principal instrumento para financiar esto son fondos concursables, donde llegan los autores y las mejores propuestas son las que reciben el financiamiento.

En este sentido ¿se deberá trabajar en el hecho de que se va a propiciar la competencia, o se va a pedir que se organicen en un proyecto preconcebido y que atiendan a la implementación?

Se van a definir áreas temáticas para ir en el camino de la clusterización. ?

Se van a crear institutos o se van a fortalecer los que ya están?

Se va a coordinar con otros instrumentos de política, por ej. la Banca ?

¿Cuáles son los problemas que se presentan en la implementación?

En las transferencias de recursos de programas se observa generalmente una sobrecarga a las agencias que no estaban acostumbradas a asumir este rol, evidenciando las mismas, entre otros, la falta de competencia técnica, para poder evaluar los proyectos, el control de las aplica-

ciones de criterios de asignaciones para que hayan reglas claras y la gente se atreva a postular a este tipo de proyecto.

A esta altura, se considera importante hacer una especial referencia a lo que se denomina como los detalles de implementación de política.

Estos sin duda, tienen la misma importancia que el diseño, y con ejemplo, les voy a mencionar la región del Bío Bío.

Se tiene a nivel regional un sistema de Innovación adscrito al sistema nacional de Innovación, compuesto por 3 instancias que generan las políticas y las estrategias nacionales, dos organismos técnicos y organismos regionales donde Innova Bío Bío está financiado por el gobierno regional. A nivel nacional, hay generadores de Innovación, donde están las entidades tecnológicas, emprendedores de empresas, y Universidades.

Si se analiza esta situación en forma aislada se puede decir que se está en presencia de un sistema que funciona.

Sin embargo, la encuesta realizada sobre Innovación empresarial, junto al Instituto Tecnológico de Georgia y el Instituto Nacional de Estadística, donde se realizaron preguntas a casi 600 empresas divididas por su tamaño y su nivel de venta, muestra situaciones y particularizaciones que se deben tener en cuenta a la hora de diseñar políticas.

Por ejemplo, resulta del trabajo que la estrategia competitiva de las empresas, no está centrada actualmente en la Innovación, sino que está fundamentalmente buscando precios más bajos, sin embargo es importante reconocer que muchas veces para llegar a esos precios bajos para competir, se debe entrar en Innovación.

Por su parte, ante la pregunta de *¿Qué tipo de Innovación realizan las empresas?*

Las respuestas destacan principalmente, la innovación en la gestión organizativa, entonces, si se vuelve a la definición del Manual, que toma todos estos ámbitos de Innovación, y al hecho de que las políticas de Chile solamente propician procesos y productos, no parecería haber una convergencia entre lo que está ocurriendo y lo que se está propiciando.

Pero, es importante destacar otro resultado que arroja la encuesta realizada, en el sentido de que las ventas de los que sí innovan, son sustancialmente mayores que las ventas de los que no innovan. Sin duda, que este hecho de por sí, parecería ser, razón más que suficiente para decirle a las empresas que es muy importante innovar.

¿Cuáles son los efectos de la Innovación?

Tener participación en el mercado, por estar en el mercado se tiene que innovar en un sistema de trazabilidad, por ej.. El fin último, no es Innovar por Innovar, sino que mantener participación en el mercado.

¿Cuáles son los mayores obstáculos que encuentran las empresas?

Falta de incentivos, difícil financiamiento, con costos muy elevados.

¿Qué personal dedican a la Innovación?

Como a la Innovación, muy poco, el promedio medio es 5%, y la mayoría del personal es ingeniero, no post grado.

¿En qué gastan las empresas?

La gran empresa gasta en maquinaria, la pequeña empresa gasta en capacitación, también algo a tener en cuenta al diseñar las políticas.

¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento según las empresas?

Principalmente propios y externos privados. Esto es muy interesante. Se tiene en Chile casi 20 años de tener fondos de apoyo de subsidio para la Innovación y apenas un 30 % de las empresas los conocen. Esto no es problema de las empresas que no lo conocen, el problema es que la política no se da a conocer,

¿En qué cooperan estas empresas?

No es uniforme de acuerdo al tamaño, las grandes empresas principalmente con sus proveedores y clientes, pero las medianas empresas con sus clientes, y también con sus consultores y laboratorios de Innovación y Desarrollo.

Finalmente , se observa que la Innovación es complementaria y multidimensional. Una buena política no puede apuntar a un solo ámbito.

En conclusión, los Innovadores casi no encuentran obstáculos para la Innovación. Las empresas siempre van a mencionar la falta de incentivos del gobierno como un obstáculo, pero esto no es razón para no hacerlo.

El modelo de Bío Bío nos confirma la complementariedad, la importancia de las fuentes públicas de conocimiento, y que el conocimiento esté disponible, que la relación cercana con los clientes y la transmisión de ese conocimiento, genera más información, y también que hay mayor dinamismo en los extremos de las empresas, para las pequeñas empresas por su tamaño les es más fácil Innovar y también ocurre en las grandes empresas.

Carola Venegas, *Ingeniero Civil Industrial Mención Gestión, Universidad del Bío-Bío, Licenciado en las Ciencias de la Ingeniería, Universidad del Bío-Bío, Magíster en Ingeniería Industrial. Jefe de Área Gestión y Transferencia Tecnológica de la Unidad de Desarrollo Tecnológico de la Universidad de Concepción. Directora Proyecto Innova Chile “Investigación de potencial de exportación de tecnología basada en extractos de corteza de pino” Directora Proyecto Innova Chile “Prospección de mercados externos par tecnologías y productos en wpc” Coordinadora Programa de Postgrado “Diplomado en Gestión de la Innovación”, dictado en Conjunto con la Facultad de Ciencias Forestales Universidad de Concepción, Proyecto PBCT – CONICYT.*

II • Políticas activas para la promoción de exportaciones

Carla Di Paula

Luciana Paladino

Ec. Cecilia Plottier

Ec. Luis Silveira



Universidad
Católica

Decano: Ec. Roberto Horta
Coordinador: Ec. Silvia Vázquez

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	41
2. MARCO CONCEPTUAL	43
3. SELECCIÓN DE PAÍSES	45
4. REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EXPORTACIÓN DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS	49
4.1 Lineamientos generales de las políticas por país.....	49
4.2 Relación entre las políticas y las variables de decisión	63
4.3 Identificación de patrones.....	66
5. URUGUAY: REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS APLICADAS ACTUALMENTE EN EL PAÍS	69
5.1 Concesiones arancelarias y fiscales	71
5.2 Zonas francas.....	71
5.3 Acuerdos comerciales.....	72
5.4 Financiación de las exportaciones	72
5.5 Subsidios a la exportación para sectores específicos	73
5.6 Organismos vinculados a la promoción de exportaciones	73
6. REFLEXIONES PARA EL CASO URUGUAYO	76
6.1 Posicionamiento de Uruguay con respecto a los patrones identificados	76
6.2 Desafíos.....	79
7. REFERENCIAS	82
ANEXO I	84
ANEXO II	86
ANEXO III	89
ANEXO IV	94

1. INTRODUCCIÓN

En términos generales, el éxito de las exportaciones de una economía, con relación al dinamismo y patrón sectorial, está condicionado por el grado de competitividad en sus niveles meta, macro, meso y microeconómico. De este modo, siguiendo a Jung y Vázquez (2007), dados los factores determinantes de la competitividad, la existencia -o carencia- de una estrategia de desarrollo del país, la calidad de las instituciones, la idiosincrasia del sector empresarial, el patrón productivo y su articulación con las políticas en materia de educación, salud, incentivos a la innovación, a la inversión, así como la articulación entre los propios objetivos de crecimiento y estabilidad macroeconómica (políticas monetaria-cambiaria, fiscal, políticas de empleo, etc.) afectan el desempeño exportador (por citar los factores más relevantes). Por lo tanto, si bien se reconoce la importancia crítica del efecto de otro tipo de políticas sobre la evolución del tipo de cambio real y demás factores que afectan el desempeño exportador, dada la extensión del tema, se analizan solamente las políticas cuyo objetivo específico es promover el desarrollo exportador.

Asumiendo un criterio amplio, se considera *política activa para la promoción de exportaciones*, a toda acción llevada adelante por algún agente de la economía que tenga por efecto influir positivamente en el volumen y/o calidad de las exportaciones. Dado que también el alcance de este tipo de políticas es muy extenso, tanto en relación con los agentes que pueden aplicarlas como en relación con el tipo y nivel de acciones que pueden emprenderse, se consideran únicamente las acciones que implementa el gobierno con el objetivo específico de promover las exportaciones.

Por su parte, se clasifican dichas acciones en tres niveles: estrategias, políticas y programas e instrumentos. A los efectos de esta clasificación, se respetan las caracterizaciones hechas por los países en los casos donde éstas existen. En los demás casos, se ordena con un criterio de lo general hacia lo particular. Dentro de las estrategias se incluyen los lineamientos de largo plazo que plantean los países para la promoción de exportaciones, cómo enfrentan el desafío de exportar y qué aspectos buscan potenciar para esto. En las políticas se incluyen las líneas de acción que les permiten desarrollar las estrategias, y a su vez, dentro de programas e instrumentos se consideran las acciones concretas a través de las cuales se implementan dichas políticas.

Asimismo, en la búsqueda de patrones comunes dentro de los casos de éxito, se utiliza como marco conceptual complementario el modelo de las “4P” (Producto, Precio, Promoción y Plaza) del marketing estratégico. Las políticas de promoción de exportaciones adoptadas por los gobiernos, si bien generalmente no apuntan directamente a estas variables, sí tienen efectos sobre ellas. El objetivo de incluir esta clasificación es llevar las políticas a un plano más cercano al ámbito de decisión empresarial, tratando de identificar a cuál de las cuatro variables afecta principalmente (ya que en muchos casos incide en más de una) cada una de las medidas identificadas.

El abordaje metodológico admite múltiples enfoques, optándose por realizar una revisión de casos exportadores exitosos, de modo de extraer algunas lecciones de la experiencia internacional. Para esto, en primer lugar se seleccionan los países a estudiar y luego, en base a información secundaria, se relevan las principales políticas activas para la promoción de ex-

portaciones vigentes en cada caso. Esta aproximación no permite derivar relaciones formales de causalidad, ni tampoco identificar cuáles son las medidas particulares que aportaron al buen desempeño de los países. Sin embargo, permite visualizar claramente, y analizar, el tipo de definiciones y orientaciones que desarrollan los gobiernos de países cuyas empresas compiten con éxito en el mercado mundial.

Para la selección de los países, en base a lo identificado en la literatura, se utilizan dos criterios. Por una parte, siguiendo a Hallak et al (2007), se buscan países que sean exitosos exportadores de bienes en los cuales Uruguay presenta un buen posicionamiento internacional¹, incluyéndose con este criterio: Brasil, Italia, Australia, España, Nueva Zelanda e India². Esta selección se complementa siguiendo los criterios de dinamismo y crecimiento de CEPAL (2008), mediante la cual se incorporan los casos de Chile y Corea del Sur.

De este modo, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en la 2ª sección se presentan los principales conceptos manejados; en la 3ª sección se introducen los criterios utilizados para la selección de los casos de estudio; en la 4ª sección se resumen y analizan dentro del marco conceptual considerado, las principales políticas identificadas para cada uno de los países analizados. En la 5ª sección se describe el caso de Uruguay y en la 6ª se analizan las distintas políticas a la luz de la realidad nacional.

1 En el Anexo I se detalla la metodología para la selección de países.

2 India, pese a ser un país con una cultura y estructura productiva diferente a la de Uruguay, suscita interés por su exitoso desarrollo de la industria del software, mercado en el cual Uruguay muestra un buen posicionamiento internacional relativo (pese a que por la naturaleza de la producción no se ve reflejado en las estadísticas tradicionales de exportaciones de bienes).

2. MARCO CONCEPTUAL

Existe un amplio espectro de políticas de gobierno que se han emprendido a nivel mundial, con distinto grado de éxito, para promover el desarrollo de las exportaciones.

De acuerdo a Krugman (1987), considerar el libre comercio como la mejor política posible está basado en suponer que los mercados son eficientes. Si retornos crecientes y competencia imperfecta se introducen, se genera un mundo de segundo mejor (*second-best*) donde la intervención del gobierno puede en principio mejorar los resultados.

Por lo tanto, la existencia de imperfecciones o fallas de mercado justificaría la intervención estatal en la forma de políticas activas. Esto implica identificar qué fallas, y en qué sectores o mercados se presentan, de forma de focalizar la política hacia donde es necesaria; no cualquier intervención se encuentra justificada. No obstante, la dificultad para identificar correctamente la falla de mercado, la intervención necesaria y los efectos de equilibrio general, más allá de las dificultades en la implementación vinculadas a temas de economía política, determinan que los beneficios de la intervención puedan ser limitados y requieran de un análisis detallado.

Por otra parte, la internacionalización de las empresas es un proceso complejo en el cual las pequeñas y medianas empresas pueden requerir apoyo (Calderón y Fayos, 2002) y donde además el entorno y las medidas que toman (o no toman) los gobiernos, afectan el desempeño de todo el tejido empresarial; en particular su capacidad de competir con éxito en mercados internacionales. La predominancia de las PYMES en el tejido empresarial de Uruguay y la creciente complejidad de los mercados internacionales, con una tendencia en ciertos sectores a la concentración en grandes jugadores, conforman una realidad en la cual se entiende pueden existir imperfecciones en el mercado que generan espacio para un sistema público de apoyo a las exportaciones.

Dentro de la definición amplia de políticas, que se presentó previamente, en el caso de acciones llevadas adelante por el gobierno se incluyen dentro de la promoción de exportaciones, las políticas públicas que intensifican la actividad exportadora ya sea creando una conciencia exportadora, promoviendo el crecimiento y expansión de mercados, disminuyendo restricciones a la exportación y creando incentivos y apoyos para los exportadores (actuales y potenciales) (Calderón y Fayos 2001, citando a Seringhaus y Rosson, 1991).

Desde una óptica general, la inserción internacional de un país puede analizarse considerando cuatro grandes ejes de orientación estratégica: atracción de inversión extranjera directa, internacionalización de las empresas, promoción de exportaciones e innovación (CEPAL, 2008). En este trabajo se consideran las políticas que promueven la internacionalización de las empresas y la promoción de exportaciones, y no se consideran las medidas orientadas hacia la atracción de IED y la promoción de la innovación³.

Asimismo, en línea con Alonso y Donoso (1996), se considera que las políticas públicas de apoyo a la exportación deberían tener como principal objetivo mejorar la posición compe-

3 En algunos casos analizados, dentro de la estrategia de exportación del país existen medidas orientadas hacia la promoción de la innovación, las cuales se incluyeron. Por un tema de extensión del trabajo lo que se hizo fue relevar las políticas de promoción de innovación que estuvieran enmarcadas explícitamente en una estrategia de exportación y no aquellas de corte general (del tipo Sistemas Nacionales de Innovación, etc.)

tativa de las empresas en el exterior, siendo variables fundamentales para cumplir con dicho objetivo: el precio, la imagen país y la estrategia empresarial.

Con la intención de identificar, a grandes rasgos, qué tipo de variable de decisión de las empresas afectan las medidas de promoción de exportaciones, se utiliza el modelo de las 4P, siendo uno de los modelos básicos más difundidos a nivel del marketing estratégico⁴. De acuerdo a éste, las decisiones de la empresa pueden agruparse en cuatro variables controlables, que fueron definidas por Philip Kotler como el modelo de las 4 P: producto⁵, precio, plaza y promoción⁶.

Bajo este enfoque, una estrategia de posicionamiento debe encontrar respuestas a cuatro interrogantes clave: ¿Qué producto lanzar? ¿A qué precio? ¿En qué mercado (plaza)? ¿Con qué comunicación (promoción)? Esto implica tomar múltiples decisiones respecto a estas cuatro variables, que pueden resumirse de la siguiente forma:

Producto: las decisiones que adopta una empresa respecto al producto, incluyen todos los aspectos que definen al mismo: marca, funcionalidad, calidad, seguridad, empaque, soporte, garantía, servicios y accesorios.

Precio: las decisiones relativas al precio abarcan toda la estrategia de fijación de precios, incluyendo discriminación de precios si existe y política de descuentos.

Plaza: implica todas las decisiones necesarias para que el producto llegue al cliente: canales de distribución, manejo de inventarios, transporte, definición y análisis de los mercados objetivo.

Promoción: representa la comunicación de información sobre el producto al potencial cliente, con el objetivo de generar una respuesta positiva respecto a la compra. Por tanto, incluye las decisiones de la empresa vinculadas con estrategia promocional, publicidad y relaciones públicas, entre otros temas.

De acuerdo al modelo referido, las 4P son variables controladas por las empresas que buscan a través de un manejo eficiente de la oferta, alcanzar la demanda objetivo. Una estrategia de marketing involucra más aspectos y decisiones que los aquí mencionados, sin embargo, la utilización de las 4P como herramienta de clasificación permite analizar cuáles son las principales vías a través de las cuáles las políticas de gobierno impactan en las empresas.

Como se establece previamente, se busca identificar a cuál de las cuatro variables podía afectar cada una de las políticas identificadas, haciendo foco en el efecto principal. Este análisis no se realiza en el caso de las estrategias, debido a que por ser de carácter general inciden, en mayor o menor medida, en todas las variables.

4 Este enfoque ha evolucionado hacia otros más completos y de mayor complejidad, pero igualmente se decidió utilizarlo debido a que permite acercar las políticas de promoción de exportaciones a variables de decisión de las empresas.

5 Dentro de la variable "producto" se engloban las medidas que pueden influir tanto en las exportaciones de bienes físicos como de servicios exportados. A lo largo del trabajo se hace mención a producto en un sentido amplio, incluyendo las exportaciones de bienes y servicios.

6 Si bien existen posiciones encontradas en la academia acerca de los orígenes de este enfoque, Kotler es quién ha logrado mayor difusión y aceptación del enfoque, siendo un referente indiscutido del marketing.

3. SELECCIÓN DE PAÍSES

Para definir los casos de estudio se buscó seleccionar aquellos países que han logrado una inserción internacional destacada, desarrollándose a continuación los criterios utilizados para dicha selección⁷.

En primera instancia, se buscó identificar países que han sido exitosos en rubros presentes dentro de la oferta exportable nacional. El objetivo es analizar cómo promueven las exportaciones los gobiernos de los países cuyas empresas compiten en productos de exportación destacados de Uruguay.

Siguiendo a Porter (2003), al momento de buscar soluciones para mejorar el desempeño de las actividades productivas, las regiones deben focalizar los esfuerzos en aquellas industrias donde ya existe una posición competitiva favorable internacionalmente, en vez de fomentar producciones supuestamente más deseables. De este modo, la elaboración de políticas activas para la promoción de exportaciones podría considerar como punto de partida (no excluyente) cuáles son los productos en los cuales el país ya está bien posicionado en el comercio mundial.

La metodología utilizada para seleccionar los productos sigue la propuesta por Hallak et al (2007). Considerando el valor exportado promedio 1996-1999 y 2004-2007 de Uruguay se eligen los productos (a 4 dígitos del Sistema Armonizado) de mayor dinamismo y participación en las exportaciones nacionales. Dentro de esas partidas, se seleccionan las que hayan dirigido más de un tercio de sus exportaciones a países de la OCDE⁸. El objetivo es identificar productos uruguayos de exportación que han sido exitosos comercializándose hacia economías desarrolladas⁹ y luego analizar quiénes son los países exitosos en dichos productos.

En base a esta lista de productos (disponible en Anexo II) se procede a identificar los países objeto de estudio. La consideración de país exitoso se realiza en términos de cuota de mercado, precios obtenidos en el mercado internacional y en el dinamismo que han mostrado en los últimos años. Los criterios utilizados son: (i) países con una presencia repetida como exportadores líderes en los productos seleccionados, (ii) países dinámicos en términos de exportaciones, (iii) elegir aquellos casos relativamente más cercanos a la situación de Uruguay, tanto desde el punto de la capacidad de aplicar políticas similares (por un tema institucional y/o presupuestal) como desde el punto de vista de la estructura productiva (debido a este criterio se excluyen del análisis Estados Unidos, Alemania y China, que sí cumplían con los demás requerimientos).

Con esta metodología se seleccionan Australia, Brasil, España, India, Italia y Nueva Zelanda. Italia y España, al ser miembros de la Unión Europea (UE), desarrollan sus políticas dentro de los lineamientos generales del bloque; por lo que el relevamiento realizado permite detectar particularidades de cada país. En el caso de India hay que considerar que tuvo una economía prácticamente cerrada e inició un proceso de apertura comercial en los últimos años, lo que

7 En esta sección se presentan brevemente los principales conceptos. En Anexo I se desarrolla en detalle la metodología utilizada.

8 Se consideran economías desarrolladas los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

9 Siguiendo a Hallak (2005), los productos que se exportan hacia economías desarrolladas son los que obtienen los mejores precios, lo que puede ser un indicador de calidad, y tienen además una demanda de mayor estabilidad relativa.

puede estar afectando el desempeño exportador. Igualmente, se entiende relevante analizar el tipo de medidas de promoción de exportaciones que se aplican en el país.

Por otra parte, también resulta interesante analizar casos de países que han mostrado un desempeño exportador extraordinario. Se complementa entonces el enfoque de productos, y siguiendo los criterios de dinamismo y crecimiento de CEPAL (2008), se incluyen como casos de estudio Chile y Corea del Sur. El desarrollo de medidas para promocionar las exportaciones en Corea del Sur está influenciado por las medidas adoptadas en China y Japón, lo cual puede impactar en el desempeño del país. Sin embargo, dado el enfoque del trabajo que busca identificar qué medidas han aplicado los países y no las motivaciones para aplicarlas, se considera válida la selección.

De esta forma, los países seleccionados para el estudio son: Brasil, Chile, España, Italia, Nueva Zelanda, Australia, Corea del Sur e India.

Estos ocho casos conforman un conjunto heterogéneo tanto desde el punto de vista de su población, como en PIB, PIB per cápita, orientación exportadora, ubicación geográfica y aspectos culturales. Con respecto a la población, India y Brasil son economías grandes, Italia, España y Corea del Sur tienen un tamaño medio, le siguen Australia y Chile y por último Nueva Zelanda, que es la economía con una población más cercana a Uruguay dentro de las seleccionadas.

Tabla 1: Población y PIB

País	Población 2007 (millones)	PBI		PBI per cápita		Tasa promedio anual de crecimiento del PBI (2000 - 2007)
		(miles de millones de dólares corrientes)		(dólares corrientes PPP)		
		2000	2007	2000	2007	
Australia	21,1	390,04	908,99	26.841	36.226	3,26 %
Brasil	189,3	644,28	1.313,59	7.187	9.703	3,30 %
Chile	16,6	75,20	163,91	9.479	13.921	4,38 %
Corea del Sur	48,5	511,96	969,87	15.547	24.803	4,70 %
España	44,9	582,38	1.439,98	22.296	30.118	3,41 %
India	1.169,0	461,91	1.100,70	1.452	2.563	7,33 %
Italia	58,9	1.100,56	2.104,67	24.431	30.365	1,09 %
Nueva Zelanda	4,2	52,37	128,71	19.342	26.611	3,44 %
Uruguay	3,2	20,09	23,26	7.841	11.674	2,73 %

Fuente: Elaborado en base a datos del FMI.

Desde el punto de vista de localización, se analizan dos economías latinoamericanas, dos europeas, dos en Oceanía y dos asiáticas, todas con diferentes modelos históricos de desarrollo. Los casos que pueden ser más cercanos entre sí son España e Italia, que pertenecen ambos a la Unión Europea (por lo que muchos de sus lineamientos políticos están enmarcados en la política común) y Australia y Nueva Zelanda.

En relación al PIB per cápita, en Australia, Italia, España, Nueva Zelanda y Corea del Sur, éste en el año 2007 supera los 20.000 dólares (paridad de poderes de compra – PPP), por habitante. En Chile y Brasil, ambos países en desarrollo con un desempeño positivo en los últimos años, el PIB per cápita es cercano de los 14.000 y 10.000 dólares respectivamente (PPP). Por último, India es el país con menor PIB per cápita, alcanzando los 2.500 dólares (PPP) en el año 2007.

Si bien hay una alta varianza en cuanto al nivel de riqueza de los casos seleccionados (desde Nueva Zelanda con un PIB en torno a los 130 mil millones de dólares a Italia donde supera los 2 billones de dólares en 2007), todos han mostrado un desempeño favorable entre el año 2000 y 2007. India es el país con una mayor tasa de crecimiento del PIB en el período considerado, seguido por Corea del Sur y Chile. Italia es el único de los casos donde la tasa de crecimiento no es tan favorable, ubicándose en torno al 1%.

Dentro de los casos analizados, se encuentran diferentes perfiles de país en cuanto a la orientación exportadora. En Chile y Corea del Sur las exportaciones representan un porcentaje importante del PIB, superando el 30% del total en 2007. Con un peso de las exportaciones en torno al 20% del PIB se posicionan Italia y Nueva Zelanda, mientras que en Australia y España este porcentaje es moderado (15%). En Brasil e India el mercado externo tiene un menor peso en la economía, con participaciones en torno al 10% del PIB.

Tabla 2: Participación de las exportaciones en el PIB (valores en millones de dólares)

País	Exportaciones 2007	PBI 2007	Export./PBI
Australia	139.122	762.887	18,24 %
Brasil	160.649	1.837.149	8,74 %
Chile	55.881	230.863	24,21 %
Corea del Sur	371.477	1.201.866	30,91 %
España	214.061	1.351.521	15,84 %
India	126.126	2.996.588	4,21 %
Italia	492.058	1.787.897	27,52 %
Nueva Zelanda	26.935	112.703	23,90 %
Uruguay	4.496	7.268	61,86 %

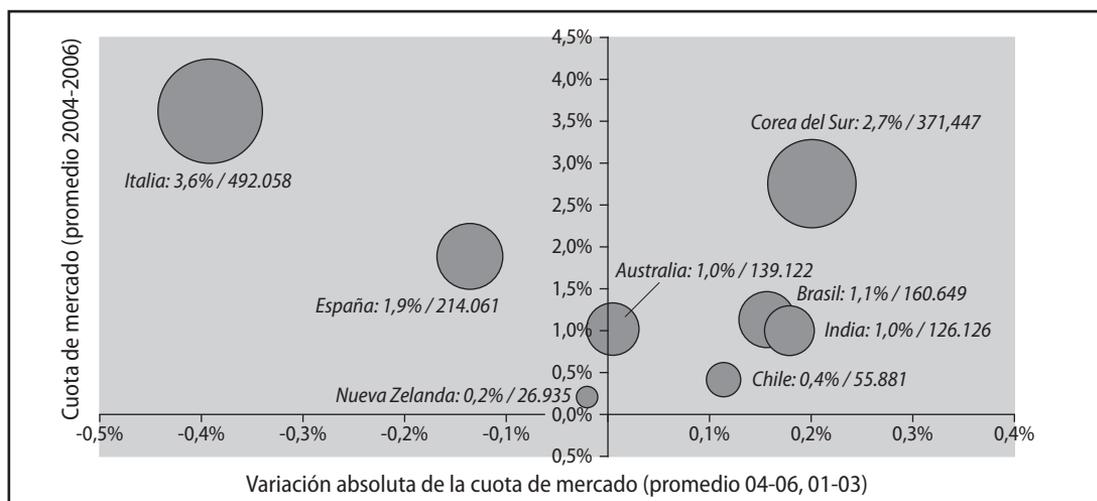
Fuente: Elaborado en base a datos de Trademap y FMI.

En valores absolutos, el país con mayores exportaciones es Italia, con ventas cercanas a los 500 mil millones de dólares, seguido por Corea del Sur y España. Considerando la evolución de las exportaciones, Chile (123%) es el que ha tenido un mayor crecimiento, seguido por India (94%) y Brasil (84%).

Por otra parte, en este período, el comercio mundial crece cerca de un 58%. De este modo, dado que la mayor parte de los países analizados tienen un crecimiento superior a la media, incrementaron su cuota de mercado. De hecho, Corea del Sur es quién tiene una mayor ganancia en términos absolutos (0,20% de cuota), seguidos por India (0,18%) y Brasil (0,16%). Chile también tiene un muy buen desempeño con una ganancia del 0,12%. Sin embargo, Italia, España y Nueva Zelanda no han mostrado un dinamismo por encima del promedio en el período considerado¹⁰.

10 Sí lo han hecho en productos de interés para Uruguay, de ahí su inclusión en el análisis.

Gráfico 1: Evolución de las exportaciones



Fuente: Elaboración propia en base a datos de TradeMap.

Con respecto al tamaño relativo de las cuotas de mercado de los países considerados, si el comercio mundial se distribuyera de modo uniforme entre todos los países que realizan exportaciones, cada país tendría una cuota en torno al 0.4%. De este modo, en los países analizados la participación relativa es mayor o igual a este promedio, excepto en Nueva Zelanda. Asimismo, dada la tendencia creciente de las ventas de Brasil e India es de esperarse que incrementen su participación en el mercado en los próximos años.

4. Revisión de las políticas activas de exportación de los países seleccionados

4.1 Lineamientos generales de las políticas por país

Se presenta en este apartado un resumen de los principales aspectos incluidos en las políticas activas de exportación de los países seleccionados. Se respetó la clasificación de nivel (estrategia, políticas, programas) efectuada por cada país en caso de existir, por lo que pueden encontrarse diferencias a este respecto entre los países. En Anexo IV se presentan los países con mayor grado de detalle.

Brasil

La política comercial de Brasil, y en especial la de promoción de exportaciones, se enmarca dentro de la política de desarrollo del país. De hecho, bajo un único ministerio - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) - se concentran desarrollo, industria y comercio exterior.

Claro ejemplo de esta integración, es la Política de Desarrollo Productivo (PDP) para el trienio 2008 – 10, la cual tiene 5 objetivos estratégicos:

- i. Liderazgo Mundial: mantener o posicionar al sistema productivo brasileño, o a las empresas brasileñas, entre los 5 mayores jugadores mundiales de la actividad.
- ii. Conquista de Mercados: mantener o posicionar al sistema productivo local entre los mayores exportadores mundiales, en combinación con una posición de relevancia en el mercado local
- iii. Focalización: construir y consolidar la competitividad en áreas estratégicas, de alto contenido tecnológico.
- iv. Diferenciación: posicionar empresas y marcas brasileñas entre las principales cinco de su mercado de actuación.
- v. Ampliación del acceso: ampliar el acceso de la población a bienes y servicios básicos para la calidad de vida.

En consecuencia, varios de los programas e instrumentos estipulados para alcanzar los objetivos de desarrollo, son programas e instrumentos de promoción de exportaciones. Uno de los aspectos a resaltar, es que de las cuatro metas país que se propone Brasil para el 2010, dos están vinculadas a las exportaciones: i) aumentar la participación de Brasil en el comercio mundial (pasar del 1.18% al 1.25%), ii) aumentar un 10% el número de medianas y pequeñas empresas exportadoras.

Particularmente, la política de promoción de exportaciones, hace fuerte énfasis en la estimulación y desarrollo de una cultura exportadora, tanto de bienes como de servicios, con un marcado foco en las micro, pequeñas y medianas empresas. Para ello existe una gran variedad de instrumentos, que abarcan desde la capacitación, el apoyo en la búsqueda de oportunidades de negocio y la orientación a través del proceso de exportación, hasta el financiamiento de la producción exportable y su posterior comercialización.

Otro aspecto a resaltar se vincula con el procesamiento y acceso equitativo a información de calidad. El país se encuentra haciendo fuertes esfuerzos en materia de uniformización, simplificación y difusión de información; en particular la relacionada al comercio exterior. En esta área, es destacable el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SISCOMEX), un sistema administrativo, informatizado, que integra las actividades de la Secretaría de Comercio Exterior, la Reserva Federal y el Banco Central, relacionadas con el registro, acompañamiento y control de las distintas etapas de la operación de exportación. Tiene por cometido, proveer a los distintos actores de un flujo único de información, útil para la toma de decisión y contribuir a la eliminación (o disminución) del papeleo operativo. Ha permitido grandes ganancias tanto en términos de agilidad, confiabilidad y rápido acceso a información estadística, como en materia de reducción de costos.

Por último, cabe mencionar que la política de promoción de exportaciones brasileña, reconoce la diversidad de la estructura productiva del país, y en este sentido contempla sectores, cadenas, complejos industriales, etc. con instrumentos específicos para cada sistema productivo y complementariamente con proyectos que promueven la imagen país.

PAIS: BRASIL ¹¹		
ESTRATEGIAS	POLITICAS	INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar cultura exportadora en bienes y servicios. • Inserción internacional de PYMES. • Diseminar y facilitar el acceso a información especializada. • Inteligencia comercial. • Articulación institucional y sectorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificar la pauta exportadora (más valor agregado, productos no tradicionales). • Proporcionar amplio espectro de instrumentos de financiación • Simplificar el papeleo operativo. • Unificar el acceso, difusión y calidad de información comercial. • Consolidar y ampliar los mercados tradicionales. • Apertura de nuevos mercados. • Focalizar estímulo a las exportaciones de PYMES; aumentar su acceso a los mercados. • Políticas de apoyo a conglomerados. • Mejorar el posicionamiento internacional del país (Imagen país). 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos Sectoriales. • Programas para el desarrollo de producto de alto contenido tecnológico. • Programas de financiación pre y post embarque. • Equiparación de tasas de interés. • Seguros de crédito para la exportación. • Promoción de proyectos orientados a Inserción Internacional de PYMES. • Creación de Centros de Negocios orientados a inserción internacional en locaciones clave. • SISCOMEX (sistema administrativo informatizado). • Programas que apoyan la primer exportación de empresas. • Programas que buscan interacción entre sector público y privado. • Promoción de Eventos Internacionales. • Portales para los exportadores.

Fuente: Elaboración propia

11 El listado realizado no es exhaustivo. Se presentan algunas de las principales estrategias, políticas e instrumentos aplicados por Brasil. Para un mayor detalle ver Anexo IV. Esta aclaración es válida para el recuadro de cada uno de los países.

Chile

En Chile, la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile) es la agencia que coordina las actividades destinadas a profundizar y proyectar la política comercial del país. Dicha Dirección pertenece a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Para desarrollar su misión de promover e incrementar las exportaciones chilenas, trabaja en torno a 3 áreas focales: incremento del número de productos y servicios no tradicionales de exportación; incremento del número de exportadores (con énfasis en la Pequeña y Mediana Empresa Exportadora - PYMEX); diversificación de mercados para productos y servicios (con énfasis en aquellos mercados con acuerdos comerciales, nuevos mercados y avances en las cadenas de comercialización).

A efectos de llevar a la práctica los lineamientos mencionados en el párrafo anterior, ProChile cuenta con programas especiales de apoyo a la PYME exportadora, trabaja la campaña para la mejora del posicionamiento internacional, “Chile Sorprende, Siempre”, proporciona información estratégica para la exportación de bienes y servicios y posee varios sitios en Internet para facilitar el acceso a la información y los servicios que proporciona.

Entre los programas especiales de apoyo a la PYME se destacan los de Coaching *Interempresarial*, que procuran incentivar la cooperación, el traspaso de conocimiento y experiencia, la creación de redes, etc. y *Pymexporta*, iniciativa público-privada, financiada por el FOMIN, destinada a apoyarlas en su proceso de inserción internacional.

“Chile Sorprende, Siempre” es la marca país utilizada para posicionarlo internacionalmente y que acompaña a cualquier exportador en su participación en ferias internacionales, misiones comerciales y rondas de negocios, en las “Semanas de Chile”, etc. Estas iniciativas también son de carácter público-privado.

Al igual que en Brasil, la recopilación, producción y difusión de información estratégica sobre la exportación de bienes y servicios, la inteligencia comercial, tiene una importancia crucial. Para esto, ProChile ha desarrollado una batería de productos de información segmentados de acuerdo a las necesidades de los exportadores chilenos, en su mayoría accesibles a través de Internet (Asistencia al exportador; Cyberexport; Estadísticas de comercio exterior; Oportunidades comerciales; Estudios a pedido; Guías para exportar; Capacitación, etc.).

PAIS: CHILE		
ESTRATEGIAS	POLITICAS	INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a PYMES en proceso de internacionalización • Aprovechar oportunidades que generan los Acuerdos Comerciales • Fomentar asociación público-privada • Posicionar imagen de Chile en otros mercados 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar el emprendedurismo innovador y las inversiones. • Facilitar el acceso al crédito para la exportación. • Abrir nuevos mercados a las exportaciones chilenas. • Apoyar a las empresas en el acceso a los mercados. • Promover surgimiento de nuevos negocios para diversificar oportunidades de crecimiento • Desarrollo de grupos empresariales, incluyendo clusters. • Recopilación, producción y difusión de información estratégica para la exportación. • Desarrollo de la imagen país. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma de Negocios para la Innovación. • Asesoría de especialistas para desarrollar e implementar planes de exportación. • Coaching Interempresarial. • Programas de financiamiento y crédito para exportaciones y servicios. • Garantías de exportación (cobertura CORFO de préstamos bancarios a exportadores). • Programa destinado a incentivar clusters. • Programa para las Pymes exportadoras. • Programa de Internacionalización para la agricultura campesina • Subsidios para prospección e Investigación de Mercados. • Establecimiento de oficinas comerciales en principales socios comerciales • Establecimiento de oficinas en todas las regiones chilenas. • Marca país: "Chile Sorprende Siempre". • Participación en principales Ferias Internacionales. • Portales para los exportadores.

Fuente: Elaboración propia

España

Más allá de las medidas y orientaciones comunes entre los países de la Unión Europea, el gobierno español promueve el desarrollo de una estrategia nacional de transformación productiva, cuyas metas se apoyan en incentivos para promover la inserción internacional de las empresas locales, propiciando el cambio productivo y el crecimiento.

Además de la internacionalización de las empresas, otras dos orientaciones estratégicas relevantes para España son la innovación y la promoción de exportaciones; en efecto el apoyo a las actividades en el exterior de las firmas se incorporan en estas dos áreas.

Se busca aumentar la productividad y cantidad de los productos exportados que ya participan en el mercado internacional, y mejorar la calidad y estabilidad de los productos y servicios españoles en el exterior.

Dentro de las políticas llevadas adelante se hace hincapié en aquellas que promueven la imagen país y el afianzamiento de la "marca país". De hecho, se espera que las actividades de promoción logren: i) Mejorar el posicionamiento en los mercados externos promoviendo la imagen de los productos "Made in Spain", ii) Incrementar el compromiso internacional de las empresas con orientación externa y iii) Fomentar una mayor regularidad en las operaciones de dichas empresas.

El estímulo a las inversiones estratégicas en distintos mercados, principalmente en infraestructura para la innovación y en capital humano, son otros de los focos del gobierno; así como también el fomento de la capacitación en temas relacionados al comercio exterior, el fortalecimiento de los vínculos entre empresas y el fomento a la creación de redes.

Al igual que sucede para la mayoría de los países analizados, entre los instrumentos relevantes para la implementación de las políticas se encuentran: incentivos fiscales; subsidios; amplio espectro de programas específicos; servicios de financiamiento y seguros a la exportación; apoyo en la organización de eventos internacionales, entre otros.

Por su parte, el País Vasco constituye una de las principales comunidades autónomas exportadoras, sigue los lineamientos estratégicos españoles y tiene algunas iniciativas regionales. La Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI) posee cuatro ejes de actuación que reflejan los intereses de esta comunidad: i) Internacionalizar, ii) Innovar, iii) Empezar y iv) Crecer. La instalación de la empresa Vasca en el exterior es también fomentada por el programa de internalización (PROINTER), dependiente del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del gobierno Vasco. Este programa facilita la promoción de exportaciones (dirigido exclusivamente a Pymes) y la instalación de las empresas en el exterior (beneficio accesible para cualquier empresa Vasca). También existe un organismo dirigido específicamente a apoyar la creación y el desarrollo de empresas innovadoras; el Centro Europeo de Empresas e Innovación de Bizkaia (BEAZ).

Tanto en la implementación de políticas como en muchos de los instrumentos utilizados existen coincidencias, como se mencionara anteriormente, con el gobierno español. En efecto, la SPRI considera que la colaboración constituye un requisito indispensable para mejorar la competitividad y por tanto fomenta la creación en redes, así como también la capacitación y el perfeccionamiento tecnológico de las empresas. Respecto a algunos de los instrumentos, dentro de la SPRI existen los programas de apoyo Ekintzaile y Barne-Ekintzaile que acompañan emprendimientos innovadores, tanto de nuevas firmas como al interior de empresas establecidas. La asesoría brindada para estos proyectos se complementa con ayuda financiera. Asimismo, este organismo cuenta con Sociedades de Apoyo a Infraestructuras de Clusters, en las que se otorgan subvenciones a empresas pertenecientes a Clusters estratégicos considerados prioritarios por el País Vasco.

PAIS: ESPAÑA		
ESTRATEGIAS	POLITICAS	INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Inserción internacional de las empresas locales. • Estímulo a la Innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Perfeccionamiento tecnológico de las empresas. • Reducir restricciones de liquidez. • Facilitar el acceso a información vinculada al comercio exterior. • Apoyo en la inserción internacional de las empresas (uno de los componentes del "Plan Cameral"). • Fortalecimiento del vínculo entre empresas y fomento de la creación de redes. • Promover y desarrollar imagen de la marca "Made in Spain". • Iniciativa "Aduana electrónica". 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica: cursos, becas, jornadas o seminarios, etc. • Asesoría a las empresas en el proceso de diseño y gestión de estrategias para la innovación. • Cobertura de riesgos y apoyo financiero. • Medidas fiscales específicas • Programa de Consorcios de exportación. • "Plan Cameral" (Asociación entre exportadores). • Misiones comerciales y ferias internacionales. • Plan de Iniciación a la Promoción Exterior. • Plan de Apoyo a las Marcas Españolas. • Portales para los exportadores.

Fuente: Elaboración propia.

Italia

La estrategia de incentivo a las exportaciones italianas radica en el fortalecimiento de las acciones públicas orientadas al apoyo en el proceso de internacionalización de las empresas locales. Esto implica la necesidad de mejorar la cooperación entre los diversos actores involucrados (gobierno nacional, regional, entidades privadas, empresarios, etc.) en lo referente a las políticas de internacionalización y garantizar una mayor intensidad, continuidad y capacidad de programación en la actividad promocional que lleva adelante el país. De hecho, Italia ve la promoción de sus exportaciones como uno de los pilares dentro de una estrategia nacional más abarcativa de crecimiento y desarrollo del país.

Italia establece sus líneas directrices para la actividad promocional en el período 2008 – 2010, clasificándolas según cuatro ejes estratégicos: el geográfico, el sectorial, el sistémico y el operativo. El área geográfica prioritaria para el próximo trienio serán los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China). La estrategia sectorial apunta a favorecer la agregación en cadenas o distritos industriales, estimulando las acciones intersectoriales o múltiples. La estrategia de sistema implica una mayor integración y sinergia entre las partes involucradas en el proceso de internacionalización; y la estrategia operativa incluye una variedad de instrumentos como acuerdos de programas, promoción de los negocios, acciones en red con universidades y entidades científicas y el fortalecimiento del vínculo con inversionistas financieros, entre otras.

La política empresarial del gobierno italiano se determina por la labor en tres esferas fundamentales: PYMES, Innovación y Competitividad. Se busca aumentar el acceso de las PYMES a los mercados externos, conformando un grupo de exportadores capaces de adoptar estrategias de precio y calidad de producto que les permita fortalecer su posición en el mercado respecto a competidores de los países emergentes. Además, se ofrecen subsidios financieros proporcionados por SIMEST¹² bajo la forma de préstamos a las exportaciones e intereses equitativos en emprendimientos (IED) entre otras formas de incentivo.

Otro punto importante es la iniciativa “Aduana Electrónica” destinada a lograr un entorno aduanero sin soporte papel. Incluye el proyecto de “Sistema de Exportación Informatizado”, encaminado a lograr interoperabilidad e intercambio electrónico de información vinculada a las exportaciones. Se busca simplificar los procedimientos de exportación y reducir los costos y trámites burocráticos con que tropiezan las PYMES a la hora de exportar.

El principal organismo encargado de promocionar las exportaciones italianas y generar nuevas oportunidades de negocios en el extranjero es el Instituto Nacional para el Comercio Exterior (ICE). El mismo oficia de terminal inteligente gracias a su amplia red de oficinas en el exterior para asistir en las actividades de las firmas, brindar asesoramiento, información de mercados, resguardar las reglas de origen y cuidado de la marca, etc. Dicha agencia juega un rol clave en la coordinación de diversas misiones comerciales, ferias y eventos internacionales, los cuales son vehículos importantes para la entrada y el fortalecimiento de la presencia económica italiana en el exterior.

La importancia de afianzar el “Made in Italy” como “marca país” es otra de las prioridades del gobierno, fortaleciendo la imagen de los productos italianos como sinónimo de excelencia, cali-

12 Sociedad financiera controlada por el gobierno italiano con el objetivo de facilitar la participación de las empresas italianas en el capital social exterior.

dad, competencia e innovación. La capacitación por la vía de seminarios y conferencias es también un instrumento muy utilizado para fortalecer la “cultura exportadora”; así como también los exportadores cuentan con varios portales en internet de fácil acceso, bien diseñados y con todo tipo de información, de distintas entidades vinculadas a la temática de internacionalización de las empresas, comercio exterior, financiamiento, penetración exitosa de nuevos mercados, entre otros.

PAIS: ITALIA		
ESTRATEGIAS	POLITICAS	INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Internacionalización de las empresas locales. • Estímulo a la Innovación. • Mejorar cooperación entre distintos actores involucrados. • Mejorar la promoción internacional del país. • Estimular las acciones intersectoriales y favorecer la agregación en cadenas o distritos. • Definición de un área geográfica prioritaria: Brasil, Rusia, India y China 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el acceso de las PYMES a los mercados externos. • Ampliar los subsidios financieros. • Conformar un grupo de exportadores más vitales que compitan en precio y calidad de producto. • Consolidar un “tejido emprendedor”. • Proporcionar acceso a información vinculada a las exportaciones. • Promover la imagen de productos “Made in Italy” a modo de afianzar la “marca país”. • Iniciativa “Aduana Electrónica” 	<ul style="list-style-type: none"> • Misiones comerciales, ferias, eventos, exhibiciones y congresos. • Red de oficinas en 86 países. • Portales para los exportadores. • Estudios de mercado, asesoramiento y asistencia en nuevos mercados. • SINCE: Sistema informatizado con información actualizada (perfiles de países, estudios sectoriales en mercados objetivo, etc.). • Medidas fiscales. • Préstamos en condiciones de favor. • Garantías, donaciones, subvenciones y seguros a la exportación. • Capacitación por la vía de seminarios y conferencias.

Fuente: Elaboración propia

Nueva Zelanda

Al igual que sucede en otros países, en Nueva Zelanda la promoción de exportaciones está fuertemente vinculada al desarrollo general del país y por lo tanto, la estrategia nacional en esta área es parte integrante de la estrategia general de crecimiento y desarrollo.

Los principales lineamientos de desarrollo del gobierno se resumen en:

Prioridad del gobierno	Transformación económica del país; con miras a ser una economía de mercado que tenga un nivel de ingresos alto y esté basada en el conocimiento; y que a la vez, sea creativa, innovadora y de a los neozelandeses un calidad de vida única.					
Resultados esperados en 10 años	Aumento del PIB per cápita			Mejora de la competitividad internacional y ganancias sustentables de las empresas.		
Objetivos	Mejorar el entorno para el crecimiento y el emprendedurismo		Construir Capacidad de Negocio		Aumentar las conexiones internacionales	
Medidas de Éxito	Beneficio Neto (\$)	Crecimiento acelerado de los clientes de Alto Potencial de Crecimiento (%)		Internacionalización acelerada de clientes de alto potencial de crecimiento (%)		FDI (\$)
Acciones para este año	Servicios de capacitación y asesoramiento estandarizados	Servicios de desarrollo sectorial y regional	Servicios a empresas de análisis y desarrollo	Identificación y coordinación de oportunidades de mercado	Servicios de facilitación para la inversión internacional	Participación de Nueva Zelanda en la Expo 2010.
Capacidades	El equipo de trabajo tiene las habilidades, el entorno, los sistemas y los recursos necesarios para lograr los resultados de NTZE.					

De esta forma, la agencia encargada de la promoción de exportaciones, New Zealand Trade and Enterprise (NZTE), es en realidad la agencia del gobierno encargada del desarrollo económico nacional. Su misión es por lo tanto, estimular el crecimiento económico, a través de la expansión de las exportaciones, el fortalecimiento de las economías regionales y dando apoyo a industrias y emprendimientos individuales para que se desarrollen económicamente (ya sea que quieran iniciar actividades o ampliar las ya existentes).

NZTE trabaja en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio (MFAT por su nombre en inglés) quien, a efectos de abrir nuevos mercados para los productos y servicios neozelandeses, tiene la tarea de sortear las barreras al comercio o reducirlas mediante negociaciones con otros gobiernos o con organismos multilaterales como la OMC. En esta materia, la política neozelandesa ha variado en los últimos años; desde negociaciones de tipo multilateral, en el marco de la OMC, hacia negociaciones bilaterales, incorporando últimamente varios tratados de libre comercio.

Para el logro del objetivo principal del gobierno, NZTE plantea su estrategia en 6 ejes: sectores, empresas, mundo, regiones, apoyo a la inversión y apoyo al emprendedurismo.

En línea con sus estrategias, el gobierno persigue un doble objetivo con sus acciones: aumentar la cantidad y la productividad de las exportaciones que ya participan en el mercado internacional; y mejorar la calidad de dichos productos y servicios. De esta forma, en el nivel de políticas es posible apreciar una fuerte orientación hacia forjar firmas internacionalmente más exitosas; lograr que vayan más allá de las exportaciones tradicionales y aumentar sus aspiraciones de exportación (apoyarlas a que basen sus estrategias en el aumento de la productividad, la diferenciación por diseño y calidad, la incorporación de tecnología, etc.).

Para esto, y a modo ilustrativo, el 60% del presupuesto de NZTE fue puesto fuera del país en programas de apoyo a las exportaciones. Actualmente, el gobierno ha seleccionado 3 sectores por su potencial: Biotecnología y “Agritech” (tecnología aplicada a la agricultura), industrias creativas y las TICs; no obstante también se trabaja con alimentos y bebidas; madera, construcción e interiores; manufacturas especializadas; educación; servicios y turismo.

Entre la gran cantidad de programas e instrumentos implementados, se encuentran programas de capacitación, financiación, acceso a información, acceso a mercados, fomento de la innovación (calidad y diseño); todos ellos bajo el paraguas de la campaña promocional internacional para posicionar a Nueva Zelanda como un país con empresas del más alto nivel.

PAIS: NUEVA ZELANDA		
ESTRATEGIAS	POLITICAS	INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Focalizarse en sectores en los que el país posee ventajas competitivas y con alto grado de crecimiento potencial. • Potenciar la red de oficinas existente en varios países del mundo. • Aumentar las conexiones internacionales de las empresas. • Ayudar a las empresas a construir capacidades. • Generar sinergias regionales principalmente con Australia. • Apoyo al emprendedurismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de exportaciones (diferenciación en calidad y diseño). • Estimular una cultura exportadora basada en la calidad. • Capacitación, asesoramiento y apoyo. • Apoyo a la Internacionalización de las empresas. • Desarrollo regional: mejora del entorno regional de negocios. • Promoción de Imagen país: promoción de la marca "Nueva Zelanda" como un buen lugar para hacer negocios. • Apoyar la participación en eventos internacionales significativos. • Facilitar la entrada de la empresa a redes internacionales de negocios. 	<ul style="list-style-type: none"> • "Better by Design": Orientado a ayudar a exportadores a diferenciarse. • "Enterprise Development fund (Capability building)" • Educación para Exportar. • Programa Incubadora de empresas. • Programas que integran a ejecutivos y profesionales con experiencia, que ofician de mentores. • Programas de financiamiento • Asistencia financiera a PYMES. • Programas de asesoramiento y servicios para exportaciones. • "Escalator" (apoyo en el acceso al crédito). • Fondo para el desarrollo de Clusters. • Centros de negocios en locaciones clave. • Inteligencia de mercado. • "Enterprise Development fund (Market Development)". • Programa "Beachheads" (acceso a mercados y crecimiento de la empresa). • Programas de desarrollo sectorial y regional. • Portales para los exportadores. • Programas para promocionar, atraer, facilitar y aumentar la inversión productiva. • "World Class New Zealand" • "New Zealand, New Thinking"

Fuente: Elaboración propia.

Australia

La orientación estratégica relevante para Australia es la innovación; en efecto, la internacionalización de las empresas locales está incorporada en esa área. El gobierno australiano se enfoca hacia la economía del conocimiento, ampliando los esfuerzos en investigación y desarrollo, promoviendo la innovación en los sectores clave y aplicando políticas públicas proactivas, dirigidas a eliminar los obstáculos, incluso las fallas de mercado, que inhiban el surgimiento de nuevas ventajas comparativas. La promoción de las exportaciones es vista como una de las partes integrantes de una estrategia de transformación productiva a nivel nacional, que apunta a lograr una inserción dinámica de los productos australianos en los mercados mundiales. Dicho dinamismo es considerado un motor para el desarrollo y el crecimiento futuro del país.

Al igual que en el caso de Nueva Zelanda, el gobierno australiano no sólo busca mejorar el posicionamiento en los productos que ya son comercializados internacionalmente, sino también aumentar el valor agregado unitario, sobre todo en los recursos naturales.

Australia lleva adelante políticas de incentivo al desarrollo exportador que se enmarcan dentro de una mejorada y más amplia “Estrategia Nacional de Exportaciones e Inversión” para el año 2009. Dicha estrategia se basa en cuatro pilares: Competitividad internacional; Acceso a mercados; Desarrollo de mercados y Coherencia y coordinación entre las políticas y los programas. La expansión del potencial productivo, la apertura de nuevas oportunidades de exportación, la asistencia en la internacionalización de los negocios y el constante apoyo al sector empresarial (particularmente al tejido de pequeñas y medianas empresas) son acciones en las que el gobierno australiano pone especial énfasis.

Asimismo, resulta imperativo integrar las políticas y los programas en todos los niveles del gobierno para promover el uso efectivo y eficiente de los recursos destinados al comercio nacional. A estos efectos se reconoce a AUSTRADE (Australian Trade Commission) como la agencia central de Comercio e Inversión del gobierno australiano, dotándola de los recursos necesarios para mantener los contactos a nivel mundial y las redes de ultramar. Esta agencia brinda asesoría e información práctica, desarrollo de “inteligencia de mercado” y apoyo constante a nuevos negocios, y también a los ya establecidos, que quieran desarrollar mercados de exportación internacionales.

Existen infinidad de programas llevados adelante por el gobierno para incentivar las exportaciones. Entre ellos se encuentran el NEDP (Programa de Desarrollo para Nuevos Exportadores); Exporting Online; Women in Export; etc. desarrollados por AUSTRADE. Otro organismo vinculado a la promoción de exportaciones e internacionalización de las firmas es AUSINDUSTRY (División de Programas de Negocios del gobierno australiano que funciona dentro del Departamento de Innovación, Industria, Ciencia e Investigación), el cual impulsa diversos programas como el COMET (Programa de Comercialización de Tecnologías Emergentes); SBAS (Servicio de asesoramiento para PYMES) y TRADEX (Plan de Concesiones al Comercio y a la Exportación), entre otros.

Australia reconoce la importancia de brindar a sus exportadores información actualizada y lo más detallada posible, para mejorar la operación y gestión empresarial y facilitar la toma de decisiones. La capacitación es otro de los focos del gobierno australiano, el cual lleva adelante programas de “atracción de talentos”, becas de estudio, conferencias, talleres, cursos en gestión empresarial y diversos subsidios a la participación en programas específicos de capacitación como, por ejemplo, sobre la propiedad intelectual.

En relación a los subsidios, fuentes de financiamiento y seguro a la exportación, EFIC (Corporación de Financiación y Seguro a la Exportación) es el organismo gubernamental de crédito a la exportación australiana y de seguro de riesgo para operaciones comerciales. El gobierno ofrece subsidios y fondos concursables para el desarrollo de nuevos proyectos, así como también subsidios para consultorías, asesorías, preparación de planes de negocios y mejoramiento de la calidad. Por su parte, el EMDG (Plan de Subvenciones para el Desarrollo de los Mercados de Exportación) es el principal programa de asistencia financiera para aquellos exportadores en desarrollo. Se ofrecen subvenciones para apoyar la comercialización de productos, procesos y servicios innovadores.

Por último, cabe resaltar que el gobierno de Australia apoya la organización y participación en todo tipo de ferias y eventos internacionales e iniciativas de “marca país”, que se consideran claves a la hora de promocionar la imagen de los productos australianos en el extranjero.

PAIS: AUSTRALIA		
ESTRATEGIAS	POLITICAS	INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Expandir el potencial productivo australiano. • Disminuir los impedimentos en la capacidad exportadora • Mejorar el posicionamiento en los productos. • Internacionalización de las empresas locales. • Acceso a mercados: Apertura de nuevas oportunidades. • Desarrollo de mercados. • Coherencia y coordinación en todos los niveles del gobierno. • Promoción de la Innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minimizar políticas y regulaciones que desfavorezcan la internacionalización. • Priorización en el desarrollo de nuevos mercados. • Promoción de innovación en sectores claves y comercialización de conocimientos. • Diversificación horizontal basada en ventajas comparativas. • Expandir los poderes de EFIC para financiar nuevos planes de exportación. • Fortalecer la coordinación de la marca nacional y los esfuerzos de comercialización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos internacionales e iniciativas de marca país: ferias, congresos y misiones comerciales. • Oficinas de Austrade en más de 60 países. • Portales para exportadores. • Servicio de asesoramiento para PYMES. • Programas que apoyan las primeras exportaciones. • Programa de Apertura de Mercados Globales. • Fondos Concursables para incentivar promoción de productos australianos. • Colaboración con universidades e institutos de investigación. • Apoyo en realización de estudios de factibilidad y pre-factibilidad en mercados de interés. • Financiación, seguro y/o garantías para exportadores • Medidas tendientes a reformar el régimen fiscal. • Incentivos fiscales, incentivos aduaneros, subvenciones. • EMDG (Plan para exportadores en desarrollo) • Premio a las exportaciones australianas. • Capacitación: Cursos, talleres, seminarios, etc.

Fuente: Elaboración propia.

Corea del Sur

La implementación de la estrategia de fomento a la exportación para el caso de República de Corea es de tipo estructural. El gobierno impulsa, por la vía de una fuerte capacitación, el desarrollo de una estrategia conjunta de internacionalización, orientada principalmente a la pequeña y mediana empresa. La estrategia nacional pasó del dominio de la política industrial a la política de la innovación. La misma pone énfasis en dos componentes clave:

- *Transnacionalización de las empresas locales:* Integrando las firmas coreanas a las cadenas internacionales de valor y de exportación.
- *Economía del conocimiento / Innovación:* El gobierno coreano se orienta a ampliar los esfuerzos en I+D, apostando a la tecnología y la eficiencia.

A grandes rasgos, las acciones del gobierno están dirigidas a: i) Promover la imagen país; ii) Diversificar la pauta exportadora; iii) Impulsar políticas específicas para PYMES; iv) Desarrollar “Inteligencia de mercado”.

En pos de fomentar la internacionalización de las PYMES, se desarrollan políticas específicas que apuntan al perfeccionamiento tecnológico y al aumento de la competitividad de las empresas, poniendo especial atención en promover las empresas innovadoras desde el punto de vista tecnológico.

KOTRA (Korea Trade & Investment Promotion Agency) es el organismo encargado de promocionar el comercio y la inversión en Corea, haciendo las veces de agencia “paraguas” del Ministerio de Comercio, Industria y Energía. Sus objetivos esenciales son la facilitación del comercio internacional oficiando de nexo entre los exportadores coreanos y los compradores extranjeros; la generación de información de mercados y el fortalecimiento de la infraestructura para el comercio y la inversión.

A través del Centro de Soporte para Pequeñas y Medianas Empresas de Exportación, se brinda apoyo a los exportadores mediante instrumentos como la Consejería de exportación, el Programa de Auto-Diagnóstico y el Centro de Recursos para Negocios, entre otros.

A su vez, Corea desarrolla una Plataforma de Marca Global donde se incluyen herramientas como la estrategia, desarrollo y gestión de marca, manual de mejores prácticas y variada información para una mejor comercialización en el extranjero. La promoción del “Made in” y de la imagen país resultan clave para el gobierno coreano.

En relación a los fondos y subsidios proporcionados a los exportadores, se destacan los fondos para el desarrollo de productos con potencial exportador; fondos de investigación colaborativa para aglomeraciones o consorcios; subsidios a la integración en redes y subsidios en consultorías, asesorías, preparación de planes de negocios y mejoramiento de la calidad, inversión para la promoción en el exterior y capacitación.

PAIS: COREA		
ESTRATEGIAS	POLITICAS	INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la cantidad de productos exportados y la productividad en el mercado internacional. • Mejorar la calidad de los productos y servicios ya exportados. • Transnacionalización de la empresa local. • Estímulo a la Innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación horizontal basada en ventajas comparativas. • Incrementar productos de mediana y alta tecnología, promoviendo innovación en sectores clave. • Promover la imagen país. • Generación de información de mercados. • Desarrollo de “Inteligencia de mercado”, potenciando la información sobre mercados exteriores. • Estimular el proceso de internacionalización de las empresas locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de misiones comerciales y exhibiciones. • Proyectos de desarrollo de marca global de negocios • Incubadora de exportación. • Korea Trade Centres: centros de negocios en locaciones clave. • Portales para los exportadores • Financiamiento para créditos de exportación y seguro de riesgo. • Programa de seguros especial para riesgos cambiarios. • Programa que apoya las primeras exportaciones. • Incentivos Fiscales. • Programas de fomento de la innovación colaborativa. • Subsidios en: consultorías, asesorías, desarrollo de nuevos proyectos, etc. • Fondos de investigación para aglomeraciones o consorcios. • Programas de capacitación para la exportación y la inversión en el exterior especialmente para PYMES.

Fuente: Elaboración propia.

India

En India la política comercial es vista como un instrumento para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo. Es así que la política de comercio exterior pretende duplicar la participación de la India en el comercio mundial para 2009, en relación con el nivel de 2004, y utilizar el comercio para crear empleo.

El objetivo de duplicar la participación de la India en el comercio mundial de bienes para 2009 deberá alcanzarse, entre otras cosas, mediante una mayor liberalización de los controles y la simplificación de los procedimientos de exportación y “neutralizando la incidencia de todos los gravámenes y derechos aplicados a los insumos utilizados en los productos de exportación, sobre la base del principio fundamental de que los derechos y gravámenes no se deberían exportar”¹³.

El incentivo a las exportaciones es el objetivo fundamental de esta última política. Para aplicarla existen varios sistemas de neutralización de los derechos. Se aplican medidas tales como: Programa de Bienes de Capital para la promoción de las exportaciones; Establecimientos orientados a la exportación; Parques tecnológicos, Zonas de libre comercio y Devolución de derechos. También se ha puesto énfasis en la reducción de los obstáculos a la importación de insumos, gracias a la mejora y agilización del despacho de aduanas y la reducción o supresión de los derechos de importación con el fin de facilitar las exportaciones.

La institución responsable de formular y aplicar la política comercial de la India es el Departamento de Comercio del Ministerio de Comercio e Industria, en consulta con otros ministerios fundamentales como los de Hacienda y Agricultura, los ministerios relacionados con los servicios, y el Banco de la Reserva de la India.

Se propone alcanzar los objetivos descriptos mediante la adopción de las siguientes medidas¹⁴:

- i. Suavizar la exigencia de los controles estatales a fin de crear un clima de confianza y transparencia.
- ii. Simplificar los procedimientos para reducir los costos de transacción.
- iii. Neutralizar la incidencia de todos los impuestos y derechos sobre los insumos utilizados en productos de exportación, basado en que los derechos y gravámenes no deben ser exportados.
- iv. Facilitar el desarrollo de la India como centro mundial para la fabricación, el comercio y los servicios.
- v. Identificar y cuidar especialmente las esferas que generen más oportunidades de empleo, sobre todo en zonas suburbanas y rurales.
- vi. Facilitar la modernización tecnológica y de infraestructura de todos los sectores de la economía, especialmente a través de la importación de bienes de capital y equipos, aumentando el valor añadido y la productividad y adoptando estándares de calidad internacional.

13 Fuente: www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/s182-02_s.doc, página 27, párrafo 14.

14 Fuente: *Foreign Trade Policy* 1st September 2004-31st March 2009, w.e.f. 1.4.2006, Website: <http://dgft.gov.in>

- vii. Priorizar inversiones para asegurar que las estructuras y los sectores de la economía nacional no estén en situación de desventaja al firmar los Acuerdos de Libre Comercio, Acuerdos Comerciales Regionales y/o Preferenciales.
- viii. Mejorar la infraestructura de red, tanto física como virtual, relacionada con la cadena de Comercio Exterior, adaptándola a las normas internacionales.
- ix. Revitalizar la Junta de Comercio mediante la redefinición de su papel, dándole reconocimiento e incorporando expertos en política comercial.
- x. Fomentar la participación activa de las embajadas como actores clave en la estrategia de exportación y en la vinculación de los centros comerciales indios en el extranjero, a través de una plataforma electrónica que permita el comercio en tiempo real, la realización de investigaciones y la adecuada difusión de la inteligencia comercial.

PAIS: INDIA		
ESTRATEGIAS	POLITICAS	INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de los acuerdos de libre comercio. • Intensificación de los programas de fomento de la exportación. • Mejorar la infraestructura de exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificar la pauta exportadora. • Promoción de exportaciones con alto contenido tecnológico. • Mayor racionalización de aranceles de insumos, reducción de impuestos a exportaciones y disminución de costos de transacción. • Desarrollar nuevos mercados. • Apoyo a empresas en su posicionamiento en mercados extranjeros. • Mayor liberalización de los controles y simplificación de procedimientos de exportación. • Neutralización de gravámenes y derechos aplicados a insumos utilizados en productos de exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios para empresas exportadoras grandes. • Desarrollo de complejos exportadores (Parques tecnológicos). • Incentivos aduaneros a las exportaciones. • Institutos de ayuda al desarrollo del mercado para PYMES. • MAI: Programa de asistencia para estudios sobre potenciales mercados. • Participación en ferias internacionales en el caso de las PYMES. • Consejo de Promoción de las Exportaciones (EPC): Ayuda a los esfuerzos de comercialización de las empresas. • Exportaciones presuntivas. • Programa especial de agricultura e industrias artesanales. • Programa Asistencia a los estados para el desarrollo de infraestructura de exportación y actividades conexas (ASIDE).

Fuente: Elaboración propia

4.2 Relación entre las políticas y las variables de decisión

De acuerdo con lo planteado en el marco conceptual, si bien las políticas de promoción de exportaciones adoptadas por los gobiernos generalmente no apuntan directamente a las cuatro variables identificadas por el modelo de las 4P, tienen efectos sobre éstas que alteran el desempeño de las empresas. De este modo, se busca asociar cada una de las políticas e instrumentos aplicados por los distintos países con una de las cuatro variables del modelo, haciendo foco en el efecto principal de cada política/instrumento¹⁵.

La mayor parte de las políticas o instrumentos considerados no tienen una única dimensión, sin embargo en ciertos casos es posible identificar una variable sobre la que inciden de forma más directa. Si se consideran las cuatro variables y las políticas/instrumentos clasificados, puede comprobarse que existe un conjunto importante de éstos para cada una de las variables. Esto es consistente con la importancia que tiene cada una de ellas para la empresa, siendo las cuatro igualmente importantes en la colocación de un producto o servicio en el exterior.

Políticas e instrumentos que afectan al producto

Las principales políticas que afectan la variable producto, y en las que se observa un patrón entre los países, se encuentran relacionadas con lograr la diversificación de exportaciones, mejorar la calidad y promover la innovación y la tecnología. El valor agregado, y sobre todo el valor agregado que apunta a nuevos productos, es por tanto una línea de acción clave.

Producto - Principales políticas	Países
Diversificar la pauta exportadora: más valor agregado, productos no tradicionales, diferenciación en calidad y diseño	Brasil, India, Italia, Australia, Corea del Sur
Mejorar la calidad de los productos y servicios exportados	Corea del sur, Italia
Promover la innovación y apoyar el emprendedurismo innovador. Ampliar esfuerzos en Investigación y Desarrollo	Chile, Nueva Zelanda, Australia
Promover exportaciones con mayor contenido tecnológico, perfeccionamiento tecnológico de las empresas	India, España, Corea del Sur

Los instrumentos se posicionan en esta misma línea, si bien, como es de esperar son más específicos y variados entre países. Se destacan programas de asistencia técnica, asesoría y capacitación, así como fondos y programas para el desarrollo de emprendimientos.

Producto - Principales instrumentos	Países
Asistencia técnica y programas para mejorar competitividad de los productos (generales, específicos en diseño para diferenciación)	España, Corea del Sur, Nueva Zelanda
Programas para el desarrollo de productos de alto contenido tecnológico y la innovación	Brasil, Corea del Sur, Chile
Capacitación y asesoría para la exportación y la innovación.	Chile, España, Australia, Corea del Sur, Italia
Plataformas de negocios para la innovación. Incubadoras de empresas y desarrollo de parques tecnológicos	Chile, Nueva Zelanda, India
Fondos para el desarrollo de productos con potencial exportador	Corea del Sur

15 En Anexo III se presentan cuadros con las principales políticas e instrumentos aplicados por país, clasificados según la principal variable. En esta sección se resumen los principales resultados de dicha clasificación.

Políticas e instrumentos que afectan al precio

El acceso a financiamiento específico para el sector exportador, el otorgamiento de subsidios y la implantación de la aduana electrónica son las principales políticas que afectan la variable precio. No se trata por tanto de efectos directos en el precio, pero sí de variables que afectan favorablemente la competitividad de las empresas, permitiendo lograr mejores precios a la exportación. En el caso de India, donde el comercio está altamente regulado, forma parte de las políticas disminuir el impacto negativo de las regulaciones en los precios de exportación.

Precio - Principales políticas	Países
Promover el acceso al crédito para la exportación	Brasil, Chile, España, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Australia, Italia
Ampliar subsidios financieros	Italia
Iniciativas de "Aduana Electrónica"	España, Italia
Reformas del régimen fiscal y disminución de costos de transacción	Australia e India
Reducción de impuestos a las exportaciones, disminución de aranceles a insumos	India

La gama de instrumentos utilizada es amplia, sobretodo en la disponibilidad de programas y fondos para actividades específicas vinculadas a la exportación (diseño, incorporación de tecnología, promoción de algunos sectores en particular, etc.). Se destaca también la existencia de seguros y medidas fiscales que buscan disminuir los costos de operación de las empresas exportadoras.

Precio - Principales instrumentos	Países
Programas de financiación para exportadores: por producto, por región, pre y post embarque, para construir capacidades, para PYMES	Brasil, Chile, Italia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Australia
Garantías y seguros de crédito	Brasil, Chile, España, Italia, Corea del Sur, Australia
Equiparación de tasas de interés	Brasil
Medidas fiscales: aplazar pago de impuestos, exenciones, tasas preferenciales	Italia, España, Australia, Corea del Sur
Incentivos aduaneros	Australia, India
Programa de seguros especial para riesgos cambiarios	Corea del Sur

Políticas e instrumentos que afectan plaza

En términos de la variable plaza, las principales políticas involucradas son la apertura de nuevos mercados, la consolidación y ampliación de los mercados tradicionales, la difusión de información comercial y el fomento del acceso de PYMES al mercado externo. Apuntan por tanto a aspectos generales, como abrir y ampliar mercados, los que pueden ser de utilidad para las empresas exportadoras consolidadas, así como para potenciales exportadores.

Plaza - Principales políticas	Países
Apertura y desarrollo de nuevos mercados	Brasil, Chile, Australia, India
Consolidar y ampliar los mercados tradicionales	Brasil, Chile
Mejorar el acceso, difusión y calidad de información comercial	Brasil, Chile, España, Italia, Corea del Sur
Aumentar acceso de PYMES a mercados externos	Brasil, Italia
Internacionalización de empresas y apoyo en acceso a terceros mercados.	Brasil, Nueva Zelanda, España, Chile, Corea del Sur
Mejorar el desarrollo regional de negocios	Nueva Zelanda

Con respecto a los instrumentos, son diversos y tienen características particulares según cual sea el objetivo, por tanto se agrupan los más destacados a título ilustrativo. El establecimiento y promoción de oficinas y centros de negocios en los mercados clave es una herramienta de amplia utilización en los casos analizados. Por su parte, las políticas vinculadas a la generación y difusión de información se implementan generalmente a través de sistemas informatizados y portales que proveen información de asistencia al exportador, tanto en oportunidades comerciales, como perfiles de países, estudios a pedido, etc.

Plaza - Principales instrumentos	Países
Creación de oficinas y centros de negocios en mercados clave y principales socios comerciales	Brasil, Chile, Italia, Nueva Zelanda, Australia
Subsidios, asesoramiento y asistencia técnica para prospección, investigación y desarrollo de mercados	Brasil, Chile, Italia, Australia, Corea del Sur, India, Nueva Zelanda, España
Portales para generación y difusión de información al exportador	Brasil, Chile, Italia, Nueva Zelanda
Programas de asociación entre exportadores y ayuda para PYMES para el desarrollo de mercados	España, India

Políticas e instrumentos que afectan promoción

La imagen y la marca país son las políticas fundamentales que afectan esta variable. Se trata por tanto de una política de carácter general, que trata de posicionar y fomentar la confiabilidad y la calidad de los productos procedentes de un país en particular, de forma que los productos puntuales puedan beneficiarse de la buena imagen del país en su conjunto.

Promoción - Principales políticas	Países
Mejorar el posicionamiento del país en los mercados internacionales	Brasil, Chile, Australia, Nueva Zelanda, España, Italia, Corea del Sur
Facilitar la entrada de las empresas a redes internacionales de negocios	Nueva Zelanda
Apoyar a las empresas en su posicionamiento en mercados extranjeros	India
Fortalecer la coordinación de la marca nacional y los esfuerzos de comercialización	Australia
Apoyar la participación en eventos internacionales significativos	Nueva Zelanda
Desarrollo y gestión de la marca país	Corea del Sur
Promoción de Imagen país: "Nueva Zelanda" como un buen lugar para hacer negocios	Nueva Zelanda

En términos de instrumentos, en la mayor parte se identifica como herramienta la marca país¹⁶. Asimismo, se detectan instrumentos que tienen una vinculación más directa con el exportador puntual como ser la promoción de eventos y ferias, las misiones comerciales o la creación de portales de acceso para los exportadores.

Promoción - Principales instrumentos	Países
Promoción de eventos internacionales (ferias, exhibiciones, congresos) y misiones comerciales	Brasil, Chile, España, Italia, Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, India
Desarrollo de la marca país	Chile, Nueva Zelanda, Australia, España, Italia, Corea del Sur
Portales de internet para promoción	Brasil
Programas de financiación post-embarque (marketing)	Brasil
Plan de apoyo para las marcas españolas	España
Fondos Concursables para incentivar promoción de productos australianos	Australia
Consejo de Promoción de las Exportaciones (EPC): Ayuda a los esfuerzos de comercialización de las empresas	India

4.3 Identificación de patrones

Cada país tiene características únicas que hacen que las políticas que aplica deban adaptarse a su realidad y surgir en respuesta a un diagnóstico de cuáles son los problemas que requieren una intervención del gobierno. No obstante, pueden detectarse ciertos patrones de políticas activas de incentivo a las exportaciones dentro de los países analizados¹⁷.

A continuación se presentan dichos patrones en función del nivel en que se observan: estrategias, políticas o instrumentos. Para el caso de las políticas e instrumentos se hace mención también sobre qué variable del modelo de las 4P inciden principalmente. Aquellos casos que no pueden clasificarse exclusivamente al interior de una categoría, por tratarse de políticas y/o instrumentos que afectan a más de una variable, se dejan sin clasificar (s/c).

En primer lugar, debe resaltarse que todos los países cuentan con una estrategia nacional o similar, dentro de la cual enmarcan la promoción de exportaciones, en conjunto con otros ejes estratégicos considerados clave como la innovación y la internacionalización de las empresas. Asimismo, todos los países tienen una institución principal encargada de la promoción de sus productos en el extranjero (ProChile; Apex; Austrade, Kotra, etc.) la cual en muchos casos nuclea también la promoción de la inversión.

La existencia de programas específicos para las PYMES y el fomento de la innovación se verifican como *estrategias* en gran parte de los países analizados. Si bien la innovación es una estrategia, existe una prioridad entre los países por centrarse en productos actualmente exportados y en los que se cuenta con ventajas comparativas de larga data, manteniendo el centro de interés en los productos donde el país ha probado ser exitoso. La importancia de la articulación entre los

16 En Nueva Zelanda y Corea se incluye además como política por el énfasis y diversidad de herramientas vinculadas al desarrollo y gestión de la marca país.

17 Con el enfoque metodológico utilizado no se consideraron cuáles podrían ser los problemas que tenían los países analizados, sino solamente qué medidas están tomando para potenciar su capacidad exportadora, y se encontraron coincidencias en el tipo de medidas implementadas.

niveles del gobierno encargados de llevar adelante programas de incentivo a las exportaciones, y la articulación con el sector privado, es un tema que también se reitera entre los países. La internacionalización de las empresas completa el cuadro de estrategias con un patrón recurrente.

ESTRATEGIAS	
Internacionalización de empresas locales – Planes específicos para PYMES	
Articulación institucional entre todos los niveles del gobierno y público-privada	
Fomento de la innovación en las empresas	
Focalización en productos en los que se cuenta con ventajas competitivas y exportaciones existentes	
Mejorar el posicionamiento del país y sus productos	

La diversificación de las exportaciones, el desarrollo de clusters, la apertura de nuevos mercados y el apoyo al emprendedurismo son algunas de las *políticas* donde se observa un patrón entre los países analizados. La diversificación de las exportaciones es planteada también por países que tienen como estrategia focalizarse en productos con ventajas comparativas y que se exportan actualmente, trabajándose ambos conceptos simultáneamente.

POLITICAS	
Diversificar la pauta exportadora (más valor agregado, productos no tradicionales, diseño, etc.).	Producto
Apertura de nuevos mercados.	Plaza
Proporcionar amplio espectro de instrumentos de financiación (pre-post embarque, seguros, etc.).	Precio
Simplificar el papeleo operativo y las regulaciones que desfavorezcan la internacionalización.	Precio
Unificar el acceso, difusión y calidad de información comercial.	Plaza
Focalizar estímulo a las exportaciones de PYMES; aumentar su acceso a los mercados.	Plaza
Mejorar el posicionamiento internacional del país (Imagen país).	Promoción
Apoyar el emprendedurismo, especialmente el innovador y las inversiones (Calidad, I+D, contenido tecnológico).	Producto
Desarrollo de Clusters o creación de redes entre empresas.	s/c

En materia de instrumentos, existe también coincidencia entre los países. A manera de ejemplo, se destacan: creación de centros de negocios y oficinas en países clave, programas que apoyan la primer exportación de las empresas, programas de asesoramiento por especialistas, programas de subsidios para la innovación, incentivos fiscales y aduaneros, programas para PYMES exportadoras y programas que utilizan la experiencia de ejecutivos para ayudar a otras empresas a desarrollar sus capacidades. Claramente los instrumentos utilizados van mucho más allá de otorgar incentivos en valores a las empresas. Éstos existen y se utilizan, pero se observa un involucramiento directo de agencias específicas que buscan asesorar al exportador y facilitarle el ingreso a terceros mercados.

INTRUMENTOS	
Participación en ferias internacionales, misiones comerciales, etc.	Promoción
Centros de negocios: oficinas en países clave	Plaza
Portales para los exportadores	Promoción
Programas de financiamiento de exportaciones	Precio
Seguros de crédito para la exportación; garantías de exportación	Precio
Programas que apoyan la primera exportación de las empresas (incluye incubadoras).	s/c
Programas que utilizan la experiencia de ejecutivos para ayudar a otras empresas a desarrollar sus capacidades (Coaching Interempresarial).	s/c
Incentivos fiscales, aduaneros, subvenciones	Precio
Programas de asesoramiento por especialistas	s/c
Programas para el desarrollo de productos de alto contenido tecnológico (plataformas de negocios para la innovación, apoyo para estrategias de innovación)	Producto
Programas para PYMES exportadoras (incluye proyectos orientados a su inserción Internacional).	s/c
Programas para sectores específicos	s/c
Programas para desarrollo de conglomerados (clusters, cadenas productivas, redes, consorcios de exportación, etc.)	s/c
Programas de desarrollo regional	
Programas de capacitación (seminarios, cursos, jornadas, etc.).	s/c
Marca país	Promoción

5. Uruguay: revisión de las políticas activas aplicadas actualmente en el país¹⁸

En el presente apartado se revisan las políticas activas de exportación que se aplican en Uruguay. Al igual que para los demás países, se consideran sólo las iniciativas públicas, excluyéndose del análisis iniciativas para la promoción de exportaciones de cámaras, gremiales o asociaciones que funcionan en el país. Asimismo, no se discute en profundidad la implementación de dichas políticas o el funcionamiento de las instituciones vinculadas, aspectos que son de fundamental interés, pero que exceden la amplitud de esta investigación.

Uruguay, al ser miembro pleno del MERCOSUR, tiene condicionada gran parte de su política comercial. Por ejemplo, la normativa del MERCOSUR dispone que ninguno de los Estados Parte pueda imponer autónomamente ninguna medida de política comercial, salvo en aquellos sectores que estén en la etapa de convergencia hacia la Unión Aduanera y a los que se haya concedido una excepción al régimen general para el comercio extra y/o intrarregional. En la práctica, al no haberse acordado una política común para ciertos sectores y existir varias excepciones en los casos en los que existe una política común, parte de la política comercial continúa siendo formulada e implementada a nivel nacional.

En materia de bienes, las excepciones por no existir un acuerdo en lo que respecta a la política común, alcanzan al azúcar y los vehículos automotores y partes. Estas excepciones abarcan tanto al comercio intra como extra MERCOSUR. Por otra parte, existen productos donde existe un arancel extrazona (AEC) acordado, pero que se otorga una excepción para la aplicación de éste. Estos productos incluyen los bienes de capital (BK), los bienes de informática y telecomunicaciones (BIT), una lista de productos de composición variable por país (225 ítems en el caso de Uruguay) y la posibilidad de aplicar ciertos regímenes especiales de importación, incluyendo la admisión temporaria.

En materia de servicios e inversiones, el margen de acción de Uruguay se encuentra considerablemente menos condicionado por el MERCOSUR que en materia de bienes. En esta línea, se han firmado acuerdos bilaterales de inversión con varios países.

En lo que refiere a la institucionalización de la política comercial, al Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde planificar, dirigir, ejecutar y coordinar la política exterior del país en toda materia, incluyendo la política comercial. Esta conducción se realiza en Coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Adicionalmente, el Decreto 101/006 crea la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) con el cometido de definir las principales líneas de acción del país en lo atinente a la inserción comercial internacional, la negociación internacional, la promoción comercial y captación de inversiones, así como los mecanismos de incentivos. Esta Comisión está presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores (MRREE) e integrada por los Ministros de Economía y Finanzas (MEF), de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), de

¹⁸ Se utiliza como fuente principal el Examen de las Políticas Comerciales de Uruguay de la Organización Mundial del Comercio (OMC) correspondiente al año 2006, tanto la versión presentada por el gobierno como la realizada por la OMC. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm.

Industria, Energía y Minería (MIEM) y de Turismo y Deporte (MTD) y por un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República.

La definición de las líneas principales de acción de Uruguay en términos de comercio exterior están basadas en su característica intrínseca de contar con un mercado doméstico muy reducido, razón que determina que la inserción internacional sea definida como un factor clave para el desarrollo¹⁹.

Por otra parte, si bien no se identifica una estrategia de fomento explícita, pública, y con indicadores de cumplimiento definidos, existen pautas de trabajo compartidas, sobre las cuales los distintos organismos orientan su accionar²⁰.

Las principales pautas de trabajo, que se asocian con una estrategia nacional, son tres: incremento de las exportaciones; acceso a bienes de capital e insumos productivos en condiciones competitivas; y el logro de condiciones estables y predecibles de acceso a mercados en todos los ámbitos - regionales, bilaterales y multilaterales. A esto se suma un mayor esfuerzo de articulación público-privado, generado a partir de la creación de una instancia interministerial que coordina las actividades en materia de comercio internacional (CIACEX).

La búsqueda del incremento de las exportaciones implica delinear políticas destinadas a apoyar la competitividad y fomentar la innovación en sectores específicos, así como también promover la colocación de productos con ventajas comparativas estáticas y productos de mayor contenido tecnológico que exploten las ventajas comparativas dinámicas. Se busca particularmente que esto se de junto con el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas exportadoras.

El acceso a bienes de capital e insumos competitivos, así como el acceso en condiciones estables y predecibles a terceros mercados, implica una política de apertura de mercados en todos los ámbitos. Específicamente se busca profundizar el MERCOSUR, pero sin olvidar la negociación con terceros. La concreción de acuerdos preferenciales con otros bloques o países pretende reducir los costos de desvío de comercio implícitos en la profundización del MERCOSUR, específicamente los derivados de la plena vigencia de la política comercial común.

Adicionalmente a las estrategias y políticas en materia de inserción internacional, se detectan pautas de política específicas en materia de promoción comercial, donde existe un órgano delegado para esta función: Uruguay XXI. Éste cuenta con representantes del sector público (MRREE, MEF)²¹, y del sector privado. Parte de las políticas en este ámbito incluyen: i) Establecer un mecanismo de coordinación con los otros institutos públicos o paraestatales que realizan actividades de promoción, con el objetivo de alcanzar una planificación conjunta; ii) Prever el establecimiento de antenas comerciales en lugares donde se detecten oportunidades comerciales o de inversión y no exista representación oficial y iii) Centrar la promoción comercial en la pequeña y mediana empresa.

19 Fuente: Compromiso Nacional 2005, La inserción internacional del Uruguay: Realidades y Desafíos Fernando Lorenzo Cámara de Comercio Uruguay Estados Unidos 12 de marzo de 2008, AID FOR TRADE AT A GLANCE 2007 - Country & Agency Chapters - WTO, Decreto N° 101/006.

20 En el año 2006 el gobierno promovió la elaboración de una "Estrategia Nacional de Exportación", en la cual participaron de modo activo Uruguay XXI y la Unión de Exportadores, con el apoyo del Centro de Comercio Internacional (UNCTAD-OMC). Los resultados del proyecto no han sido aún difundidos, no lográndose identificar los motivos.

21 Representantes del MIEM, MGAP y MTD intervienen en el consejo consultivo.

En este marco, los principales instrumentos gubernamentales identificados para incentivar las exportaciones en Uruguay son:

5.1 Concesiones arancelarias y fiscales

Existen dos instrumentos con una acción directa sobre la competitividad de las exportaciones: la devolución de impuestos indirectos a las exportaciones y el régimen de admisión temporaria.

Los impuestos indirectos correspondientes a las exportaciones se devuelven con el fin de neutralizar su incidencia.²² En el año 2007 se actualiza el régimen, buscando contemplar los cambios en la estructura productiva y el régimen impositivo. Así, los reembolsos para los productos incluidos en el régimen son de 2%, con excepción de algunas líneas arancelarias correspondientes a carne que cuentan con una devolución de 2.5%. Estos valores representan, en general, una reducción respecto a los valores previos que tenían un margen del 1% al 6%. Fijan las tasas de reintegro el MEF, el MIEM y el MGAP, que actúan en coordinación

El régimen de admisión temporaria permite la importación de productos libres de todo tributo, con la condición de que sean reexportados en el estado en que fueron importados o después de haber sido sometidos a un proceso de transformación, elaboración o reparación, en todo caso después de 18 meses como máximo. En virtud del régimen de “toma de stock”, los productos pueden importarse libremente con destino a reposición de otros que hayan sido importados en forma definitiva y utilizados en la elaboración de productos exportados.²³ El control del sistema está a cargo del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU).

5.2 Zonas francas

La zona franca se define como una demarcación que no integra el territorio aduanero del país.²⁴ En Uruguay la administración, supervisión y control de las zonas francas están a cargo del Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio del MEF.

Esta contemplada en la legislación dos tipos de usuarios de zonas francas: usuarios directos²⁵ y usuarios indirectos²⁶. Los usuarios directos pueden realizar actividades comerciales, de almacenamiento, montaje, manipulación y mezcla de productos o materias primas del extranjero o del mercado nacional; instalación y funcionamiento de establecimientos fabriles, y provisión de servicios. Los usuarios indirectos pueden actuar en una zona franca mediante un contrato con un usuario directo y utilizan las instalaciones de éste.

Las empresas que actúan en una zona franca gozan de exención de todos los impuestos nacionales, salvo las contribuciones de los empleadores a la seguridad social para el personal (con excepción de los empleados extranjeros que opten por escrito por no participar en el sistema de seguridad social uruguayo).

²² Ley N° 13.268 de 9 de julio de 1964, Ley N° 16.492 de 2 de junio de 1994, Decreto N° 393/991 de 29 de julio de 1991, y Decreto N° 558/994 de 21 de diciembre de 1994.

²³ Decreto N° 380/004.

²⁴ Ley N° 15.921 de 17 de diciembre de 1987 y el Decreto N° 454/988.

²⁵ Decreto Reglamentario N° 454/88 de 8 de julio de 1988.

²⁶ Ley N° 15.921.

A dichas zonas pueden importarse bienes, servicios y materias primas sin derechos de importación ni impuestos, con independencia de su origen. Los bienes que entren al territorio aduanero uruguayo desde las zonas francas se consideran importaciones y por tanto están sujetos al pago de todos los derechos de aduana e impuestos. No existe restricción en cuanto a la cantidad ni al tipo de producto que se puede exportar desde las zonas francas al territorio nacional. Además los monopolios estatales en los servicios de telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento y combustibles derivados del petróleo no rigen en las zonas francas.

Es importante destacar que según el Acuerdo del MERCOSUR los productos exportados de las zonas francas de cualquier Estado miembro a su territorio nacional o al territorio de cualquier otro país miembro están sujetos al pago del Arancel Externo Común o, si se trata de productos exentos, al pago del arancel nacional en vigor.²⁷

5.3 Acuerdos comerciales

El acceso a terceros mercados en condiciones preferenciales es una herramienta importante para el crecimiento de las exportaciones. En el caso de Uruguay, la negociación de acuerdos de esta naturaleza está condicionada por el MERCOSUR.

Uruguay conforma en el MERCOSUR, con Argentina, Brasil y Paraguay un proyecto de Unión Aduanera. Esto implica un arancel cero en el comercio intrazona para todo el universo arancelario con excepción de bienes vinculados al sector automotriz y azucarero.

Existe un compromiso con el MERCOSUR que establece que a partir del 30 de junio de 2001, los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el MERCOSUR. En este marco Uruguay cuenta con acuerdos vigentes con Chile, Bolivia, Perú, Comunidad Andina (Colombia, Ecuador y Venezuela) y Cuba. Existen acuerdos ya suscriptos, pero aún no vigentes, con India e Israel. El acuerdo con India es de alcance muy limitado.

La excepción a los acuerdos MERCOSUR es el TLC suscripto entre Uruguay y México. En este caso existía un acuerdo marco entre el bloque y México, pero únicamente Uruguay ha avanzado en términos de concesiones concretas.

5.4 Financiación de las exportaciones

Uno de los instrumentos gubernamentales detectado es el subsidio de la tasa de interés que realiza el Banco Central del Uruguay (BCU), sobre la tasa que la banca cobra a las empresas.

Por otra parte, en la órbita de la CND existen programas con fondos para nuevos emprendimientos, en los que se considera positivamente la orientación exportadora, donde generalmente hay participación de organismos multilaterales de crédito u asociaciones y gremiales, por lo que no son instrumentos exclusivamente de responsabilidad pública.

²⁷ Decisión 08/94 del MERCOSUR.

5.5 Subsidios a la exportación para sectores específicos

En dos sectores existe un componente directo de subsidio a la exportación: textil y automotriz.

En el caso del sector textil, el gobierno creó un régimen transitorio de apoyo al sector, que incluye desde los tops hasta la vestimenta, efectivo entre los años 2007 y 2009. Este régimen, si se toma como ejemplo el sector de la vestimenta, considera la diversificación de mercados como uno de los parámetros para otorgar el subsidio, además de financiar componentes específicos vinculados a la exportación como ser “la investigación, promoción y marketing tendientes al desarrollo y mantenimiento de los mercados”.

En el caso del sector automotriz, Uruguay cuenta con un régimen de promoción, que incluye subsidios a la exportación. Este régimen implica que por cada exportación de vehículos terminados o semiterminados en el Uruguay, o de autopartes de origen nacional, las empresas se benefician de rebajas arancelarias para la importación de productos.

5.6 Organismos vinculados a la promoción de exportaciones

En Uruguay existen diversos organismos vinculados a la promoción de exportaciones en sentido estricto. Describiremos brevemente el papel que cada uno realiza en este sentido:

Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX):

- Define y coordina los principales lineamientos del país en lo que refiere a:
- Inserción comercial internacional.
- Negociación internacional.
- Promoción comercial y captación de inversiones.
- Mecanismos de incentivos.

Dirección de Programación Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE):

- Eje coordinador de la promoción del comercio.
- Administra un sistema de inteligencia y programación comercial, suministrando informaciones recibidas de las misiones diplomáticas y consulares del Uruguay en el exterior.
- Procura incrementar y diversificar las exportaciones del Uruguay buscando nuevos destinos y presta asistencia a las PYMES para iniciar actividades internacionales.
- Suministra información sobre mercados del exterior (incluidas las condiciones de acceso a los mercados) y sobre empresas extranjeras.
- Suministra información a empresas extranjeras sobre la economía y los productos del Uruguay.
- Programa y organiza en el exterior misiones comerciales y rondas de negocios.
- Apoya a empresas uruguayas para que participen en ferias comerciales del exterior.

Instituto de Promoción de la Inversiones y Exportaciones del Uruguay (Uruguay XXI):

- Promoción de bienes y servicios nacionales de exportación, con el objetivo de diversificar la exportación tanto en términos de bienes y mercados como de empresas.
- Atracción de inversiones extranjeras.
- Articulación del sector público con el sector privado.
- Procura afianzar la Imagen País en el exterior.
- Elaboración de estadísticas oficiales sobre comercio exterior de bienes para su difusión pública.
- Suministra información estadística sobre el comercio exterior de Uruguay y condiciones de acceso a mercados, a empresas, dependencias gubernamentales nacionales y extranjeras en el país y en exterior y a toda persona que lo solicite.
- Presta servicios de inteligencia comercial (estudios sectoriales y de mercado) y apoyo económico para la participación en ferias y eventos internacionales, a las empresas con el fin de ayudarlas a concretar negocios en el exterior.
- Asesora a empresarios de otros países interesados en realizar negocios en Uruguay o a través de él hacia la región.

Misterio de Industria, Energía y Minería (MIEM): Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME):

- Exportafácil: Programa que facilita la exportación a PYMES. En este momento se está en la fase de capacitación de funcionarios de la Dirección Nacional de Correos y de la DINAPYME para que éstos puedan asesorar a los empresarios en la operativa futura de Exportafácil.
- Realiza talleres para PYMES sobre la articulación en redes, capacitación en técnicas de mercadeo, realización de negocios en Internet, el uso de TICs, etc.
- Apoya la participación en ferias y eventos internacionales; así como la realización de éstas en el país.
- Administra el Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES), cuyo objetivo es dinamizar la competitividad de la economía uruguaya a través del fortalecimiento de mecanismos de asociación (clusterización), capacidad exportadora e internacionalización de las PYMES.
- Publica la revista PYMEX, de distribución gratuita, en conjunto con la Unión de Exportadores del Uruguay.

Corporación Nacional para el Desarrollo:

- Provee productos financieros como ser fondos de garantías para las PYMES innovadoras.
- Coordina las instituciones de financiación (microfinanzas).

- Presta asistencia para la elaboración de planes de negocio.
- Provee programas para apoyar análisis de mercados, estructuración de proyectos, etc.

Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU):

- Administra y aplica los regímenes de admisión temporal y devolución de impuestos.
- Controla la calidad de las exportaciones y las certifica de acuerdo a los decretos del Poder Ejecutivo y a los requerimientos de los mercados internacionales
- Fomenta el uso de la tecnología en el país.
- Suministra información comercial y sobre obstáculos al comercio en el extranjero (como los aranceles).
- Organiza ferias y exposiciones comerciales.

Por último, en línea con lo realizado en los países estudiados, a modo ilustrativo se agrupan los principales aspectos identificados para Uruguay dentro de las categorías de análisis: estrategias, políticas e instrumentos. Como políticas se incluyen las líneas de acción que se identifican dentro de las propuestas y planes gubernamentales (si bien éstas no siempre constituyen una política país formalmente establecida, sí son los lineamientos que se plantean desde el gobierno).

PAIS: URUGUAY		
ESTRATEGIAS	POLITICAS	INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de las exportaciones. • Acceso a bienes de capital e insumos productivos en condiciones competitivas. • Lograr condiciones estables y predecibles de acceso a mercados. • Mayor esfuerzo de coordinación público-privada. • Profundizar y consolidar el MERCOSUR. • Concreción de Acuerdos preferenciales con otros bloques reduciendo costos de desvío de comercio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificar de la pauta exportadora. • Fomentar la innovación en sectores específicos. • Fomentar a las actividades asociativas para exportar. • Promover la colocación de productos con ventajas comparativas estáticas. • Promover la colocación de productos de mayor contenido tecnológico (ventajas comparativas dinámicas). • Apoyar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas exportadoras. • Apertura de mercados. • Establecer un mecanismo de coordinación entre Uruguay XXI y otros institutos públicos o paraestatales que realizan actividades de promoción. • Prever el establecimiento de antenas comerciales en lugares donde se detecten oportunidades comerciales o de inversión y no exista representación oficial. • Focalizar la promoción comercial en las PYMES. • Suministrar información comercial a empresas locales y extranjeras 	<ul style="list-style-type: none"> • Ferias, misiones comerciales, rondas de negocios. • Concesiones fiscales sectoriales. • Régimen de admisión temporaria. • Zonas francas. • Régimen financiación de Exportaciones BCU. • Fondo de Garantía de créditos para PYMES (CND). • Incentivos fiscales para inversiones orientadas a la exportación (Ley de inversiones). • Subsidios al sector textil y automotriz. • Plan de apoyo a PYMES de la DINAPYMES • Programa PACPYMES. • Coordinación de actividades de comercio exterior (CIACEX). • Seguros a la exportación.

Fuente: Elaboración propia

6. Reflexiones para el caso uruguayo

6.1 Posicionamiento de Uruguay con respecto a los patrones identificados

El objetivo de este apartado es analizar cómo se vinculan las estrategias, políticas e instrumentos identificados en Uruguay con los patrones comunes relevados en el ámbito internacional, analizando además (en los casos donde es posible) hacia qué variable del modelo de las 4P apuntan las políticas y herramientas.

En el caso de las estrategias solamente se comparan los patrones internacionales con el caso uruguayo, mientras que en las políticas y herramientas se incluye la clasificación por principal variable de decisión afectada.

Estrategias

Un patrón común identificado en las estrategias es la **internacionalización de las empresas locales**, y en varios casos con **foco particular en las PYMES**. En Uruguay este aspecto no se explicita como una estrategia para la exportación, pero sí se detecta una orientación hacia la promoción de las PYMES, ya que los programas de internacionalización identificados tienen a éstas como público objetivo.

Otro punto destacado es la **articulación institucional**, tanto dentro del gobierno como en la relación público-privada. En Uruguay, tanto en el ámbito público como en la relación público-privada, la articulación tiene deficiencias. Estas carencias, que en muchos casos se basan en problemas de organización y coordinación, son reconocidas a nivel público y se han realizado esfuerzos para solucionarlas. La creación de Uruguay XXI, con un directorio público y privado; recientemente la creación de la CIACEX, han buscado mejorar el funcionamiento institucional de las actividades de promoción comercial.

La **promoción de la innovación**, así como la **incorporación de mayor contenido tecnológico**, forman parte de las estrategias para mejorar el posicionamiento comercial en los países seleccionados. En los lineamientos que plantea Uruguay²⁸ se busca promover la colocación de productos con mayor contenido tecnológico, pero no hay una estrategia de promoción de innovación específica para la exportación.

Otro de los patrones es la **apuesta hacia productos en los cuales los países cuentan con ventajas competitivas**. Al igual que en el caso anterior, en los lineamientos de promoción comercial de Uruguay se establece que debe promoverse la colocación de productos con ventajas comparativas estáticas. Asimismo, gran parte de los esfuerzos en materia de apertura de mercados, beneficios fiscales y regímenes especiales se otorgan a los principales productos de la oferta exportable nacional. Por lo tanto, se puede deducir que existe una apuesta del gobierno coincidente con este tipo de estrategias.

Por último, un punto de coincidencia en los casos estudiados es buscar el **mejor posicionamiento del país y sus productos**. Las líneas estratégicas que plantea Uruguay en este sentido se vinculan con generar condiciones estables y predecibles de acceso a mercados, así como con

28 Fuente: Compromiso Nacional 2005, La inserción internacional del Uruguay: Realidades y Desafíos.

lograr condiciones competitivas para la industria, promoviendo un mejor acceso a los insumos y bienes de capital para las empresas nacionales.

Políticas e instrumentos

Producto

Con relación a medidas que inciden principalmente en los productos, los lineamientos propuestos en Uruguay promueven la **diversificación de exportaciones, fomentar la innovación y la incorporación de tecnología**. Esta orientación coincide con el patrón observado en los casos de estudio.

Sin embargo, para implementar este tipo de políticas, no se observa en Uruguay la diversidad y disponibilidad de instrumentos gubernamentales que se detecta en los países analizados. No se identifican herramientas claras orientadas hacia la internacionalización de productos con alto contenido tecnológico y la promoción de la innovación para exportar.

El instrumento de alcance más general en funcionamiento es la Ley de Inversiones, donde se prevén exoneraciones fiscales que se incrementan cuanto mayor sea la incorporación de tecnología y valor agregado.

Por otra parte, los programas que apuntan más claramente a la innovación e incorporación de tecnologías están enfocados hacia las PYMES, identificándose iniciativas de capacitación en DINAPYME, así como fondos para PYMES innovadoras en el ámbito de la CND, pero no son herramientas cuyo objetivo sea exclusivamente la exportación.

Así, en lo que respecta a medidas que afecten los productos, los intereses que se manifiestan desde el gobierno están en línea con los casos analizados. Sin embargo, se detectan pocos instrumentos, observándose además que no son instrumentos específicos para el desarrollo de productos de exportación.

Precio

En el caso de medidas que puedan afectar principalmente al precio, **promover el acceso a financiamiento** y los **incentivos fiscales, aduaneros y subvenciones** son lineamientos comunes entre los países analizados.

Dentro de las propuestas de gobierno uruguayas no se identifican explícitamente políticas al respecto. Sin embargo, existen diversos instrumentos cuyo efecto principal es sobre el precio de los productos exportados. El régimen de devolución de impuestos y las importaciones en admisión temporaria son los mecanismos de mayor impacto, tanto por su utilización entre los exportadores, como por su continuidad temporal.

También afectan al precio la Ley de Inversiones, que otorga mayores beneficios fiscales para las inversiones con un componente exportador, el régimen de financiación de exportaciones del BCU y algunos programas específicos para PYMES (i.e. Programa Emprender) en los cuales la orientación exportadora facilita el acceso a instrumentos de financiamiento. Con una incidencia sobre sectores específicos, se identifican los subsidios a la exportación de los sectores automotriz y azúcar.

Otra medida común es la **simplificación de procesos, papeleo y mejora de regulaciones** que pueden afectar negativamente el comercio. En las políticas de Uruguay hay una carencia al respecto, no existiendo por ejemplo un procedimiento de ventanilla única. Si los trámites para exportar encarecen la operativa se desincentiva a los exportadores (actuales y potenciales).

De este modo, los regímenes vigentes en Uruguay que inciden favorablemente al precio lo hacen sobretodo a través de concesiones fiscales y arancelarias, permitiendo además el acceso a insumos de capital (mayoritariamente importados) en regímenes especiales. En relación al acceso a financiamiento para exportar en cambio, no se plantea como una política y, en comparación con los países analizados, son pocas las herramientas gubernamentales que se logran identificar.

Plaza

En materia de acciones que impacten en plaza, la **apertura de nuevos mercados** es promovida por todos los países estudiados. En Uruguay se realizan esfuerzos de implementación a través de misiones comerciales, negociaciones y acuerdos comerciales.

Estas misiones e iniciativas no parecen estar enmarcadas en alguna política explícitamente establecida, si bien generalmente promueven la apertura de mercados para los bienes en los cuales el país está bien posicionado internacionalmente.

La intención de **difundir información comercial** para las empresas interesadas en participar del comercio internacional, tanto locales como extranjeras, también surge como una línea de acción de interés para el gobierno uruguayo. En los países analizados, este tipo de políticas se implementa a través de **subsidios y asistencia técnica para estudios de mercado**, así como a través de **portales para el exportador**, con información que le permita tomar decisiones de negocios.

En Uruguay, no se logran detectar iniciativas de gobierno en materia de programas de subsidios o asistencia técnica.

En materia de portal para el exportador si existe un portal [www.uruguaymarketplace](http://www.uruguaymarketplace.com) elaborado por la Unión de Exportadores, pero de alcance nacional.

Con respecto a la difusión de estadísticas de comercio, se observa además que existe una superposición de competencias entre distintos organismos que distribuyen el mismo tipo de información. Considerando la capacidad financiera del país, esto puede constituir una ineficiencia, y no generar beneficios para los exportadores.

Por lo tanto, la principal línea de acción identificada que afecta principalmente a la variable plaza en Uruguay corresponde a la búsqueda de nuevos mercados para los productos de exportación, no encontrándose en las demás áreas esfuerzos comparables con los identificados en los países objeto de estudio.

Promoción

Vinculadas tanto a plaza como a promoción, **el establecimiento de oficinas en el exterior y centros de negocios** es un punto clave en la política de varios de los países analizados. En Uruguay se manifiesta el interés por generar “antenas comerciales” en mercados donde no hay representación oficial, y además se establece dentro de los objetivos de la CIACEX avanzar en esta línea, pero no se logra identificar cómo se implementa dicha intención.

El instrumento de promoción más mencionado son las **ferias y exhibiciones internacionales**, y diversos organismos vinculados a la actividad comercial difunden eventos y promueven la participación de empresas uruguayas.

Asimismo, el desarrollo de una **marca país** es otra herramienta implementada vinculada a la promoción. Algunos de los países estudiados utilizan marcas con un sentido específico; i.e. “Chile Sorprende Siempre”, “World Class New Zealand”; y en otros se promociona la marca buscando que se asocie al país con productos de determinada calidad, i.e. “Made in Italy”.

Uruguay tiene antecedentes en el tema, con la creación de la marca “Uruguay Natural”; sin embargo ésta aún está lejos de ser una marca país como la identificada en los países analizados, no lográndose que constituya aún una ventaja para las empresas.

De este modo, en materia de políticas e instrumentos vinculados a la promoción no se detectan demasiados instrumentos gubernamentales accesibles para los exportadores. Si bien hay ámbitos de difusión de ferias y eventos, no se identifican medidas predecibles y continuas en el tiempo de promoción de imagen país, que puedan ser incorporadas por los empresarios en la toma de decisiones.

Generales

Otra de las políticas promovidas por los países investigados es **fomento a la creación de redes o actividades asociativas** como un instrumento para apoyar la inserción internacional de las empresas.

En Uruguay existen programas en esa línea con objetivos de exportación (PACPYMES, Consorcios de Exportación, PACC), pero no parece haber una política de más largo plazo promoviendo la creación de asociaciones, más allá de la ejecución de programas puntuales. Por otra parte, al igual que con otros instrumentos encontrados, no se observa una fluida articulación entre las instituciones que permita el desarrollo de sinergias.

Con relación a incentivar el desarrollo de emprendimientos, la existencia de **programas que apoyan la primera exportación e incubadoras para empresas exportadoras** son medidas coincidentes entre los casos investigados. En Uruguay DINAPYME tiene alguna iniciativa para apoyar a la primera exportación, pero no parecen ser herramientas de amplia utilización; mientras que también son limitadas las iniciativas de **capacitación y asistencia técnica**, clave en los países estudiados.

6.2 Desafíos

De acuerdo a lo analizado en secciones previas, los lineamientos propuestos por el gobierno uruguayo están en la dirección de lo identificado en los casos de éxito. Sin embargo, las dificultades parecen surgir en la fase de implementación. En muchos casos, se proponen orientaciones, pero no se generan después los instrumentos que los implementen. En otros, se detecta el problema inverso: no hay una definición de estrategia o política explícita, pero se promueven acciones que estarían enmarcadas en algunas políticas que se desarrollan en otros países. El tener un compromiso y líneas de acción claramente definidas puede promover una mayor confianza en los instrumentos por parte de los empresarios, aportando positivamente al proceso de toma de decisiones.

En base a comparar lo identificado en los casos objetivo y la situación de Uruguay, de acuerdo con el alcance del estudio, ya que las limitaciones metodológicas del estudio no permiten un análisis del funcionamiento de las medidas identificadas, en este apartado se esbozan algunos puntos en los cuales se entiende sería positivo avanzar en materia de política activa para la promoción de exportaciones:

- Definir una **estrategia de inserción internacional**. En los casos estudiados los países desarrollan una estrategia para la inserción internacional, en consonancia con otras estrategias de acción. La existencia de metas cuantificables y con un plazo acotado (i.e. Brasil, que busca pasar del 1.18% al 1.25% del comercio mundial entre el 2008 y 2010) permitiría ordenar la definición de políticas e instrumentos, facilitando así una utilización más eficiente de los recursos disponibles²⁹.
- Mejorar la **coordinación institucional**. Definir claramente las competencias de cada organismo público vinculado a la actividad comercial, evitando las superposiciones que no aporten valor. En los casos estudiados, el plano institucional aparece ordenado, existiendo además una agencia para la promoción de exportaciones que nuclea los principales instrumentos e incluso en algunos casos define políticas. Si bien se han realizado esfuerzos por mejorar los aspectos institucionales, las dificultades persisten, influyendo negativamente sobre el buen desempeño de las iniciativas vigentes.
- Dentro del plano institucional, no sólo es importante la **articulación** entre organismos, sino que también parece vital la **continuidad y conocimiento de las condiciones** de las medidas. El manejo de la incertidumbre es un aspecto fundamental en la toma de decisiones, para lo cual es necesario que los programas o políticas disponibles para los empresarios sean difundidos del mejor modo posible, en cuanto a tipo de apoyos, requisitos y horizonte temporal de acción.
- Simplificar los procedimientos burocráticos para exportar. La **facilitación del comercio**, que redundaría en un incremento de éste, se viene promoviendo desde ámbitos multilaterales, y es un aspecto en el cual Uruguay tiene margen para mejorar.
- Potenciar y estructurar lo que se está haciendo en materia de **programas que apoyan la primera exportación e incubadoras** para empresas exportadoras. También, el establecimiento de **programas donde se utiliza la experiencia de exportadores exitosos para motivar y capacitar** potenciales exportadores, es un ámbito donde la interacción público privada es fundamental y que puede generar una diferencia para las pequeñas empresas.
- En materia de **innovación** se detectan importantes iniciativas en todos los países estudiados. En Uruguay se realizan esfuerzos aislados, algunos vinculados a las PYMES, otros de corte más académico (como puede ser la ANII), pero en general no hay propuestas específicas hacia la exportación, como las identificadas en otros países. Sería bueno lograr desarrollar estrategias en materia de innovación vinculadas a la promoción de las exportaciones.

29 La "Estrategia Nacional de Exportación", promovida en el año 2006, es una iniciativa en esta línea, pero que al día de hoy parece estar desactivada.

- Iniciativas de **incorporación de tecnología** a los productos agropecuarios, del estilo de las identificadas en Nueva Zelanda, son aspectos a tener en cuenta para agregar valor a las exportaciones respetando las ventajas comparativas, ya que los productos agropecuarios son base de la riqueza de Uruguay y construir sobre ellos parece un camino que puede aportar beneficios para la promoción de exportaciones.
- En materia de promoción, **mejorar la promoción comercial en las instituciones que están en funcionamiento en el exterior**, y su coordinación con los organismos que operan en Uruguay, o con las empresas exportadoras, sería un buen punto de partida para promover la imagen país, sobretodo considerando que las externalidades que genera una mejor posición en un mercado de destino es aprovechable por todas las empresas.
- En línea con esto, se puede **profundizar la imagen/marca país**. Contar con un identificador común, que permita que a partir de la imagen de país en el exterior se simplifique la colocación de los productos, constituye una ventaja para las empresas.
- **Mejorar la infraestructura de exportación**. Muchos de los países analizados³⁰ tratan de minimizar las barreras que enfrentan las empresas en su proceso de internacionalización invirtiendo en mejorar las infraestructuras básicas para exportar (puertos, carreteras, logística, etc.). Este es un aspecto que no siempre surge al interior de las políticas activas para la exportación, sino que por su importancia se constituye en una línea de acción independiente.

Por último, debe tenerse presente que las empresas son las que crean valor y las que tienen que competir en el mercado internacional, pero ellas operan en entornos que impactan sobre su competitividad (y sobre los que ellas también inciden). En los países estudiados, se observan diversas estrategias, políticas e instrumentos gubernamentales que tienen efectos sobre el desempeño exportador de las firmas. Dado que los casos seleccionados tienen un buen desempeño, cabe esperar que las medidas que han tomado sus gobiernos hayan influido positivamente en este desarrollo, esperando entonces extraer aprendizajes de éste análisis.

En Uruguay, las intenciones que se manifiestan desde el gobierno en materia promoción de exportaciones no son ajenas a las identificadas en los casos investigados. Sin embargo, la concreción de las medidas y la definición de áreas de acción son temas en los cuales parece necesario avanzar. La incorporación explícita de la promoción de exportaciones dentro de las estrategias país, y la definición de políticas y herramientas son procesos clave. En ocasiones, la implementación de programas se dificulta por no disponer de fondos, pero en otras, la mejor coordinación y solución de problemas institucionales podría redundar en un mejor posicionamiento internacional de las empresas uruguayas. En este punto, parece vital avanzar en la articulación público-privada, para que los esfuerzos que se realicen desde el gobierno sean más eficientes, y las medidas implementadas puedan aportar en las capacidades de dirección de los empresarios y en su proceso de toma de decisiones.

30 Especialmente Brasil e India. También hacen referencia al respecto: Australia, Corea e Italia.

Referencias

- Alonso, J. y Donoso V. (1996) “Obstáculos a la internacionalización y políticas públicas de promoción. El caso de España”, *Papeles de economía española*, Nº 66, pp.124-143.
- Calderón, H. y Fayos, T. (2001) “Análisis descriptivo de las políticas de promoción de las exportaciones. El caso de la Comunidad Valenciana”, *Revista Valenciana D’Estudis Autonòmics*, No 35, pp. 3-21.
- Calderón, H. y Fayos, T. (2002) “La medición de los resultados de la promoción de exportaciones: dificultad y necesidad”, *Boletín Económico de ICE* No 2746, pp. 35-41.
- CEPAL (2008) *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Krugman, P. (1987) “Is Free Trade Passe?”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1, No. 2, pp. 131-144.
- Hallak, J. (2005) “Product Quality and the direction of trade” *Working Paper*.
- Hallak, J., Friel, D., Artopoulos, A.. (2007) “Challenges of Exporting Differentiated Products to Developed Countries: The Case of SME-dominated Sectors in a Semi-Industrialized Country” BID, parte del proyecto “The Emergence of New Successful Export Activities in Latin America”, presentado en Seminario del INTAL, Buenos Aires.
- Jung, A. y Vázquez, S. (2007) “Competitividad y sus factores determinantes” en *Exportación inteligente: un puente entre el sector exportador y la academia*, Unión de Exportadores del Uruguay, BROU.
- Porter, M. (2003) “The Economic Performance of Regions” *Regional Studies*, Vol. 37, pp. 549-578.
- Seringhaus, R. y Rosson, P. (1991): “*Export Development and Promotion. The Role of Public Organizations*”, Kluwer Academic Publishers. London.

SITIOS WEB:

- Sitio web de la Organización Mundial del Comercio: www.wto.org
- Sitio web de Apex Brasil: www.apexbrasil.com.br
- Sitio web del Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) de Brasil: www.desenvolvimento.gov.br
- Sitio web de ProChile: www.prochile.cl
- Sitio web del Área de Comercio del Ministerio de Industria, turismo y Comercio de España: www.comercio.es
- Sitio web del Departamento de Comercio, Industria y Turismo del País Vasco: www.industria.ejgv.euskadi.net/r44-11478/es
- Sitio web de ICE Italia: www.ice.it
- Sitio web del Ministerio de RREE de Italia: www.esteri.it
- Sitio web de la NZTE: www.nzte.govt.nz

- Sitio web de Austrade: www.austrade.gov.au
- Sitio web de Kotra Corea: english.kotra.or.kr/wps/portal/dken
- Sitio web de la Dirección General de Comercio Exterior de India: dgft.gov.in
- Sitio web de la Dirección de Programación Comercial del MREE de Uruguay: www.dpc.gub.uy
- Sitio web de la DINAPYME: www.miem.gub.uy
- Sitio web de Uruguay XXI: www.uruguayxxi.gub.uy
- Sitio web de LATU: www.latu.org.uy

ANEXO I ANEXO METODOLÓGICO

Siguiendo la metodología de selección de productos propuesta por Hallak et al (2007), el objetivo es identificar los países cuyas empresas compiten con las uruguayas en los productos y mercados de mayor potencial. Dichos autores buscan identificar sectores que presentan exportaciones dinámicas hacia economías desarrolladas, considerando que los bienes así seleccionados son los que registran mejores precios (que se considera un indicador proxy de calidad), y enfrentan una demanda de mayor estabilidad relativa (Hallak 2005).

De este modo, se seleccionan los productos uruguayos de exportación que han sido exitosos comercializándose hacia países de la OCDE, para luego considerar quienes son los líderes mundiales (en términos de cuota y precio) en dichos productos.

Para ello se aplican los siguientes pasos:

- i. Se utilizan las exportaciones en dólares corrientes de Uruguay, a nivel de partida, para el promedio exportado en los períodos comprendidos entre 1996-1999 y 2004-2007, seleccionado los productos cuyas ventas han crecido. Respecto a la decisión de agregar a nivel de 4 dígitos del Sistema Armonizado, se explica ya que en la mayoría de los casos, permite agrupar productos y empresas con similares tecnologías, especialización de la mano de obra, canales de distribución y requerimientos comerciales (Hallak, 2007). Para seleccionar los períodos se buscaron años comparables en el desempeño exportador nacional. Ya que en el año 2002 Uruguay sufrió una de sus peores crisis se decidió no incluir dicho año y tampoco el año 2003, cuando se iniciaba recientemente la recuperación.
- ii. Se correlacionan las partidas según la nomenclatura del Sistema Armonizado (SA) base 2002.
- iii. Se seleccionan los productos cuyas exportaciones en 2007 superen el millón de dólares (y se corrobora la relación con años anteriores). De esta manera se eligen las partidas más representativas en el total exportado. Un millón de dólares representa el 0,022%³¹ del total exportado por Uruguay en dicho año.
- iv. Se ordenan las partidas resultantes de acuerdo a la tasa de crecimiento de las exportaciones entre los años 1996-1999 y 2004-2007. Se consideran las partidas que acumulan el 40% del valor exportado en 2007, lo reduce la selección a las partidas de mayor dinamismo y mayor peso en las exportaciones.
- v. Dentro de esas partidas se seleccionan únicamente las que hayan dirigido más de un tercio de sus exportaciones a países de la OCDE en 2007 o en el promedio 2005-2007.
- vi. De las partidas resultantes se elimina la partida 2710 “Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos”, quedando seleccionadas 25 partidas (ver Anexo II).

31 Hallak (2007) utiliza como cota inferior para las exportaciones de los productos a seleccionar 0,025% de las exportaciones argentinas.

En base a esta lista se procedió a analizar los países exportadores líderes en función de su participación en el comercio mundial, del precio que obtienen (si estaba o no por encima del precio promedio) y de su dinamismo (considerando también si en el período 2003-2006 habían mostrado un crecimiento mayor al promedio del comercio general de cada producto). Se eligieron los primeros cinco países en base al valor exportado promedio 2004-2006.

La selección de los países objeto de análisis se realizó tomando en cuenta tres criterios:

- que estos países tuviesen una presencia repetida en los 25 productos seleccionados.
- que se tratase de países dinámicos en términos de exportaciones, comparando las exportaciones promedio totales del período 2006-2004 respecto al período 2003-2001 del país y comparándolas con el promedio mundial.
- que existiese algún tipo de asociación entre el país seleccionado y Uruguay (por estructura productiva, por raíces culturales, por tamaño del país, etc.).

De esta manera quedan seleccionados los países para la revisión de las políticas activas de promoción de exportaciones.

Revisión de las políticas activas de exportación de los países seleccionados

Las políticas gubernamentales aplicadas por cada uno de los países seleccionados se clasifican en base a tres niveles (Estrategias, Políticas e Instrumentos) y cuatro variables al interior de cada nivel (Precio, Producto, Plaza y Promoción), tal como figura en la siguiente matriz:

		VARIABLE QUE AFECTA	PRECIO	PRODUCTO	PLAZA	PROMOCIÓN
		NIVEL				
PAÍS	Estrategia					
	Políticas					
	Instrumentos					

El nivel pretende analizar las acciones de promoción de exportaciones emprendidas por los gobiernos de los distintos países, desde lo más general (Estrategia), hasta lo más operativo (Instrumentos).

Las cuatro variables al interior de cada nivel, pretenden dar una perspectiva empresarial a las acciones implementadas. Esto es, ver si la acción afecta al precio, la plaza, el producto y/o la promoción. A modo de ejemplo:

Precio: Tarifas públicas bajas para empresas.

Producto: Políticas de Innovación.

Plaza: Firma de acuerdos comerciales con terceros.

Promoción: Existencia de agencias nacionales de promoción de exportaciones.

A partir de la matriz se identifican qué acciones fueron realizadas por varios países; éstas serán las consideradas como “exitosas” y se realizarán las comparaciones entre los países seleccionados y el caso uruguayo.

ANEXO II PRODUCTOS SELECCIONADOS DE LA OFERTA EXPORTABLE DE URUGUAY

Código HS	Descripción del producto	#	Principales exportadores	Promedio valor exportado 04-06 (miles de US\$)	Precio promedio 04-06 (miles de US\$/ton)	Ranking precios
0101	Caballos, asnos, mulos y burdeganos vivos	1	Reino Unido	524,879	200,083	2
		2	Estados Unidos	442,246	8,088	50
		3	Irlanda	178,745	87,996	3
		4	Francia	123,742	17,780	20
		5	Alemania	120,556	41,937	8
0202	Carne de animales de la especie bovina congelada	1	Australia	1,905,444	2,758	64
		2	Brasil	1,876,952	2,020	90
		3	Nueva Zelanda	1,086,906	2,849	56
		4	Uruguay	565,301	2,457	69
		5	India	543,510	1,301	108
0403	Suero de mantequilla, leche y nata (crema) cuajadas, yogur	1	Alemania	682,027	1,182	71
		2	Francia	455,677	1,373	54
		3	Bélgica	335,935	1,008	87
		4	España	182,522	1,336	57
		5	Austria	173,057	1,321	59
0503	Crin y sus desperdicios	1	China	8,166	7,377	10
		2	Mongolia	1,744	2,143	21
		3	Alemania	1,295	8,745	5
		4	Estados Unidos	1,269	4,914	13
		5	Países Bajos	1,156	7,940	7
0810	Las demás frutas u otros frutos frescos	1	España	633,025	1,913	51
		2	Nueva Zelanda	512,283	1,524	70
		3	Estados Unidos	422,470	1,980	48
		4	Italia	389,445	1,169	88
		5	Bélgica	315,500	2,613	28
1005	Maiz	1	Estados Unidos	6,158,660	121	111
		2	Brasil	400,059	118	113
		3	Francia	1,417,105	220	74
		4	China	610,989	134	108
		5	Alemania	200,667	213	75
1505	Grasa de lana y sustancias grasas derivadas, incluida la lanolina	1	Reino Unido	32,137	5,344	16
		2	Bélgica	13,472	2,998	35
		3	China	11,867	1,468	54
		4	Japón	10,050	7,092	9
		5	Australia	9,337	1,896	48
1904	Productos a base de cereales, obtenidos inflado o tostado	1	Reino Unido	547,832	3,288	19
		2	Alemania	409,017	2,428	43
		3	Francia	372,037	3,359	17
		4	Estados Unidos	355,454	1,212	106
		5	Canadá	282,230	2,052	66
2914	Cetonas y quinonas, incluso con otras funciones oxigenadas, y sus derivados	1	Estados Unidos	492,027	1,335	68
		2	Bélgica	457,523	912	86
		3	Alemania	429,368	1,878	45
		4	China	401,550	4,045	26
		5	Japón	393,779	1,578	58

Código HS	Descripción del producto	#	Principales exportadores	Promedio valor exportado 04-06 (miles de US\$)	Precio promedio 04-06 (miles de US\$/ton)	Ranking precios
2936	Provitaminas y vitaminas, naturales o reproducidas por síntesis	1	China	782,386	6,194	75
		2	Alemania	587,841	11,589	40
		3	Suiza y Lichtenstein	527,687	11,981	38
		4	Estados Unidos	484,882	15,245	28
		5	Países Bajos	474,922	3,599,456	1
3502	Albúminas (incluidos los concentrados de varias proteínas de lactosuer), albuminatos y demás derivados de las albúminas	1	Nueva Zelanda	92,891	4,972	17
		2	Estados Unidos	74,525	4,422	23
		3	Alemania	55,286	3,805	32
		4	Países Bajos	43,592	4,357	25
		5	Italia	43,283	4,227	26
3920	Las demás placas, láminas, hojas y tiras de plástico no celular y sin refuerzo	1	Alemania	5,185,526	3,172	35
		2	Japón	3,661,883	8,042	6
		3	Estados Unidos	3,428,526	3,824	19
		4	Italia	2,672,371	2,639	64
		5	Bélgica	1,610,645	3,206	34
4107	Cueros y pieles depilados de los demás animales y cueros	1	Italia	2,837,839	23,121	19
		2	Hong Kong (RAEC)	1,808,449	17,123	47
		3	China	1,081,554	11,137	72
		4	Brasil	744,902	13,069	66
		5	Rep. de Corea	606,206	18,318	45
4112	Cueros preparados después del curtido o del secado y cueros y pieles apergaminados de ovinos	1	Italia	233,067	53,441	20
		2	Hong Kong (RAEC)	95,720	39,746	31
		3	Rep. de Corea	90,782	33,455	45
		4	España	67,612	62,642	13
		5	Nigeria***	65,131	35,052	42
4401	Leña, madera en plaquitas o partículas, aserrín, desperdicios y desechos de madera	1	Australia	644,090	116	60
		2	Sudáfrica	304,811	67	87
		3	Canadá	221,311	136	51
		4	Estados Unidos	202,705	80	76
		5	Chile	162,893	58	99
4412	Madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar	1	China	2,013,043	913	65
		2	Malasia	1,630,712	984	55
		3	Indonesia	1,486,075	663	104
		4	Brasil	776,658	513	122
		5	Finlandia	767,184	1,149	42
5007	Tejidos de seda o de desperdicios de seda	1	China	697,009	85,055	12
		2	Italia	364,708	150,764	3
		3	India	361,775	32,187	47
		4	Hong Kong (RAEC)	134,344	36,768	41
		5	Rep. de Corea	131,753	77,072	14
5109	Hilados de lana o pelo fino, acondicionados para la venta al por menor	1	Italia	75,769	21,816	13
		2	China	49,331	35,650	1
		3	Irán (Rep. Islámica)	18,662	6,872	54
		4	Alemania	16,512	34,655	2
		5	Turquía	9,516	9,037	45

Código HS	Descripción del producto	#	Principales exportadores	Promedio valor exportado 04-06 (miles de US\$)	Precio promedio 04-06 (miles de US\$/ton)	Ranking precios
6107	Calzones, calzoncillos, camisones, pijamas, albornoces, batas, etc.	1	China	859,528	18,053	42
		2	Hong Kong (RAEC)	269,566	12,187	68
		3	India	178,900	7,135	97
		4	Rep. Dominicana	178,360	14,999	53
		5	Estados Unidos	142,675	8,138	91
6304	Los demás artículos de tapicería, excepto los de la partida 9404	1	India	1,049,754	4,217	102
		2	China	1,043,702	7,761	66
		3	Turquía	137,646	8,387	60
		4	Rumania	65,931	11,666	38
		5	Polonia	31,127	9,647	47
7108	Oro (incluido el oro platinado) en bruto, semilabrado o en polvo	1	Estados Unidos	5,290,293	15,108,723	14
		2	Australia	5,155,761	15,487,051	10
		3	Hong Kong (RAEC)	4,302,723	15,466,357	11
		4	Canadá	3,576,386	15,588,949	7
		5	Perú	3,145,179	6,798,382	59
7403	Cobre refinado y aleaciones de cobre, en bruto	1	Chile	11,855,677	4,373	16
		2	Perú	2,021,547	4,475	11
		3	Kazajstán	1,613,863	4,179	28
		4	Australia	1,332,003	4,265	24
		5	Japón	1,316,665	4,355	18
8477	Máquinas y aparatos para trabajar caucho o plástico o para fabricar productos de estas materias	1	Alemania	4,511,630	25,377	15
		2	Japón	2,415,553	13,913	40
		3	Italia	1,803,815	19,235	22
		4	Estados Unidos	1,265,666	17,029	29
		5	Austria	1,078,224	15,348	36
9401	Asientos (excepto los de la partida 9402), incluso los transformables en cama, y sus partes	1	China	5,743,790	5,664	59
		2	Italia	4,164,073	8,177	34
		3	México	3,570,713	11,819	11
		4	Alemania	3,124,372	9,768	20
		5	Polonia	3,065,496	4,592	79
*** Datos espejo						

Fuente: Elaboración propia en base a datos de TradeMap.

ANEXO III CUADRO RESUMEN DE POLÍTICAS- INSTRUMENTOS Y VARIABLE AFECTADA POR PAÍS

Principales políticas clasificadas según variable principal

	PAÍS	VARIABLE QUE AFECTA			
		PRODUCTO	PRECIO	PLAZA	PROMOCION
POLÍTICAS	BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> Diversificar la pauta exportadora (más valor agregado, productos no tradicionales). 	<ul style="list-style-type: none"> Proporcionar amplio espectro de instrumentos de financiación. 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar y ampliar los mercados tradicionales. Unificar el acceso, difusión y calidad de información comercial. Apertura de nuevos mercados. Aumentar acceso de PYMES a mercados externos. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el posicionamiento del país (Imagen país).
	CHILE	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar el emprendedurismo innovador. 	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar el acceso al crédito para la exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> Abrir nuevos mercados a las exportaciones chilenas. Apoyar a las empresas en acceso a terceros mercados. Recopilación, producción y difusión de información estratégica para la exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de la imagen país.
	ESPAÑA	<ul style="list-style-type: none"> Perfeccionamiento tecnológico de las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> Reducir restricciones de liquidez. Iniciativa “Aduana electrónica” (reduce costos). 	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar el acceso a información vinculada al comercio exterior. Impulsar la inserción internacional de las empresas (uno de los componentes del “Plan Cameral”). 	<ul style="list-style-type: none"> Promover y desarrollar la imagen de la marca “Made in Spain”.
	ITALIA	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar calidad de los productos para fortalecer posición en el mercado mundial. Consolidar un “tejido emprendedor” sustituyendo a exportadores marginales por el surgimiento de medianas y grandes empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar los subsidios financieros. Iniciativa “Aduana electrónica” (reduce costos). Creación de Grupos de exportadores más vitales capaces de adoptar estrategias de precios competitivas. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar acceso de PYMES a mercados externos. Proporcionar acceso a información vinculada a las exportaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover y desarrollar la imagen de la marca “Made in Italy”.

POLÍTICAS	NUEVA ZELANDA	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de exportaciones (diferenciación en calidad y diseño). • Estimular una cultura exportadora basada en la calidad. • Capacitación, asesoramiento y apoyo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte apoyo financiero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Internacionalización de empresas. • Desarrollo regional: mejora del entorno regional de negocios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de imagen país: promoción de la marca “Nueva Zelanda” como un buen lugar para hacer negocios. • Apoyar la participación en eventos internacionales significativos. • Facilitar la entrada de la empresa a redes internacionales de negocios.
	AUSTRALIA	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de innovación en sectores clave. • Diversificación horizontal basada en ventajas comparativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas tendientes a reformar el régimen fiscal. • Expandir los poderes de EFIC (Corporación de Seguros y Financiación para las Exportaciones) para financiar nuevos planes de exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización y desarrollo de nuevos mercados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la coordinación de la marca nacional y los esfuerzos de comercialización.
	COREA DEL SUR	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar los esfuerzos en Investigación y Desarrollo. • Diversificación horizontal basada en ventajas comparativas. • Mejorar la calidad de los productos y servicios exportados. • Incrementar productos de mediana y alta tecnología, promoviendo la innovación en sectores clave. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso al crédito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transnacionalización de la empresa local, integrándola al proceso de globalización y a las cadenas internacionales de valor y exportación. • Desarrollo de “Inteligencia de Mercado”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la imagen país. • Desarrollo y gestión de la marca país.
	INDIA	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificar la pauta exportadora. • Promoción de exportaciones con alto contenido tecnológico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Neutralización de gravámenes y derechos. • Mayor racionalización de aranceles de insumos, reducción de impuestos a exportaciones y disminución de costos de transacción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar nuevos mercados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a empresas en su posicionamiento en mercados extranjeros.

Principales programas e instrumentos clasificados según variable principal

	PAÍS	VARIABLE QUE AFECTA			
		PRODUCTO	PRECIO	PLAZA	PROMOCION
PROGRAMAS E INSTRUMENTOS	BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos sectoriales. Programas para el desarrollo de productos de alto contenido tecnológico. 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de financiación para exportadores: pre-embarque (producción, aumento del valor exportado, programa ancla). Seguros de créditos a la exportación. Equiparación de tasas de interés. 	<ul style="list-style-type: none"> SISCOMEX (sistema administrativo informatizado). Creación de Centros de Negocios en locaciones clave. Portales de internet (Ejemplo: ENCOMEX). 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción de Eventos Internacionales (ferias). Portales de internet (Ejemplo: Vitrina del Exportador). Programas de financiación para exportadores: post-embarque (marketing).
	CHILE	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma de Negocios para la Innovación. Asesoría de especialistas para desarrollar e implementar planes de exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de financiamiento y crédito para exportaciones y servicios (créditos CORFO). Garantías de exportación (cobertura CORFO de préstamos bancarios a exportadores). 	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Internacionalización para la agricultura. Subsidios para prospección e Investigación de Mercados. Portales (asistencia al exportador; oportunidades comerciales; estudios a pedido). Establecimiento de oficinas comerciales en principales socios comerciales. 	<ul style="list-style-type: none"> Participación en principales Ferias Internacionales. Marca país: "Chile Sorprende Siempre".
	ESPAÑA	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica, cursos, becas, jornadas o seminarios, etc. Asesoría a las empresas en el proceso de diseño y gestión de estrategias para la innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura de riesgos y apoyo financiero. Medidas fiscales específicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Consorcios de exportación. "Plan Cameral" (Asociación entre exportadores) 	<ul style="list-style-type: none"> Misiones comerciales y ferias internacionales Plan de Iniciación a la Promoción Exterior Plan de Apoyo a las Marcas Españolas

PROGRAMAS E INSTRUMENTOS	ITALIA	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación para mantener productos competitivos a escala mundial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas fiscales: aplazar pago de impuestos y exenciones fiscales. • Préstamos en condiciones de favor. • Garantías a la exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de mercado, asesoramiento y asistencia técnica en nuevos mercados. • SINCE: Sistema informatizado con información actualizada (perfiles de países, estudios sectoriales en mercados objetivo, etc.). • Red de oficinas en 86 países. 	<ul style="list-style-type: none"> • Misiones comerciales y de exportadores. • Ferias, eventos y exhibiciones internacionales.
	NUEVA ZELANDA	<ul style="list-style-type: none"> • "Better by design": ayuda a exportadores a diferenciarse. • "Enterprise Development fund (Capability building)" • Incubadora de empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de financiamiento (regionales, construcción de capacidades, etc.) • Asistencia financiera a PYMES. • "Escalator" (apoyo en el acceso al crédito). 	<ul style="list-style-type: none"> • Inteligencia de mercado. • "Regional Strategy Fund". • "Enterprise Development fund (Market Development)". • Programa "Beachheads" (acceso a mercados y crecimiento de la empresa). 	<ul style="list-style-type: none"> • "World Class New Zealand". • "New Zealand, New Thinking" • (orientados a posicionar las empresas nacionales como creativas, innovadoras y tecnológicamente avanzadas).
	AUSTRALIA	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación: Cursos, talleres, seminarios, etc., para mantener productos de vanguardia a nivel mundial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación, seguro y/o garantía para exportadores. • Incentivos fiscales. • Incentivos aduaneros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Apertura de Mercados Globales: orientado a maximizar ganancias del comercio y neutralizar acceso de competidores. • Red de oficinas en más de 60 países: Asesoría e información sobre nuevos mercados, distribución, fletes, logística, etc. • Apoyo en realización de estudios de factibilidad y pre-factibilidad en mercados de interés. • EMDG (Plan de Subvenciones para el Desarrollo de los Mercados de Exportación). 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos internacionales (ferias, congresos, exhibiciones de comercio, etc.) • Iniciativas de marca país. • Fondos Concursables para incentivar promoción de productos australianos. • Premio a las exportaciones australianas.

PROGRAMAS E INSTRUMENTOS	COREA DEL SUR	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de fomento de la innovación. • Fondos para el desarrollo de productos con potencial exportador. • Capacitación para la exportación: seminarios, cursos, masters, Academia Kotra. • Programa que brinda apoyo para lograr mayor competitividad de los productos, saber cómo embalar el producto, diseñar catálogos, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento para créditos de exportación y seguros de riesgo. • Programa de seguros especial para riesgos cambiarios. • Incentivos Fiscales (descuentos, exenciones, tasas preferenciales). 	<ul style="list-style-type: none"> • Korea Trade Centres: red de oficinas que asisten, asesoran, promueven y brindan todo tipo de información a las empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos internacionales y exhibiciones. • Proyectos de desarrollo de marca global de negocios.
	INDIA	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de complejos exportadores (Parques tecnológicos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos aduaneros a las exportaciones. • Beneficios para empresas exportadoras grandes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutos de ayuda al desarrollo del mercado para PYMES. • MAI: Programa de asistencia para estudios sobre potenciales mercados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en ferias internacionales en el caso de las PYMES. • Consejo de Promoción de las Exportaciones (EPC): Ayuda a los esfuerzos de comercialización de las empresas. • Programa Asistencia a los estados para el desarrollo de infraestructura de exportación y actividades conexas (ASIDE).

ANEXO IV Revisión de las políticas activas en los países seleccionados

BRASIL

Estrategias de promoción de exportaciones:

En Brasil, es posible distinguir una estrategia de promoción de exportaciones con 5 componentes:

- **Aumentar la Cultura Exportadora en Bienes y Servicios:** su objetivo es aumentar el número y la calidad de exportadores de bienes y servicios, como forma de estimular la exportación - volumen total y diversidad de productos y servicios exportados-.
- **Inserción Internacional de PYMES:** el foco de la política de exportaciones está puesto en las micro, pequeñas y medianas empresas, por ser éstas un instrumento de la estrategia de desarrollo nacional.
- **Diseminar y facilitar el acceso a información especializada:** Esta estrategia tiene un doble componente: uno relacionado con la información propiamente dicha - información de calidad y uniforme, de fácil registro, que permita la sistematización y unificación de las distintas fuentes- y el otro relativo al acceso a ella por todos los usuarios actuales y potenciales, públicos y privados, a lo largo y ancho del territorio - acceso fácil y equitativo en todas las regiones -.
- **Inteligencia Comercial:** en gran medida apoyada en la estrategia anterior, tiene como objetivo generar a partir de la información recabada, oportunidades de negocio para las empresas brasileñas.
- **Articulación institucional y sectorial:** las estrategias anteriores implican la implementación de medidas en distintas áreas y por lo tanto requieren para ser puestas en práctica, de instrumentos gestionados por distintos actores. En consecuencia, para obtener los máximos resultados, generar sinergias y aprovechar recursos es imperativa la articulación de institución y sectores.

Políticas de promoción de exportaciones:

En base a las estrategias presentadas anteriormente, las políticas de promoción de exportaciones se ubican en torno a distintos ejes:

- **Productos:** diversificar la pauta exportadora y en especial el aumento de las exportaciones con más valor agregado y de productos no tradicionales.
- **Empresas:** facilitar el acceso de las empresas a los mercados y focalizar el estímulo a las exportaciones en las micro, pequeñas y medianas empresas; así como políticas de apoyo a los Conglomerados (“Arranjos Produtivos Locais”).
- **Mercados:** mejorar su posicionamiento en el exterior, consolidar y ampliar los mercados tradicionales, así como la apertura de nuevos mercados.

- **Operación de Exportación:** proporcionar un amplio espectro de instrumentos de financiación para la producción de bienes y servicios con destino a la exportación y su posterior comercialización y disminución y simplificación del papeleo operativo.

Instrumentos de promoción de exportaciones:

En relación a los programas e instrumentos, es posible distinguir dos grandes áreas. Por un lado, aquellos bajo la órbita de la Agencia de Promoción de Exportaciones (APEX) y por otro los que se encuentran a cargo de la Secretaría de Comercio Exterior del MDIC (SECEX).

APEX

- **Proyectos:** Orientados a la Inserción Internacional de las PYMES. En su mayoría son sectoriales (PSI – Proyectos Sectoriales Integrados) y de alcance nacional; pero también existen proyectos específicos para las MPEs (PEC – Proyectos de Exportación Consorciada) y otras acciones de promoción exportadora (PI – Proyectos Aislados). Las modalidades de estos proyectos son las siguientes:
 - *Proyectos Sectoriales: Proyectos presentados ante APEX por dos o más empresas o emprendedores a través de alguna institución, agrupación que los reúna. A octubre de 2008 había 63 proyectos en marcha en 7 categorías (14 en Agro negocios, 10 en Casa y Construcción Civil, 8 en Entretenimiento y Servicios, 4 Institucionales, 17 en Maquinas y Equipamientos, 8 en Moda y 2 en Tecnología y Salud.)*
 - *Proyectos Imagen: Herramienta estratégica para la promoción de la imagen país, para ser utilizada en conjunto con otros instrumentos como ferias, misiones, etc.*
 - *Proyectos Vendedor: Encuentros entre empresarios en el exterior (Especialmente adecuados para impulsar nichos dentro de un PSI).*
 - *Proyectos Comprador: Encuentros entre empresarios en Brasil.*
- **Eventos Internacionales:** Tienen como objetivo la generación de negocios y la promoción de la imagen de Brasil en el exterior. Los instrumentos utilizados para esto son eventos especiales, ferias internacionales o misiones comerciales y en este marco, las estrategias de promoción adoptadas son las siguientes:
 - *Promoción Multisectorial: Acciones para conseguir negocios en mercados No Tradicionales de distintos sectores, utilizando instrumentos tales como Ferias Multisectoriales, Misiones Cultura Exportadora – Trading Companies, etc.*
 - *Promoción Minorista: Tiene el foco en el consumidor final y se destinan a la construcción de imagen y marca; ej. Selfrindges – Carrefour- Copa del Mundo – Olimpiadas.*
 - *Promoción de Complejos: Posicionamiento y promoción de distintos sectores a la vez, con el objetivo de atraer consumidores intermedios; es decir facilitar el establecimiento de vínculos con potenciales proveedores de insumos o con posibles compradores de insumos brasileños. Actualmente los instrumentos de Promoción de Complejos son: Casa Brasil, Talento Brasil, Moda Brasil, Brasil Tecnológico y Saber Brasil.*

- **Centros de Negocio:** Orientado a la inserción internacional. Consiste de oficinas en locaciones clave (Miami, Varsovia, Dubai) que funcionan de plataformas a los principales mercados y brindan apoyo a empresas in situ. Próximamente se abrirán dos nuevos centros: Cuba y China.
- **Inteligencia Comercial:** El objetivo es generar Información transformable en oportunidades comerciales utilizando y proveyendo a las empresas de, entre otras, las herramientas desarrolladas por el MDIC, en distintas áreas:
 - *Soporte al exportador (Portal del Exportador, Vitrina del Exportador, Aprendiendo a Exportar)*
 - *Sistemas de Información Estadística (AliceWeb, Radar Comercial, Brazil TradeNet, etc.)*
 - *Información Económica*
 - *Información sobre barreras*
 - *Búsqueda de Importadores*

MDIC - SECEX

Estos instrumentos pueden ser agrupados en tres grandes categorías: portales, financiación y publicaciones de forma tal de apoyar no solo al actual exportador, sino también a los potenciales. A continuación se detallan los instrumentos utilizados:

- **Aprendiendo a Exportar:** Su objetivo es contribuir a expandir la base exportadora: principalmente aumentando la participación de MPYMES.
- **ENCOMEX:** Su propósito es estimular la participación del empresario brasileño (del pequeño y mediano principalmente) en el mercado exterior, para lo cual proporciona información sobre acciones, políticas, estructura de comercio exterior, instrumentos de apoyo y estímulo, reglas básicas de intercambio comercial, oportunidades, etc. A la vez se articula el espacio “Camino a la Exportación” el cual consiste de stands con la participación de distintos actores prestadores de servicios al exportador
- **Primera Exportación:** Promover la inserción de MPYMES en el mercado exterior. Mediante este programa, agentes voluntarios apoyan al exportador en todas las etapas del proceso.
- **Redeagentes:** Está también orientado a promover la inserción de las MPYMES en el exterior y a difundir la cultura exportadora. Esto lo hace a través de:
 - *Capacitación y cursos para exportadores y agentes*
 - *Articulación institucional y sectorial.*
 - *Formación de una “Comunidad Práctica” sobre comercio exterior.*
- **Potencial Exportador:** El objetivo de este instrumento es brindar la posibilidad a las empresas que no exportan para que publiciten sus productos en la “vitrina del exportador”, portal gratuito, también bajo la órbita de la secretaria.

- **Portal del Exportador:** Proporciona información Básica de forma clara, simple y directa sobre exportación, para alcanzar mercados y para mostrar las acciones del gobierno de apoyo al exportador; incluye:
- **“Fala Exportador”:** Canal directo al MDIC o a cualquier otro organismo responsable del proceso, para afianzar la relación Gobierno Federal – Exportador para aumentar las exportaciones.
- **Red CICEX:** Su objetivo es diseminar y facilitar el acceso a información especializada y orientar al exportador (Instrumento del Programa de Regionalización de Centros de Información-CICEX)
- **Vitrina del Exportador:** Portal para promover las empresas exportadoras; el cual a la vez utiliza dos herramientas:
 - *Base de datos SISCOMEX (incluye todos los exportadores del último año y es actualizada mensualmente)*
 - *Vitrina Virtual (Web gratuita para divulgar productos)*
- **SISCOMEX (Sistema Integrado de Comercio Exterior):** Sistema Administrativo de Comercio Exterior que integra las actividades de la SECEX, la RFB, el BACEN, para el registro, acompañamiento y control de las distintas etapas de la operación de exportación. Su objetivo es generar un flujo único de información que permita la eliminación (disminución) de papeleo operativo; ya ha permitido una enorme ganancia en términos de agilidad, confiabilidad y rápido acceso a información estadística y reducción de costos.
- **SISPROM:** Sistema de Autorización de Remesas para la Promoción de Exportaciones. El instrumento utilizado es la reducción al 0% de la alícuota del impuesto a la renta.
- **Financiación:**
 - *BNDES: Trabaja en base a dos líneas.*
 - » **Líneas de apoyo a la exportación:** Se otorga financiación a la exportación de bienes y servicios por medio de instituciones financieras habilitadas; las modalidades son:
 - › **Pre-embarque:** se financia la producción destinada a la exportación de empresas en Brasil
 - › **Pre-embarque de corto plazo:** Igual a la anterior, pero son créditos a la exportación a 180d.
 - › **Pre-embarque Especial:** Para aumento del valor exportado. Se financia la parte de la futura exportación que incremente el histórico de la empresa.
 - › **Pre-embarque Empresa Ancla:** Se financia la producción de MPES a través de una empresa ancla.
 - › **Post-embarque:** En este caso lo que se financia es la comercialización de los bienes y servicios nacionales en el exterior ya sea mediante la refinanciación del exportador o por medio de la modalidad buyer’s credit.

- › **Seguro de Crédito a la Exportación:** cubre riesgos comerciales y políticos. Los de corto plazo son operados por las compañías de seguro privadas y los de largo plazo por el Gobierno Federal. También pueden ser operados por los bancos extranjeros que ofrecen garantías internacionales para la financiación de las operaciones.
 - » **Líneas de apoyo a la internacionalización de empresas:** Su objetivo es estimular la inserción y el fortalecimiento de empresas de capital nacional en el mercado internacional, a través del apoyo a inversiones o proyectos que contribuyan para promover las exportaciones brasileñas. Orientado a empresas que desarrollan actividades industriales o servicios de ingeniería y que tengan una estrategia de internacionalización de largo plazo. Se financia tanto inversiones en infraestructura o participación societaria como necesidades de capital de giro, mediante suscripción de valores mobiliarios.
- *Banco Do Brasil:*
 - » **PROEX Financiamiento:** Financiamiento directo, a bienes y servicios, con recursos del tesoro. (en conjunto con el Gobierno Federal)
 - » **PROEX Equiparación:** Equiparación de las tasas de interés domésticas con las del mercado internacional. PROEX asume parte de los costos financieros con Bonos del Tesoro. Se realiza a través de instituciones financieras de Brasil y del Exterior.
 - » **PROGER EXPORT:** Línea de crédito exclusiva para MPYMES (facturación bruta hasta R\$5:) para la producción (pre.-embarque) de bienes y mercancías, y para los gastos de promoción comercial (ferias, pasajes, remesas, etc.). Los fondos provienen del Fondo de Amparo al Trabajador- FAT (en conjunto con la Caja Económica Federal)
 - » **Exoneración de impuestos** a la importación vinculada a un compromiso de exportación.
- **PEIEX** (Proyecto Extensión Industrial Exportadora): Proyecto que funciona en el marco del Programa de desarrollo regional y que tienen como objetivo diseminar la cultura exportadora y la competitividad de las empresas en determinada región. Se desarrolla conjuntamente por el MDIC, SEBRAE y APEX.
- **Portarías, Texto Consolidado:** Consolidación en un único texto de todas las reglamentaciones de comercio exterior (en particular las de exportación y drawback)
- Organismos:
 - *APEX (Agencia brasileña de promoción de exportaciones e inversiones)*
 - *COFIG (Comité de Financiamiento y Garantía de las Exportaciones)*
 - *Grupo de Trabajo Permanente (33 instituciones. Preside MDIC)*
 - *SECEX*

CHILE

Estrategias de promoción de exportaciones:

La principal institución dedicada a la promoción de exportaciones chilenas es la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile). Pertenece a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Tiene como compromiso el contribuir a estimular y diversificar las exportaciones de productos y servicios chilenos entregando el apoyo necesario, para el desarrollo exportador.

Los programas de ProChile se guían por cuatro conceptos fundamentales:

- Apoyo a la pequeña y mediana empresa en el proceso de internacionalización.
- Aprovechar las oportunidades que generan los Acuerdos Comerciales de Chile.
- Fomentar la asociación público-privada.
- Posicionar la imagen de Chile en otros mercados.

Otra institución que también tiene un papel relevante en la construcción de programas de fomento de exportaciones es la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), cuyo rol central es el apoyo a las empresas chilenas para que puedan competir en los mercados actuales.

Políticas de promoción de exportaciones:

- **ProChile:**
 - *Abrir mercado a las exportaciones chilenas.*
 - *Facilitar e impulsar el comercio entre los países.*
 - *Planificar y ejecutar actividades tendientes al posicionamiento económico y comercial deseado en ese mercado.*
 - *Planificar, conjuntamente con el sector privado, actividades de promoción de exportaciones.*
 - *Servir de antena sobre oportunidades y amenazas para las exportaciones.*
 - *Apoyar el acceso al mercado de productos chilenos solucionando problemas existentes.*
- **CORFO:**
 - *Desarrollo de grupos empresariales que se asocian hasta cadenas productivas, incluyendo clusters o concentraciones geográficas de empresas e instituciones en torno a una actividad productiva.*
 - *Promover el surgimiento de nuevos negocios para renovar y diversificar las oportunidades de crecimiento.*
 - *Apoyar el emprendedurismo innovador y las inversiones.*

Instrumentos de promoción de exportaciones:

- **Establecimiento de oficinas comerciales en los principales socios comerciales chilenos:** Estas oficinas tienen la misión de contribuir a la promoción y diversificación de las exportaciones de productos y servicios chilenos. Además proveen de información al sector exportador y apoyan en el contacto con los potenciales compradores extranjeros.
- **Establecimiento de oficinas en todas las regiones chilenas:** Para brindar servicios cercanos a las empresas exportadoras.
- **Asistencia al exportador:** Servicio telefónico atendido por Ejecutivos de Información expertos en comercio exterior. Brinda información a las empresas acerca de cómo exportar productos en forma exitosa y cómo recibir orientación y apoyo en el desarrollo del proceso exportador y en la internacionalización de sus productos.
- **Cyberexport:** Centro de información especializado en comercio exterior, a través del cual se accede a información sobre potencialidades de un mercado, características de los principales competidores de Chile e información necesaria para planificar la inserción de sus productos y/o servicios en los mercados internacionales. Herramientas disponibles: bases de datos online, biblioteca virtual, información de mercado.
- **Enlaces de interés:** En la página web de ProChile se incluyen alrededor de 1.700 fuentes de información de Chile y el mundo y se pueden realizar búsquedas por: tema, producto o mercados, acuerdos y organismos internacionales.
- **Información Estratégica para exportar:** ProChile incluye guías dirigidas al exportador chileno con información detallada sobre acerca de los principales mercados de destino de Chile, como por ejemplo: Estados Unidos, Japón, China, Corea del Sur.
- **Información normativa:** ProChile brinda información referente a calidad, medioambiente y regulaciones técnicas requeridas.
- **Información sobre perfiles de mercado y productos:** ProChile realiza y publica en su página web perfiles de mercado actualizados para cada uno de los diferentes productos que Chile exporta por países. Asimismo se presentan estudios sobre productos determinados
- **Capacitación:** Dentro de este servicio se incluyen guías online con información relativa al proceso de exportación y los beneficios existentes. También se desarrollan talleres y seminarios para empresas que tengan interés de iniciarse en el proceso exportador y conocer oportunidades de negocios en mercados internacionales.
- **Asesoría de especialistas:** Se promueve la asesoría por parte de especialistas que ayuden a desarrollar e implementar planes de exportación. Se agrupan en cuatro departamentos: agropecuario, alimentos procesados, industrias y servicios.
- **Estudios a pedido:** Los estudios son elaborados por analistas de mercado, especialistas en comercio internacional. Los diferentes tipos de estudios que se realizan son: de mercado internacional, normativa de importación, estadísticas chilenas de exportación, precios internacionales, información estratégica de acceso a mercados, de situación arancelaria, contrapartes comerciales, estadísticas extranjeras de importación y normas de origen.

- **Centro de Negocios en Shangai:** Este centro brinda servicios y apoyo a los empresarios chilenos que desean ingresar con sus productos al mercado chino. El centro cuenta con 10 estaciones de trabajo y se brindan los siguientes servicios: logísticos, información sobre procedimientos de comercio exterior y asesoría para la contratación de servicios en China.
- **Coaching Interempresarial:** A través del coaching se busca desarrollar las capacidades empresariales, haciendo énfasis en el emprendedor, que pertenezca a una PYME con potencialidad exportadora. El programa está basado en trabajos grupales. Se busca alcanzar las siguientes metas: desarrollar confianza, formular planes con expertos y sus pares para fomentar exportaciones, adquirir conocimientos técnicos para exportar y reconocer la importancia de asociarse y colaborar en el proceso exportador.
- **Pymexporta:** Programa para las Pymes exportadoras (Pymex) que ofrece co-financiamiento para consultorías con el objetivo de superar barreras comerciales, mejorar los canales de comercialización y ajustar la oferta exportable de las empresas del país a las necesidades de los mercados con los que se tiene Acuerdos de Libre Comercio. Es una iniciativa público-privada, llevada adelante por ProChile y la Cámara de Comercio de Santiago, que suscribieron un convenio de Colaboración Técnica con el BID, para apoyar a las PYMES en su inserción a mercados exigentes con los que Chile ha suscrito Acuerdos de Libre Comercio. Pymexporta entrega hasta un 80% de asistencia, a través de la contratación de especialistas, nacionales e internaciones. Estos especialistas las asesoran y capacitan para superar los obstáculos identificados en las siguientes tres líneas de asistencia del programa:
 - *Superar barreras para-arancelarias y no arancelarias.*
 - *Adecuar la oferta exportable, teniendo en cuenta el diseño, proceso de empaque y embalaje y los servicios de post-venta.*
 - *Desarrollar canales de logística, comercialización y distribución adecuados.*
- **Mujeres empresarias a la conquista del mundo:** Se apoya a empresas lideradas por mujeres emprendedoras que deseen exportar, poniendo el foco sobre nichos de mercados innovadores.
- **Programa de Internacionalización para la agricultura campesina:** Se pretende insertar las empresas individuales o asociativas de la Agricultura Campesina en los mercados internacionales para que puedan ser competitivas, de forma que dicha competencia sea sostenible y rentable. Los servicios incluyen:
 - *Diagnóstico de empresas para evaluar su potencialidad de exportación.*
 - *Dentro de la modalidad de exportación directa: creación de empresas agrupadas para exportar, asesoría legal y capacitación en diversas áreas de la empresa, asesoría y capacitación para el comercio internacional.*
 - *Exportación indirecta: encadenamiento a través del INDAP.*
- **Financiamiento y crédito para exportaciones y servicios:** Existen diversos programas en este sentido:

- **Crédito CORFO Exportación al Exportador Chileno:** Constituyen créditos de mediano y largo plazo que permiten a las empresas financiar la reposición permanente de materias primas e insumos para la fabricación de bienes y servicios para exportar. También, se financian inversiones, gastos de comercialización en el exterior y préstamos pre y post embarque. Pueden acceder a este crédito empresas chilenas que no vendan más de US\$ 30 millones anuales y se otorgan hasta US\$ 3 millones en plazos que van desde los 6 meses a los 8 años. Los préstamos son otorgados a través de los principales bancos de la plaza chilena.
- **Crédito CORFO Exportación al Comprador Extranjero:** Le permite al exportador chileno ofrecer al comprador extranjero el financiamiento necesario, de largo plazo, para adquirir sus bienes o servicio. El financiamiento es otorgado por CORFO y se realiza a través de entidades financieras en los países de destino con los que se ha firmado un convenio. El crédito también tiene un monto máximo de US\$ 3 millones y los plazos van desde uno hasta los diez años.
- **Cobertura CORFO de Préstamos Bancarios a Exportadores (COBEX):** Apoyo a las ventas de empresas chilenas al exterior, facilitando el financiamiento bancario a los exportadores. CORFO entrega la cobertura por el riesgo de incumplimiento de los préstamos que los bancos otorgan a las PYMES exportadoras chilenas. Está destinado a empresas que exporten menos de US\$ 20 millones y el monto de los préstamos que se cubren no puede superar los US\$ 2 millones. CORFO cubre el 50% del saldo de capital impago de los préstamos.
- **Prospección e Investigación de Mercados Externos:** subsidio que apoya programas de prospección e investigación de mercados para avanzar en la diferenciación de productos y en la inserción en los canales de comercialización externos, así como identificar oportunidades y necesidad de innovación. Pueden postular empresas privadas productoras de bienes y servicios, preferentemente con experiencia exportadora y asociaciones, federaciones y confederaciones gremiales. Se financia el 60% del proyecto, con un tope de 60 millones de pesos chilenos. La postulación se realiza a través de concurso.
- **Plataforma de Negocios para la Innovación:** Subsidio para apoyar el diseño de plataformas de negocios para la innovación. Estas se definen como una unidad empresarial especializada en brindar servicios a empresas exportadoras que pertenecen a un sector y/o clusters. Estas plataformas tienen que brindar infraestructura en los mercados externos en lo que hayan decidido operar. Subsidia la elaboración de un estudio que tenga por lo menos un modelo, un plan de negocios y una propuesta detallada de Plataforma de Negocios para la Innovación. Se financia hasta el 70% del proyecto con un tope máximo de 30 millones de pesos chilenos.
- **Imagen País: Chile Sorprende Siempre (ProChile):** Es el slogan con el que el país intenta posicionarse en el ámbito internacional. Es utilizado en todas las actividades de promoción de exportaciones, turismo e inversiones que se realizan en el extranjero. Puede ser utilizado por todos los empresarios del país.
- **Ferias y misiones internacionales (ProChile):** ProChile intenta participar de forma masiva en las principales Ferias Internacionales. La selección de las ferias más benefi-

ciosas se realiza en conjunto con los empresarios. Además, se provee los servicios adicionales que el expositor requiera, para que encuentre el ambiente y servicio necesario para concretar negocios.

- **Programas Territoriales Integrados (PTI):** Programa destinado a incentivar clusters o concentraciones geográficas de empresas e instituciones en torno a una actividad productiva, a través de los denominados

ESPAÑA

Estrategias de promoción de exportaciones:

Más allá de las medidas y orientaciones que se promueven de modo conjunto en los países de la Unión Europea, el gobierno español promueve especialmente:

- Internacionalización de las empresas locales; desarrollando una estrategia nacional de transformación productiva que propicie el cambio productivo y el crecimiento.
- Innovación

Políticas de promoción de exportaciones:

A este respecto, las políticas del Gobierno español son:

- Estimular las inversiones directas estratégicas en distintos mercados.
- Perfeccionamiento tecnológico de las empresas
- Fomento de la capacitación en temas relacionados al comercio exterior.
- Posicionamiento en mercados externos, promoviendo la imagen de los productos “Made in Spain”. Se espera que estas actividades de promoción incrementen el compromiso internacional de las empresas con orientación externa y fomenten una mayor regularidad en sus operaciones.
- Facilitar el acceso a información vinculada al comercio exterior.
- Reducir las restricciones de liquidez que enfrentan las empresas (las medidas adoptadas generalmente están a cargo de las Comunidades Autónomas).
- Fortalecimiento de los vínculos entre empresas y fomento a la creación de redes.
- Iniciativa “Aduana electrónica”: Destinada a reducir costos y a facilitar el papeleo y los trámites burocráticos con los que tropiezan las Pymes a la hora de exportar.

Instrumentos de promoción de exportaciones:

- **“Plan Cameral”:** Con la finalidad de fomentar la salida de las empresas al exterior y su internacionalización se creó en 1991 el “Plan Cameral”. El mismo abarca:
 - **Actividades de promoción:** misiones comerciales directas y coordinación de ferias internacionales
 - **Formación:** cursos, seminarios, jornadas e incluso masters

- **Difusión de información:** tanto de comercio exterior como de caracterización de los mercados de destino. Dentro de este tipo de servicios debe destacarse el C@bi, que pretende facilitar a la empresa el acceso a la información en comercio exterior existente en Internet. También se ofrece el servicio online C@sce, que responde consultas sobre operativa y gestión de comercio exterior. Éstos se complementan, además, con el portal www.comercio.es, creado por la secretaría de estado de comercio.
- **Plan de Iniciación a la Promoción Exterior (PIPE):** Bajo el lema “exportar es crecer”, el PIPE se dirige exclusivamente a las PYMES, buscando inculcar a las empresas no exportadoras la importancia de la internacionalización para ser competitivas. A través del establecimiento de comités de cooperación, potencia la creación de relaciones fluidas y permanentes entre empresarios españoles y extranjeros, facilitando el apoyo logístico y contactos necesarios.
- **Instrumentos utilizados para estimular las inversiones:**
 - **Cobertura de riesgos y apoyo financiero:** Ya sea a través de la creación de fondos de inversión directa o del otorgamiento de créditos de fácil acceso. La Compañía Española de Financiación del Desarrollo, COFIDES, se constituyó como sociedad anónima de capital mixto en 1988 con la finalidad de financiar proyectos privados viables llevados a cabo en países emergentes o en desarrollo de interés español. Esta empresa gestiona fondos estatales, de cobertura tanto horizontal (FIEX) como específicos para las PYMES (FONPYME)
 - **Difusión de información sobre oportunidades de inversión:** se efectúan seminarios especializados en inversiones y se realizan estudios de viabilidad u otros mecanismos de ayuda a la implantación de las empresas.
 - **Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión (PAPI):** Un apoyo integral a las empresas en este sentido, acompañándolas desde la decisión de llevar adelante un proyecto en el exterior hasta la implantación del mismo.
 - **Programa de Prospección de Inversiones en el Exterior (PROSPINVER):** Herramienta de apoyo a las empresas que deben efectuar viajes de prospección de inversiones para emprender un proyecto
 - **Programa de Identificación y Difusión de nuevas Iniciativas de Inversión en el exterior (PIDINVER).**
- **Asistencia técnica:** En la forma de cursos, jornadas o seminarios, se ofrecen becas y programas de capacitación y se fomenta la inversión en investigación y desarrollo, asesorando a las empresas en el proceso de diseño y gestión de estrategias para la innovación.
- **Eventos internacionales:** Organización de ferias, prospecciones de mercado, y otros encuentros empresariales internacionales.
- **Iniciativas de marca país:** Plan de Apoyo a las Marcas Españolas
- **Portales en internet:** Creación de portales de fácil acceso para las empresas y publicación de información sobre potenciales mercados, así como sobre la gestión del comercio exterior.

- **Medidas fiscales específicas:**
 - *Deducciones tributarias por inversiones*
 - *Subvenciones para la promoción de eventos comerciales, para la mejora tecnológica, la innovación en la gestión empresarial, el lanzamiento de nuevos productos o de productos ya existentes en nuevos mercados, actividades de promoción en el exterior o la participación en programas de integración del comercio a través de la cooperación empresarial.*
 - *Créditos oficiales y seguros de crédito a la exportación.*
- **Programa de Consorcios de Exportación:** Mediante el cual se impulsa la agrupación de empresas con el objetivo de facilitar la internacionalización de su actividad, al compartir costos y vencer otros problemas relacionados a dimensión, capacidad o falta de experiencia internacional.
- Como complemento de estas actividades de carácter nacional existen diversos organismos que, a nivel local, cumplen fines similares. Entre ellos se encuentran las Cámaras de Comercio, que actúan a nivel local y multisectorial, y otras entidades de las Comunidades Autónomas que promocionan los productos y empresas en el ámbito de su propia región.

A su vez, se promueven en el país algunas iniciativas de tipo regional. Se destaca por ejemplo el **País Vasco**, que si bien sigue los lineamientos estratégicos españoles, a través de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI) posee cuatro ejes de actuación que reflejan los intereses de la comunidad: i) Internacionalizar, ii) Innovar, iii) Emprender y iv) Crecer. Constituyendo una de las principales Comunidades Autónomas exportadoras, cuenta con tres Cámaras de Comercio dependientes del Plan Cameral: Álava, Bilbao y Guipúzcoa. Así, más allá de coincidir con los instrumentos expuestos anteriormente para el caso de España, existen algunos otros más específicos de esta Comunidad que se agregan a continuación:

- **PROINTER:** Es un programa de internalización que depende del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco. El mismo facilita la promoción de exportaciones (dirigido exclusivamente a Pymes) y la instalación de las empresas en el exterior (beneficio accesible para cualquier empresa Vasca).
- **Instrumentos destinados a fomentar la innovación:**
 - *El Centro Europeo de Empresas e Innovación de Bizkaia (BEAZ) y la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI) apoyan la creación y el desarrollo de empresas innovadoras.*
 - *Dentro de la SPRI, los programas Ekintzaile y Barne-Ekintzaile acompañan emprendimientos innovadores tanto de nuevas firmas como al interior de empresas establecidas. La asesoría brindada para estos proyectos se complementa con ayuda financiera.*
- **Medidas fiscales específicas:**
 - *La SPRI cuenta con Sociedades de Apoyo a Infraestructuras de Clusters, en las que se otorgan subvenciones a empresas pertenecientes a Clusters estratégicos considerados prioritarios por el País Vasco.*

ITALIA

Estrategias de promoción de exportaciones:

La estrategia de incentivo a las exportaciones italianas radica en:

- **Internacionalización de las PYMES:** Fortalecimiento de las acciones públicas orientadas al apoyo en el proceso de internacionalización de las empresas locales.
- **Coordinación y cooperación:** Mejorar la cooperación entre los diversos actores involucrados (Gobierno nacional, regional, entidades privadas, empresarios, etc.) en lo referente a las políticas de internacionalización.
- **Promoción:** Garantizar una mayor intensidad, continuidad y capacidad de programación en la actividad promocional que lleva adelante el país.

Italia establece sus lineamientos promocionales para el período 2008 – 2010 clasificándolos según cuatro ejes estratégicos:

- Estrategia Geográfica: Tiene en cuenta i) Características de los mercados objetivo y ii) Potencial, a mediano y largo plazo, de la presencia y penetración italiana en términos de intercambio comercial e inversión. La estrategia se construye en consonancia con las siguientes orientaciones:
 - *El área geográfica prioritaria para el próximo trienio serán los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China).*
 - *Mantener las acciones promocionales al nivel actual en los “mercados maduros”: Europa, Estados Unidos, Canadá y Japón. Estos representan una cuota muy importante en el valor de las exportaciones italianas, y por tanto se debe garantizar el monitoreo continuo y sofisticado de las exportaciones, con el fin de sugerir una variación de la estrategia en el curso del trienio si fuera necesario.*
 - *Incrementar la iniciativa promocional en los países del área danubiano-balcánica; los de Europa Oriental y los del África Mediterránea.*
 - *Desarrollar acciones hacia nuevos países o áreas geográficas que constituirán los “Países Foco”: Se trata de mercados emergentes y con elevado potencial de desarrollo económico, que pueden resultar de gran relevancia en el desenvolvimiento del comercio internacional y en donde Italia puede aumentar su inversión y su cuota de mercado. Sobre la base del crecimiento económico, la potencialidad de mercado y la capacidad de absorción, se propone considerar “países foco” a Sudáfrica y a los países productores de energía en el área de Asia Central, en particular Azerbaijan y Kazakhistan y luego ampliar el espectro a países como México, Turquía, Vietnam, Malasia/Indonesia.*
- Estrategia Sectorial: La recomposición geográfica del comercio mundial se acompaña de un cambio en la contribución de diversos sectores. Este cambio es fruto de una variada composición en la demanda de los mercados emergentes, pero también de un proceso de relocalización de la capacidad productiva a nivel mundial y de su fragmentación en las diversas filiales industriales. El modelo de especialización italiano, correspondiente a una posición de excelencia en el mercado mundial, se identifica con las “4 A”:

- *Automatización mecánica (Maquinaria variada, mecánica y alta tecnología)*
- *Agro-alimentación*
- *Accesorios- Moda*
- *Amoblamiento – Casa*

Estos sectores tienen la posibilidad de aumentar su cuota de mercado, favoreciéndose particularmente del “Made in Italy”.

La actividad promocional deberá dirigirse a los “sectores foco”, que presentan un notable potencial de expansión en los mercados internacionales:

- *Química (cosmética) y especialidades farmacéuticas*
- *Diagnóstico y biomedicina*
- *Audiovisual y Cine*
- *Náutica*
- *Infraestructura y logística*

La estrategia sectorial favorecerá la agregación en filiales o distritos (clusterización) para superar uno de los impedimentos que tiene el sistema productivo italiano: la dimensión, que constituye un límite para la capacidad de competir en el extranjero. Se considerarán prioritarias las iniciativas promocionales donde prevalezcan las acciones intersectoriales o multidistrito. En este ámbito se reforzarán los proyectos que desarrollen soluciones totales “llave en mano”.

Se brindará particular atención al tema de la distribución y la comercialización de los productos italianos en los mercados considerados “mercados maduros” y en los mercados emergentes.

- **Estrategia Sistémica:** La misión comercial del sistema, en la cual el ICE juega un rol central de coordinación, es un vehículo importante para el ingreso y el refuerzo de la presencia económica italiana, en particular en mercados complejos. Implica propiciar una mayor integración y sinergia entre los múltiples interlocutores que participan en la internacionalización de las empresas con responsabilidad y objetividad, a través de un diálogo estructurado y una modalidad de trabajo eficaz entre el ICE y otros entes que favorecen la internacionalización (SIMEST, SACE, BuonItalia).
- **Estrategia Operativa:** Incluye una variedad de instrumentos entre los que se encuentran:
 - **Acuerdos de Programas:** *Que garantizan una mayor coherencia por la vía de un ciclo de programación definido en el ámbito de la coordinación con la región.*
 - **Promoción de la agregación de empresas en distritos industriales:** *Desarrollar iniciativas de promoción que apunten a superar el límite dimensional de las pequeñas empresas y financiar los estudios de factibilidad e inversión conjunta de reagrupamientos de empresas.*
 - **Participación privada:** *Atraer una mayor participación privada en las iniciativas públicas, sobre todo en las actividades más tradicionales y en los mercados maduros (Europa, EE.UU, Canadá y Japón).*

- *Acciones de network con universidades e instituciones científicas.*
- *Promoción de los negocios.*
- *Acuerdos de Sectores.*
- *Reforzar el diálogo con inversores financieros en sustento de la internacionalización.*

Políticas de promoción de exportaciones:

La política empresarial del gobierno italiano se determina por la labor en tres esferas fundamentales: PYMES, Innovación y Competitividad. Se debe procurar:

- Aumentar el acceso de las PYMES a los mercados externos.
- Conformar un grupo de exportadores más vitales, capaces de adoptar estrategias de precio y calidad de producto, que les permita fortalecer su posición en el mercado mundial respecto a los competidores de países emergentes.
- Consolidar un “tejido emprendedor”, sustituyendo a aquellos exportadores marginales incapaces de competir, por el surgimiento de medianas y grandes empresas.
- Estimular la innovación.
- Ampliar los subsidios financieros proporcionados por SIMEST (Sociedad financiera controlada por el Ministerio de Comercio Internacional con el objetivo de facilitar la participación de las empresas italianas en el capital social exterior) bajo la forma de préstamos a las exportaciones e intereses equitativos en emprendimientos (IED).
- Promover el “Made in Italy”: Es una “marca país” que abarca diversas ramas y apunta a fortalecer la imagen de los productos italianos en el exterior. Busca afianzarse como sinónimo de excelencia, calidad, competencia e innovación.
- Iniciativa “Aduana Electrónica”: Destinada a lograr un entorno aduanero sin soporte papel, incluye el proyecto de Sistema de Exportación Informatizado encaminado a lograr interoperabilidad e intercambio electrónico de información vinculada a las exportaciones. Se busca simplificar los procedimientos de exportación y reducir los costos y trámites burocráticos con que tropiezan las PYMES a la hora de exportar.

Instrumentos de promoción de exportaciones:

Los instrumentos más importantes utilizados por Italia para promocionar sus exportaciones son:

- **Instituto Nacional para el Comercio Exterior (ICE – www.ice.it):** Es la principal agencia del Gobierno italiano encargada de promocionar el comercio, las oportunidades de negocios y la cooperación entre las industrias italianas y las compañías extranjeras. Se financia con fondos públicos y privados provenientes del Ministerio de Comercio Internacional, el cual establece directivas y desempeña un rol de supervisor, y de las compañías que utilizan sus servicios de asesoría, información y asistencia. Dicho organismo:

- *Brinda apoyo en la internacionalización de las empresas italianas y su consolidación en los mercados externos.*
- *Oficia de terminal inteligente gracias a su amplia red de oficinas en el exterior para asistir en las actividades de las firmas (115 oficinas en más de 86 países) y a la coordinación con las embajadas.*
- *A través de su portal “Italtrade.com” brinda información comercial y empresarial que incluye un directorio exportador actualizado “Directorio de negocios Made in Italy”; propuestas, ofrecimientos y solicitudes provenientes de empresas extranjeras interesadas en comerciar con empresas locales, las cuales quedan registradas en una base de datos separadas por sectores o mercados de interés, permitiendo a los exportadores italianos evaluar las diversas propuestas.*
- **SINCE** (Sistema de Información de Comercio Exterior): Es una herramienta desarrollada por el ICE con el fin de mejorar la presencia y el papel que desempeña el sistema económico y productivo italiano en el mercado mundial. Proporciona instrumentos de análisis para las PYMES italianas y los usuarios institucionales, de diferentes maneras y con distintos grados de detalle: Datos estadísticos, información sobre la economía en general y sobre sectores específicos, regulaciones aduaneras, fiscales, financieras y de moneda, e incluso están disponibles investigaciones de mercado ad hoc. Adicionalmente, existe una colección constantemente actualizada de más de 600 publicaciones relacionadas con las tendencias económicas, los perfiles de países, reportes de inversión, análisis de riesgo-país, investigaciones monográficas y publicaciones sectoriales.
- Las **misiones comerciales y de exportadores** son un vehículo importante para la entrada y el fortalecimiento de la presencia italiana en el extranjero. El ICE juega un rol clave de coordinación oficiando de guía institucional sobre las estrategias que deben adoptarse en terceros mercados y los requerimientos individuales de las empresas.
- La **participación en eventos internacionales** como ferias, exhibiciones, congresos, etc., a los que Italia concurre asiduamente, figuran entre las tantas iniciativas que integran el Programa Promocional Público con el fin de promocionar la marca país en el exterior.
- La **capacitación** por la vía de seminarios y conferencias es también una herramienta muy utilizada para fortalecer la “cultura exportadora”. Las actividades de capacitación del ICE se basan en los siguientes pilares: Investigación; Innovación; Comunicación y Control de Calidad en los procesos de formación; y Acuerdos y Programas con las regiones italianas y con el gobierno local para la capacitación de extranjeros, estudiantes y empresas. El ICE cuenta con un proyecto anual de entrenamiento en comercio internacional para italianos y extranjeros. La capacitación es realizada por la vía de: Cursos en gerenciamiento de exportaciones que duran de 2 a 4 semanas y normalmente incluyen pasantías en empresas italianas; seminarios cortos requeridos por los países anfitriones sobre temas específicos que se dictan en el exterior; becas que cubren los costos de participación en cursos especializados o masters organizados en Italia por prestigiosos institutos; workshops y/o seminarios específicos para empresas en el área de servicios.
- **Instalación de oficinas en el exterior** para el asesoramiento jurídico de las empresas y el monitoreo para resguardar las reglas de origen y el cuidado de la marca (desk-

anti-falsificación): Algunos de los “desks” que están operativos son: Nueva York, Moscú, Mumbai, Nueva Delhi, Pekín, Shanghai, Hong Kong, Taipei, Seúl, Dubai, Estambul, San Pablo y ciudad de Ho Chi Min.

- **“Italia Internacional”** (Italia Internazionale – www.itint.it). Este portal ofrece un acceso simple e inmediato a los servicios y la información necesaria para las empresas para operar exitosamente en los mercados externos. Ofrece una guía titulada “Guía para la Internacionalización”. La Guía tiene 4 fases identificadas que son: Prepararse para Exportar; Seleccionar el Mercado; Establecer la Estrategia y Operar en los Mercados. Al interior de cada etapa se encuentra todo tipo de información de utilidad, desde varios instrumentos de facilitación para la exportación en lo referente al financiamiento, créditos y seguros a la exportación, hasta estudios de mercado y mención a las barreras al ingreso en terceros mercados.
- **SIMEST** – Sociedad Italiana para la Empresa en el Extranjero (www.simest.it): Es la financiera encargada del desarrollo y la promoción de las empresas italianas en el exterior. Si bien es una entidad público-privada, el Gobierno italiano posee el 76% del paquete accionario y controla todas las acciones del organismo a través del Ministerio de Comercio Internacional. Tras haber sido creada con el fin de promover la internacionalización de las empresas locales y de asistir en la realización de nuevos negocios en el extranjero, la SIMEST promueve tanto la inversión como el comercio de Italia con el mundo. En lo concerniente a las exportaciones, este organismo proporciona créditos a las exportaciones en condiciones favorables, financia estudios de pre-factibilidad, factibilidad y programas de asistencia técnica, así como también financia programas de penetración comercial en mercados exteriores. La SIMEST promueve y sustenta la actividad en el extranjero de todos los emprendimientos italianos pero pone especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas con un completo abanico de servicios de asesoramiento y consultoría profesional para PYMES.
- **Garantías, donaciones, subvenciones, préstamos** en condiciones de favor, aplazamiento en el pago de impuestos y exenciones fiscales son otros de los mecanismos aplicados por Italia para incentivar las exportaciones.

NUEVA ZELANDA

Estrategias de promoción de exportaciones:

La agencia encargada de la promoción de exportaciones, New Zealand Trade and Enterprise (NZTE), es en realidad la agencia del gobierno encargada del desarrollo económico nacional. Su misión es por lo tanto, estimular el crecimiento económico, a través de la expansión de las exportaciones, el fortalecimiento de las economías regionales y dando apoyo a industrias y emprendimientos individuales para que se desarrollen económicamente.

NZTE plantea su estrategia en 6 ejes:

- **Sectores:** El foco son los sectores e industrias en los que el país tiene larga trayectoria de ventajas competitivas en los mercados mundiales y en los negocios con alto grado de crecimiento potencial. Los objetivos estratégicos son aumentar las conexiones interna-

cionales de las empresas, ayudarlas a construir capacidades y mejorar el entorno para las empresas y para el crecimiento.

- **Empresas:** Se trabaja tanto con empresas que quieren entrar al mercado por primera vez como con grupos de exportadores ya establecidos, mediante asesoramiento, entrenamiento, acompañamiento, financiación y asistencia en el desarrollo de su negocio o en la comercialización. Algunos de estos servicios si bien son financiados por NZTE, son provistos por organizaciones externas.
- **Mundo:** Se cuenta con una red de oficinas en varios países del mundo que permiten generar alianzas y relaciones comerciales para inversión, acceso a canales de distribución, mercados, habilidades y tecnología. Adicionalmente, estas oficinas llevan adelante el programa “New Zealand New Thinking”; campaña orientada a posicionar a las empresas nacionales como creativas, innovadoras y tecnológicamente avanzadas entre los potenciales compradores, inversores, etc. del exterior.
- **Regiones:** Se tiene una red regional al interior del país, que trabaja de cerca con los gobiernos locales, agencias para el desarrollo económico y otros aliados regionales para poder identificar barreras al crecimiento y estimular y desarrollar oportunidades de negocio.
- **Apoyo a la inversión:** el objetivo es atraer inversores internacionales.
- **Apoyo al emprendedurismo:** se trabaja para que los neozelandeses valoren el emprender y el éxito empresarial y entiendan la relación entre crecimiento económico y sustentar el nivel de vida al que la población aspira.

Políticas de promoción de exportaciones:

- **Internacionalización de empresas:** Forjar más firmas internacionalmente exitosas.
- **Servicios de Análisis y Desarrollo para empresas y Capacitación y asesoramiento estandarizados:** Proveer apoyo práctico para ayudarlas a internacionalizarse y a desarrollar capacidades (especialmente orientado a PYMES y a nuevos emprendimientos).
- **Diversificación de exportaciones:** Ir más allá de las exportaciones tradicionales.
- **Aumentar las aspiraciones de exportación:** Agregar valor, diseño, canales de distribución, financiamiento, know-how de mercado y marca.
- **Desarrollo sectorial y regional:** Consiste en brindar apoyo y asesoramiento personalizado a instituciones regionales o a asociaciones o gremiales industriales y sectoriales para que estas elaboren e implementen estrategias de desarrollo en sus respectivas regiones o sectores, basadas en la productividad y en la mejora de la calidad del entorno de negocios (i.e “Regional Strategy Fund”). En términos de apoyo sectorial, el 60% del presupuesto de la NTZE está puesto fuera del país en programas de apoyo a las exportaciones.
- **Identificación y coordinación de oportunidades de mercado internacionales:** Comprende servicios de análisis e inteligencia de mercado, facilitar la entrada de la empresa a redes internacionales de negocios y apoyar y promocionar a Nueva Zelanda en eventos internacionales significativos. Incluye los programas “Beachheads” y “World Class New Zealanders” (“New Zealand New Thinking” y “New Zealand Export Awards”).

- **Exposición internacional:** Promoción de imagen país; por ejemplo a través de la organización y apoyo para la participación en la Expo internacional a realizarse en Shanghai en 2010.

Instrumentos de promoción de exportaciones:

- Desarrollo Sectorial y Regional: Vinculados a esta política se cuenta con los siguientes instrumentos:
 - **“Regional Strategy Fund”:** *A través de él se pretende estimular a las regiones designadas a que elaboren un plan comprensivo de mediano-largo plazo, con un enfoque basado en la productividad y que permita mejorar la calidad del entorno de negocios regional.*
 - **“EDANZ” (Economic Development Association of New Zealand)** *que nuclea actualmente a 70 organizaciones (Agencias de Desarrollo locales y regionales, gobiernos locales y agencias del gobierno central) tiene un rol en el estímulo de un desarrollo económico sostenible y mejora de la prosperidad local y regional; ayudando entre otras cosas al crecimiento de los negocios y de las oportunidades de exportación.*
- Servicios de análisis y desarrollo de empresas: Entre los servicios personalizados de asesoramiento y apoyo a empresas (en algunos casos prestados por terceros y financiados por NTZE) basados en el análisis de las oportunidades, riesgos, etc. que las firmas enfrentan en su crecimiento e internacionalización, se hallan los siguientes instrumentos:
 - **“Enterprise Development Fund (Market Development)”:** *Asistencia financiera a PYMES capaces de buscar y desarrollar negocios internacionales y conexiones.*
 - **“Enterprise Development Fund (Capability building)”:** *Asistencia a personas, pequeñas empresas y emprendedores para adquirir más habilidades de negocio y tener acceso a profesionales y asistencia externos.*
 - **“Growth Services Fund”:** *Asistencia financiera para el desarrollo de la empresa en general, no necesariamente relacionado con la exportación o internacionalización.*
- Inversiones internacionales y servicios de facilitación: Su objetivo es promocionar, atraer, facilitar y aumentar la inversión productiva. Entre los instrumentos utilizados para este fin se incluyen:
 - **Facilitar el acceso a inversión:** *Proporcionando información, asesoramiento y capacitación y a través del programa “Escalator”, de intermediación de inversión.*
 - **Facilitar la inversión de neozelandeses en el exterior.**
- Servicios Internacionales para las exportaciones: Amplio rango de servicios que van desde inteligencia de mercado genérica, a investigaciones específicas, personalizadas para cada cliente. Algunos de estos servicios son provistos por proveedores externos. Estos servicios incluyen:
 - **Preparación para nuevos mercados:** *informes de estructura de mercado y sobre reglas y reglamentaciones, recomendación de programas educativos y/o de financiación.*

- **Participación de mercado** (*Market engagement*):
 - » **“Troubleshooting”**: Asistencia para la resolución de problemas “en el mercado”.
 - » **“Partner relationships”**: Búsqueda de socios potenciales en los mercados externos (clientes, distribuidores, proveedores, etc.).
 - » **“Company Checks”**: Se proporciona información sobre los posibles socios comerciales, que usualmente no es proporcionada en el mercado.
 - » **“Intellectual Property Protection”**: Se brinda información general sobre los procesos y procedimientos a seguir para proteger la propiedad intelectual así como contactos con expertos.
 - » **“Relationship Programmes”**: Se programan las actividades que deberían ser realizadas durante una visita al mercado.
- **Monitoreo de Mercado**:
 - » **Monitoreo de mercado**: Se brinda información específica a cada cliente sobre el desarrollo de un mercado determinado para un período específico.
 - » **Banco Mundial/ Banco de Desarrollo de Asia**: Se provee la información sobre actividades, tendencias, políticas y proyectos de estos bancos.
 - » **“Project link”**: Servicio online, por suscripción, sobre oportunidades en Australia y el Pacífico, para los sectores de ingeniería, marina y construcción.
- **Programa “Beachheads”**: Orientado a empresas de alto potencial de crecimiento. Se ejecuta a través de la asociación con ejecutivos que tengan la experiencia, conocimiento y redes de negocio, como para ayudar a las empresas neozelandesas a entrar y acelerar su crecimiento en mercados clave. Entre los servicios que proporciona se incluye: un gerente de desarrollo de negocio o proyecto, la Junta de Asesoramiento (compuesta por líderes empresariales que monitorean, dan un feedback y tutorean aquellas compañías seleccionadas), información, redes y asesoramiento.
- **“Better by Design”**: Orientado a ayudar a los exportadores a diferenciarse en el mercado internacional, a través de la producción de bienes y servicios con diseño:
 - **“Design Integration Programme”**: *Es la iniciativa principal; su objetivo es integrar el diseño a la empresa, mediante un proceso de 6 etapas. El servicio es gratuito para las empresas seleccionadas.*
 - » **“Design Integration Funding”**: Ayuda a las empresas con la financiación del 50% de los costos de asesores externos, consultores, prototipos, etc.
 - » **“Design Education Internships”**: Subsidio al empleo de nuevos diseñadores en proyectos enfocados a la comercialización.
 - » **“Education Programme”**: Programa de dos días para exponer resultados por parte de diseñadores y empresarios líderes, que hayan sido exitosos.
 - » **“Design Directory”**: Directorio de los perfiles de potenciales socios en la industria del diseño.

- **Inteligencia de mercado:** Información de Inteligencia Comercial y noticias sobre exportación, provistas a través de oficinas tanto en el país como en el exterior. Entre las herramientas utilizadas, se encuentran:
 - Portal *www.marketnewzealand.com*: información de inteligencia comercial y noticias.
 - *Guía para exportar* y Guías “How to”
 - *Programa online para saber si se está listo para exportar.*
 - *Perfiles de País, Guías de Ciudades, Checklists comerciales, Checklists legales.*
 - *Perfiles de productos o sectores en el exterior.*
- **“NZ Exporters Online and Trade Enquiries”:** El portal MarketNewZealand.com permite que empresas exportadoras, con capacidad exportadora probada, puedan recibir solicitudes de compradores extranjeros por esta vía. Si las solicitudes llegan por medio de NZTE, las oficinas en el exterior, investigan y califican la solicitud y si es aprobada, se comunican con el exportador apropiado en Nueva Zelanda y si este acepta la oferta, comienzan las negociaciones.
- **Estadísticas de exportación:** El portal de estadísticas (<http://www.stats.govt.nz>) mantiene información actualizada sobre exportaciones y otras estadísticas de negocios. Asimismo, NZTE publica otros documentos relacionados con el impacto de las fluctuaciones del tipo de cambio sobre los exportadores, consejos y guías para los potenciales exportadores e información sobre el desempeño de distintos exportadores ya en actividad.
- **Educación para Exportar:** Talleres y cursos sobre exportación y otros tópicos de negocios, destinados a empresas pequeñas y medianas que hayan recién empezado el proceso de exportación o estén pensando en hacerlo.
- **“Country Focus”:** Proyectos estratégicos en distintos países; actualmente: “Chile P4 Roadshows”; “Focus on China and Hong Kong”; “Thailand Closer Economic Partnership presentations”.
- En el marco del Tratado con China, se han habilitado dos portales:
 - *“Navigating China – A business approach to the free trade agreement”:* se trata de una guía multimedia para hacer negocios en China en el marco del tratado, así como información sobre las empresas ya operando en el país. (<http://chinafta.nzte.govt.nz/>)
 - *“New Zealand-China free trade agreement”:* Sitio oficial del tratado, para obtener información en mayor profundidad.
- El portal business.govt.nz brinda información y herramientas para empezar, gestionar y desarrollar la empresa.
- Existencia de mentores, profesionales que ayudan al empresario a identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas; así como en la contratación de personal, en la obtención de financiamiento, en el acceso a nuevos mercados, en contactarse con empresarios clave, consumidores, profesionales, etc.

- **“Enterprise Training Programme”**: Totalmente financiado por NZTE para la capacitación de administradores de empresas de hasta 50 empleados, previamente seleccionadas.
- **“Escalator”**: programa destinado a cualquier empresa o emprendedor que necesite obtener hasta US\$ 5 millones para financiar su proyecto. Se brinda asesoramiento y ayuda para conseguirlo, previa justificación del proyecto.
- **Incubadora de negocios**: diseñada para asistir a las empresas a establecerse en su fase inicial. Incluye, entre otros, servicio de mentores y asesoramiento, acceso a inversores, mercados y redes internacionales. El período de incubación puede abarcar entre 2 y 3 años.
- **Fondo para el desarrollo de Clusters** (a partir de Julio de 2006).
- **Programas de financiamiento**: uno para la construcción de capacidades y otro para el desarrollo de mercados, específicamente destinado al desarrollo de mercados internacionales, nuevos o ya existentes. Esto incluye visitas, representación en el mercado destino, publicidad y promoción, materiales de marketing, ferias y eventos comerciales e investigaciones de mercado.
- **Programa Red de Capacidad Industrial** (Industry Capabilty Network): Destinado a apoyar a las empresas a embarcarse en proyectos de gran escala en Nueva Zelanda y Australia.
- **Desarrollo Sectorial**: La NZTE, hace fuerte foco en lo sectorial. Actualmente, el gobierno ha seleccionado por su potencial: Biotecnología y “Agritech” (tecnología aplicada a la agricultura), industrias creativas y las TICs. No obstante también se trabaja, entre otros, con Alimentos y bebidas; Madera, construcción e interiores; Manufacturas especializadas; Educación; Servicios y Turismo. Algunos ejemplos:
 - *Biotecnología*
 - » **Comercialización de Implementos Médicos** (EE.UU.-Europa): Apoyo al “NZ Bio Special Interest Group” como un Clúster nacional desarrollando las mejores prácticas en innovación y creación de masa crítica.
 - » **Liderazgo en Biotecnología** (Américas y Europa): Se trabaja con el sector para asegurar el liderazgo en diversos proyectos intersectoriales y de la cadena de valor de los alimentos.
 - » **Perfil Internacional** (Australia, EE.UU. Europa y Japón): Mejora del perfil de la industria de la biotecnología en mercados específicos, a través de misiones especiales (AusBio, BioEurope, Bio 07 y Médica).
 - *Industrias Creativas*
 - » **Productos de lana y tecnologías en el mercado (Europa y Norteamérica)**: En conjunto con la industria de la lana, lo que se trata es de identificar nichos de mercado en los que los productos de lana, las aplicaciones y la tecnología relacionada puedan ofrecer soluciones altamente competitivas del más alto nivel.
 - » **Construcción de un sector de entretenimiento sustentable (EE.UU., Europa, Asia y Nueva Zelanda)**: Destinado a promover al país como un destino pre-

mium para la producción de una gran variedad de producciones, a la vez de mejorar la sustentabilidad del sector en el mercado interno.

- *Alimentos y Bebidas*
 - » **Desarrollo de cadenas de distribución y apoyo a marcas (Norteamérica):** en el entendido de que el acceso a los mercados internacionales en este rubro, requiere comportamientos y modelos de negocio específicos.
 - » **Desarrollo de cadenas de comercialización (China):** la agencia está ayudando a 28 empresas a entrar en el mercado chino mediante el concepto “store-within-store”
- *Madera, Construcción e Interiores*
 - » **Centro Neozelandés de Innovación en Madera (China):** Las empresas neozelandesas de madera están considerando realizar un Joint Venture para actividades comerciales en China de forma de apoyar el desarrollo de marca que el centro ha logrado en el último año.

AUSTRALIA

Estrategias de promoción de exportaciones:

La transformación productiva australiana se basa en los siguientes criterios:

- **Internacionalización de las empresas locales:** Se tiende a promover una inserción internacional dinámica de forma de propiciar el cambio productivo y el crecimiento.
- **Innovación:** Se enfocan hacia la economía del conocimiento, ampliando los esfuerzos en investigación y desarrollo.
- **Mejorar el posicionamiento en los productos:** En particular de los que ya son comercializados internacionalmente, aumentando su valor agregado unitario, sobre todo en el caso de los recursos naturales.

Australia adoptará una nueva y más amplia “Estrategia Nacional de Exportaciones e Inversión” a partir del año 2009 basada en los siguientes cuatro pilares:

- **Competitividad internacional:** Enfocada a expandir el potencial productivo australiano y a disminuir los impedimentos en la capacidad exportadora que se imponen en el mercado doméstico.
- **Acceso a mercados:** Apertura de nuevas oportunidades de exportación e inversión eliminando las barreras y distorsiones impuestas por otros mercados.
- **Desarrollo de mercados:** Apoyo en la internacionalización de los negocios y del sector empresarial, por la vía de programas que faciliten las exportaciones y la inversión y sepan contemplar las necesidades actuales de las empresas e incluyan estrategias de desarrollo en mercados objetivo.

- **Coherencia y coordinación:** Integrar las políticas y los programas en todos los niveles del Gobierno para promover el uso efectivo y eficiente de los recursos destinados al comercio nacional.

Políticas de promoción de exportaciones:

Para implementar correctamente esta estrategia se deberán aplicar determinadas políticas en cada uno de los cuatro pilares:

- **Competitividad internacional:** Establecer un programa que ponga énfasis en aumentar la capacidad exportadora y minimice las políticas y regulaciones que desfavorezcan el proceso de internacionalización de las empresas. Para ello se debe:
 - *Mejorar la infraestructura de exportación*
 - *Fomentar la innovación*
 - *Crear una fuerte base de conocimientos*
 - *Reformar las reglamentaciones a la exportación*
 - *Efectuar una revisión completa del sistema impositivo*
- **Acceso a mercados:** Establecer un programa que se oriente a maximizar las ganancias potenciales del comercio; neutralizar el acceso preferencial de posibles competidores; lograr materializar el acceso a nuevos mercados en un tiempo razonable y atraer el apoyo de todos los actores involucrados. Se deberá:
 - *Profundizar los Acuerdos de Libre Comercio*
 - *Apoyar la reforma institucional de la OMC*
 - *Avanzar en el proceso de integración económica regional, incluso a través de acuerdos regionales de libre comercio*
 - *Suprimir, de ser posible, las barreras no arancelarias en particular a los servicios y las inversiones*
- **Establecer prioridades en el desarrollo de nuevos mercados sobre la base de:**
 - *Oportunidades o demandas claramente identificadas, por ejemplo los mercados en rápido crecimiento de la región de Asia – Pacífico.*
 - *Capacidades y estrategias de crecimiento a nivel de los sectores y de las empresas*
 - *Grado de compromiso de la industria con el crecimiento futuro*
 - *La medida en que los nuevos mercados van a fortalecer las ventajas competitivas y suavizar las desventajas.*
- **Coherencia, Coordinación y Comprensión:** Asegurarse que en términos generales el portafolio comercial refleje el objetivo de una estrategia coherente, coordinada y comprensiva de exportaciones e inversión, mediante la inclusión de políticas de primer nivel, programas y servicios:

- *Reconocer a AUSTRADE como la agencia central de Comercio e Inversión del Gobierno australiano*
- *Dotar adecuadamente de recursos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comercio y a AUSTRADE para mantener las redes de ultramar y los contactos a nivel mundial*
- *Establecer prioridades y estrategias de desarrollo de mercado bilaterales*
- *Conservar y modificar el EMDG (Plan de Subvenciones para el Desarrollo de los Mercados de Exportación)*
- *Expandir los poderes de la Corporación de Seguros y Financiación para las Exportaciones (EFIC)*
- *Aumentar la sensibilización y las actividades de promoción del comercio*
- *Construir capacidades empresariales internacionalizadas*
- *Fortalecer la coordinación nacional de la marca y los esfuerzos de comercialización*

Otras políticas de incentivo al desarrollo exportador que lleva adelante Australia son:

- Promoción de la innovación en sectores claves (Biotecnología y TICs) y comercialización de conocimientos.
- Esfuerzo creciente en la aplicación de políticas públicas proactivas, dirigidas a eliminar los obstáculos, incluso las fallas de mercado, que inhiban el surgimiento de nuevas ventajas comparativas. En relación a éstas se plantea una diversificación horizontal basada en aquellas ventajas evidentes y en la creación de nuevas ventajas.
- Medidas tendientes a reformar el régimen fiscal para dotar a Australia con un sistema de impuesto de sociedades competitivo a escala internacional. La reforma parte del principio de que el sistema fiscal australiano no debe frenar a las empresas que deseen desarrollar actividades en un entorno globalizado; del mismo modo, tampoco deberían plantear obstáculos a las empresas extranjeras que deseen utilizar Australia como base regional.

Instrumentos de promoción de exportaciones:

- **AUSTRADE** (Australian Trade Commission - www.austrade.gov.au): Es la principal agencia gubernamental de promoción de comercio e inversiones del país, con oficinas en más de 60 países. Esta agencia brinda asesoría e información práctica, desarrollo de “inteligencia de mercado” y apoyo constante a nuevos negocios, y también a los ya establecidos, que quieran desarrollar mercados de exportación internacionales. En ella se nuclea toda la información necesaria para exportar, desde estrategias de exportación, investigaciones de mercado, comercialización, fletes y logística, hasta temas legales. Los programas que lleva adelante esta agencia son:
 - **Programa de Desarrollo para Nuevos Exportadores (NEDP)** diseñado para las PYMES australianas con limitada experiencia de exportación. Se brinda asistencia e información acerca de cómo exportar, subvenciones y fuentes de financiamiento para nuevos planes de exportación, etc.

- **“Exporting Online”**: Es un programa que desarrolla el denominado e-business para los exportadores australianos. Brinda todo tipo de herramientas en línea como emails, sitios web, mercados electrónicos, información sobre cómo armar una página web propia, etc. Incluso cuenta con un blog para los exportadores (*Exporting Online Blog Community*).
- **“Women in Export”**: Este programa busca asegurarse que las mujeres de negocios estén informadas y sepan acceder a los servicios ofrecidos por AUSTRADE para asistirles en convertirse en exportadoras exitosas. Se les brinda información y asesoría y se organizan eventos.
- **BCA (Business Club Australia)**: Esta iniciativa utiliza los eventos deportivos como plataforma para mostrar las capacidades y habilidades australianas y generar oportunidades de negocios significativas.
- **Premio a las exportaciones australianas** (www.exportawards.gov.au): Reconocimiento por parte del Gobierno a la excelencia exportadora.
- **“Export Advice”**: Brinda información y asesoría, planificación estratégica e información de redes de exportadores.
- **Directorio de Proveedores Australianos**: Provee una lista de más de 10.000 compañías registradas en el sitio web de AUSTRADE. Sirve para promocionar los bienes y servicios australianos en el exterior a través de internet. Las empresas se registran online sin costo alguno, evitando los intermediarios y las comisiones.
- **“Exporting for the future”**: Es un programa que brinda recursos para la educación en comercio a escuelas y universidades. Entre los recursos de enseñanza y aprendizaje que se ofrecen se encuentran videos y DVD didácticos, libros, estudios de caso, información de mercados, estadísticas, etc.

Otras de las facilidades que brinda este organismo en apoyo a los exportadores son:

- Asesores trabajando en 110 localidades alrededor del mundo, que cuentan con conocimiento industrial, sectorial y del país del que se trate. En el sitio web de AUSTRADE se cuenta con una sección llamada “Mercados de Exportación” destinada a clasificar los destinos de exportación en 3 grupos: según Países, Industrias e Industrias dentro de los países.
- Realización de eventos, tanto locales como internacionales, ferias, congresos, exhibiciones de comercio, seminarios, misiones comerciales e iniciativas de marca país. Existen más de 300 eventos apoyados por esta agencia en el país y en el extranjero.
- AUSTRADE cuenta con servicios para empresas internacionales que quieran realizar negocios con empresas australianas. Incluye servicios de ayuda en la búsqueda de bienes y servicios australianos que satisfagan los requerimientos de los compradores; brinda información acerca del clima de negocios en Australia; colabora para identificar alianzas potenciales entre las empresas; apoya la realización de estudios de factibilidad y pre-factibilidad y la identificación de proyectos de inversión interesantes.
- **AUSINDUSTRY** (www.ausindustry.gov.au): Es la división de Programas de Negocios del Gobierno australiano que funciona dentro del Departamento de Innovación, Industria, Ciencia e Investigación. AUSINDUSTRY ofrece más de 40 programas de nego-

cios incluyendo subvenciones a la innovación, concesiones de impuestos, desarrollo de pequeñas empresas, apoyo a la industria y al capital de riesgo. En total se destinan casi 2 billones de dólares australianos en los programas, que se ofrecen a más de 10.000 empresas y 80.000 individuos cada año. Entre los programas impulsados se destacan:

- *Programa de Comercialización de Tecnologías Emergentes (COMET): Es un programa de subvenciones basadas en el mérito empresarial, que brinda apoyo en la comercialización de productos, procesos y servicios innovadores. Este programa financia proyectos y aconseja acerca de la mejor forma de comercializar una innovación, a la hora de expandir negocios ya existentes que hayan desarrollado tecnologías innovadoras con potencial exportador.*
- *Servicio de asesoramiento para PYMES (SBAS): El objetivo de este programa es facilitar el acceso a la información y a la asesoría sobre cómo hacer para mantener y expandir pequeños emprendimientos.*
- *Programa para pequeñas empresas en el rubro textil, de vestimenta y de calzado: Provee subvenciones para mejorar la cultura emprendedora en pequeños negocios de los textiles, la vestimenta y el calzado. Se ofrece un máximo de 50.000 dólares australianos por cada proyecto exitoso.*
- *TRADEX - Plan de Concesiones al Comercio y a la Exportación: Este plan prevé exenciones de derechos arancelarios y del impuesto sobre bienes y servicios (GST) para las mercancías importadas destinadas a la exportación directa o utilizadas, gastadas o consumidas en la elaboración de otras exportaciones.*
- **Corporación de Financiación y Seguro a la Exportación (EFIC – www.efic.gov.au):** Es el organismo gubernamental de crédito a la exportación australiana y de seguro de riesgo para operaciones comerciales. La EFIC desempeña su actividad en condiciones de autofinanciación, pero no en competencia con el mercado comercial; en vez de ello, ésta interviene cuando el mercado comercial no puede o no quiere prestar apoyo a las empresas. Entre las ayudas prestadas por este organismo están las siguientes:
 - *Servicios de financiación o garantía, de mediano o largo plazo, a los compradores o las entidades de financiación de exportaciones australianas (habitualmente para la exportación de bienes de capital y servicios). El plazo en general supera los dos años, puesto que se considera que la modalidad de corto plazo está suficientemente atendida por los aseguradores comerciales.*
 - *Seguro de riesgos políticos, a mediano o largo plazo, para inversiones en el extranjero.*
 - *Garantías a corto plazo para entidades de financiación de pequeñas y medianas empresas de exportación australianas.*
- **Plan de Subvenciones para el Desarrollo de los Mercados de Exportación (EMDG):** Este esquema es el principal programa de asistencia financiera para exportadores en desarrollo. Es un plan administrado por Austrade cuya finalidad es promover las exportaciones de bienes y servicios de las PYMES de todos los sectores con limitaciones de capital, ayudándoles a convertirse en exportadores sólidos cuya capacidad para exportar persista como una actividad sostenida luego del cese de la asistencia del programa. En

el marco del Plan, el Gobierno devuelve hasta el 50% de los gastos específicos de promoción de las exportaciones a partir de un nivel mínimo de 15.000 dólares australianos. Para el año 2008-09 se proporcionarán subvenciones de hasta 200.000 dólares australianos por año a más de 4000 empresas durante un período de hasta 8 años. El Plan EMDG se aplica también a los servicios y a la propiedad intelectual o los conocimientos especializados que sean básicamente resultado del trabajo en Australia.

- **Programa de devolución de derechos:** Los exportadores pueden obtener el reembolso de los derechos pagados respecto de las mercancías importadas si esas mercancías se tratan, se elaboran o se integran en otras mercancías para su exportación, o se exportan sin haberse utilizado tras la importación.
- **Programas de fabricación bajo control aduanero (MIB):** Es un programa vigente pero que no se utilizó de forma generalizada. Las empresas pueden solicitar al Departamento de Industria, Turismo y Recursos (DITR) permiso para importar mercancías sujetas a derechos arancelarios en un almacén autorizado en régimen de franquicia arancelaria y exención del GST. Si las mercancías posteriormente se exportan, no pagan los derechos o el GST.
- **Programa para determinados insumos (CIM):** Su finalidad es reducir el costo de los insumos, permitiendo la importación en franquicia arancelaria de determinadas mercancías destinadas a la fabricación para “sustitución de importaciones” (si su utilización como insumos tiene ventajas funcionales sustanciales y demostrables respecto de las mercancías de fabricación nacional a las que pueden sustituir) y fomento de la exportación. Las mercancías que reúnen las condiciones requeridas en el Programa CIM son materias primas y productos químicos intermedios, productos de plástico y de papel, y minerales metálicos.

Otros instrumentos de incentivo a las exportaciones son:

- Red de oficinas de investigación y alerta de mercados.
- Subsidios y fondos concursables (hasta un porcentaje de la inversión) para el desarrollo de nuevos proyectos de exportación.
- Subsidios para consultorías, asesorías, capacitación, preparación de planes de negocios y mejoramiento de la calidad.
- Programas de Fomento de la Innovación Colaborativa: subsidios a la integración en redes y a la investigación colaborativa para conglomerados; programas para contratar consultores de alto nivel en el extranjero y colaborar con proyectos nacionales; campañas de alerta en el ámbito de la investigación y el desarrollo; servicios de transferencia tecnológica.
- Colaboración con universidades, institutos de investigación y centros de excelencia, estableciendo un vínculo fuerte entre la academia y el sector exportador.
- Incentivos fiscales a la exportación: descuentos impositivos, exenciones, tasas preferenciales, desgravación de maquinarias y equipos, etc.
- Apoyo en la organización de ferias internacionales e iniciativas de marca país.

REPÚBLICA DE COREA

Estrategias de promoción de exportaciones:

La implementación de la estrategia de fomento a la exportación para el caso de República de Corea es de tipo estructural: existió un Plan Nacional Quinquenal (hasta 1993) que fue sustituido por planes indicativos desarrollados en cada Ministerio (de 1997 en adelante). Los 3 aspectos en los que se focaliza el Gobierno coreano son:

- **Innovación:** La estrategia nacional pasó del dominio de la política industrial a la política de la innovación; la primera era dirigida por el capital mientras que la segunda lo es por la tecnología y la eficiencia.
- **Economía del conocimiento:** Es otro eje clave para el gobierno coreano que apuesta a ampliar los esfuerzos en Investigación y Desarrollo.
- **Transnacionalización de la empresa local:** Tanto en el rubro de bienes como de servicios se busca integrar las empresas al proceso de globalización y a las cadenas internacionales de valor y de exportación, trasladando parte de sus procesos productivos fuera del país.

A grandes rasgos, las acciones del Gobierno dirigidas a promocionar las exportaciones apuntan a mejorar la calidad de los productos y servicios ya exportados para aumentar los valores unitarios en las ramas existentes; e incrementar la cantidad y la productividad de dichos productos en el mercado internacional.

Políticas de promoción de exportaciones:

Las principales políticas de promoción de exportaciones de Corea son:

- Promover la imagen país.
- Potenciar la información sobre mercados exteriores, brindando asistencia técnica a las empresas para posicionarse mejor en el extranjero y comercializar conocimientos.
- Esfuerzo creciente en la aplicación de políticas públicas proactivas, para promover el desarrollo de ventajas comparativas.
- Diversificación horizontal basada en ventajas comparativas evidentes y creación de nuevas ventajas comparativas, haciendo hincapié en 193 productos considerados por el Gobierno con alto potencial innovador.
- Incrementar los productos de mediana y alta tecnología, promoviendo la innovación en sectores clave.
- Estimular el proceso de internacionalización de las empresas locales por la vía del:
 - *Perfeccionamiento tecnológico de las PYMES incentivando su articulación con las grandes empresas.*
 - *Aumento de la competitividad de las PYMES a través de fondos para el desarrollo de productos con potencial exportador.*
 - *Promoción de las PYMES innovadoras del punto de vista tecnológico.*

- *Capacitación para la exportación y la inversión en el exterior y para el desarrollo de una estrategia conjunta de internacionalización, orientada principalmente a la pequeña y mediana empresa.*

Instrumentos de promoción de exportaciones:

- **KOTRA** (Korea Trade & Investment Promotion Agency): Es la principal agencia de promoción del comercio y la inversión en Corea que oficia como agencia “paraguas” del Ministerio de Comercio, Industria y Energía. Su objetivo esencial es facilitar el comercio internacional y la inversión. Las principales actividades de esta agencia son:
 - **Facilitación del comercio internacional:** *KOTRA oficia de nexo entre los exportadores coreanos y los compradores extranjeros. La promoción del comercio se efectúa por la vía de:*
 - » Establecimiento de nuevos vínculos comerciales: a pedido del comprador se identifica cual es la empresa coreana que más se ajusta a sus requerimientos.
 - » Misiones comerciales: se envían grupos de exportadores al exterior para que exploren otros mercados mundiales. Esto lo realiza con la ayuda de los KTC (Centros de Comercio de Corea).
 - » Exhibiciones Internacionales: se organizan ferias y eventos internacionales en mercados considerados estratégicos para Corea así como exhibiciones locales de promoción de productos nacionales exportables. A través de los “Pabellones de Corea” esta agencia organiza la participación de empresas locales en el extranjero.
 - » E-trade o comercio online: se opera el “Cyber Business Centre”, un espacio virtual donde exportadores y compradores pueden efectuar sus reuniones de negocios sin preocuparse de la hora ni el lugar de encuentro.
 - **Generar información de mercados:** *Se trata de datos acerca de las prácticas de negocios habituales, la cultura empresarial del país en cuestión, las condiciones del mercado, etc. Algunas de las herramientas utilizadas a este respecto son:*
 - » **Investigación en profundidad & Seminarios:** Con la ayuda de los Centros de Comercio de Corea locales y en el exterior, KOTRA realiza publicaciones periódicas con la actualización de los acontecimientos, así como también organiza seminarios sobre regímenes de comercio mundial y condiciones de los mercados regionales.
 - » **Biblioteca de Información de Comercio:** Se sitúa en la oficina central de KOTRA en Seúl y proporciona amplia información acerca de todos los mercados destinos, las condiciones de los países respecto a la inversión y el clima de negocios.
 - **Fortalecimiento de la infraestructura para el Comercio y la Inversión:**
 - » **Cooperación con otras organizaciones:** KOTRA está vinculada con otras organizaciones similares en los mercados exteriores, con las cuales intercambia ideas y comparte información. Seminarios y talleres de trabajo se llevan adelante para promover una mejor comunicación y fortalecer los lazos.

- » **Academia KOTRA:** Al contar la agencia con personal que trabaja en el exterior por bastante tiempo, sus técnicos pueden proporcionar información a los empresarios y exportadores coreanos. Por ello se estableció un centro de estudios profesional en el campo del comercio internacional.
- **Acceso virtual:** KOTRA proporciona un acceso virtual al mercado de Corea de fácil uso, actualizado y con variada información para los compradores de productos coreanos, lo cual ayuda a los exportadores en el contacto con potenciales clientes. Se brinda información acerca de temas económicos, clima de negocios e inversión, productos, compañías y exhibiciones. También informa sobre el surgimiento de nuevas empresas exportadoras y oportunidades de inversión.
- **BUY KOREA** (www.buykorea.org): Es el principal portal de comercio en internet cuyo objetivo es promover el marketing de los productos coreanos y la comercialización online sobre la base de información de comercio acumulada. Ofrece un servicio interactivo en la web en el cual exportadores coreanos, compradores y comerciantes del mundo entero pueden desarrollar una comunidad de negocios basada en compartir la información y el libre uso del e-commerce.
- **KTC – Korea Trade Centres:** Son los Centros de Comercio de Corea que operan tanto en el país como en el extranjero. Esta red de oficinas brinda apoyo a los exportadores y a los compradores de productos coreanos, desde información hasta asistencia técnica.
- **Centro de Soporte para Pequeñas y Medianas empresas de exportación** (www.exportcenter.go.kr): Por esta vía, los exportadores acceden a información de mercados, fuentes de financiamiento y otros servicios:
 - **Centro de Soporte a la exportación:** En el cual se encuentran herramientas como:
 - » Consejería de exportación
 - » Programa de Auto-Diagnóstico
 - » Red de Apoyo y Asistencia para las PYMES exportadoras (Export Supporters Network).
 - **Proyecto de Apoyo a la Exportación:** Donde se incluyen las siguientes herramientas a disposición del exportador:
 - **Centro de Recursos para Negocios**
 - **Gieophwa exportación:** Es un programa orientado a apoyar a las PYMES que se encuentran en las primeras etapas para lograr exportar. Tiene la finalidad de mejorar las capacidades de la empresa, brindando soporte en cuestiones de gestión empresarial, cómo lograr una mayor competitividad de los productos exportados, cómo embalar el producto y diseñar los catálogos y brindar apoyo en la comercialización a través de la información sobre el mercado de exportación.
 - **Listado Comercial**
 - **Normas internacionales de certificación**
 - **Proyectos de desarrollo de marca global de negocios**

- **Incubadora de Exportación**
- **Aplicación prometedoras para las PYMES**
- **Plataforma de Marca Global:** Donde se encuentran herramientas como estrategia de marca, desarrollo de marca, gestión de marca, comercialización en el extranjero y mejores prácticas.
- **Mercados de Ultramar:** Brinda información acerca de los mercados en el extranjero, incluyendo información sobre comercio, información Corporativa, noticias económicas, información de compradores del exterior
- **Programas de fomento de la innovación colaborativa:** Subsidios a la integración en redes y fondos de investigación colaborativa para aglomeraciones o consorcios; Disponibilidad de consultores y campañas de alerta en el ámbito de la investigación y el desarrollo; Servicios de transferencia tecnológica.
- **Subsidios:** En consultorías, asesorías, capacitación, preparación de planes de negocios y mejoramiento de la calidad; desarrollo de nuevos proyectos; inversión para la promoción en el exterior; conferencias, talleres y contratación de investigadores.
- **Oficinas de investigación:** Instalación de diversas oficinas y programas para contratar investigadores del más alto nivel en el extranjero para colaborar con proyectos nacionales.
- **Financiamiento:** Para créditos de exportación y seguro de riesgo para operaciones comerciales. Existe un programa de seguros especial para riesgos cambiarios.
- **Programas de capacitación:** Subsidiando la participación en algunos específicos como la propiedad intelectual, becas de estudio, seminarios, talleres, etc.
- **Incentivos Fiscales:** descuentos impositivos, exenciones, tasas preferenciales, desgravación de maquinarias y equipos.
- **Apoyo en la organización de eventos internacionales:** Ferias, congresos, exhibiciones e iniciativas de marca país.
- **Asesoramiento:** Brindar asesoría a empresas a través de la capacitación en gestión y el diseño de una estrategia para la innovación.
- **Laboratorios:** Disponibilidad de laboratorios de pago en función del uso.

INDIA

Estrategias de promoción de exportaciones:

El gobierno de la India estableció su estrategia de exportación a mediano plazo en enero de 2002 con el objetivo de conseguir un crecimiento anual compuesto cercano al 12% durante el período comprendido entre 2002 y 2007. En dicha estrategia también se establecía como objetivo llegar al 1% de las exportaciones mundiales en 2006-2007.

Dentro de esta estrategia también se identifican las siguientes líneas de acción:

- Mejorar la infraestructura de exportación.

- Expandir los Acuerdos de Libre Comercio.
- Intensificar los programas de fomento de la exportación para lograr un mayor crecimiento de las exportaciones.

Políticas de promoción de exportaciones:

- Se pretende duplicar la participación en el comercio mundial para el año 2009 en relación con el nivel que tenía en 2004. El incentivo a las exportaciones es el objetivo fundamental de dicha política.
- Mayor liberalización de los controles y la simplificación de los procedimientos de exportación.
- Neutralización de la incidencia de todos los gravámenes y derechos aplicados a los insumos utilizados en los productos de exportación basándose en el principio fundamental de que los derechos y gravámenes no se deben exportar.
- Mayor racionalización de los aranceles, reducción de impuestos a las exportaciones y disminución de los costos de transacción.

Instrumentos de promoción de exportaciones:

Principales programas e instrumentos para llevar adelante las políticas propuestas:

- **Programa de bienes de capital para la promoción de las exportaciones (EPCG):** Destinados a fabricantes-exportadores. Aplicación de un derecho del 5% a los bienes de capital importados, con inclusión de recambios, herramientas, cribas, accesorios, tintes y moldes y a las importaciones de recambios, herramientas, refractores, catalizadores y productos fungibles de repuesto para fábricas y maquinaria importadas o que van a ser importadas en el marco del programa.
- **Autorizaciones previas** (anteriormente denominadas licencias anticipadas) **y Autorización de las importaciones en régimen de franquicia (DFIA):** Destinado a fabricantes-exportadores para la importación de insumos utilizados en la fabricación de los productos exportados. Aplicación de un derecho nulo a las importaciones de insumos, incluido el petróleo, la energía, etc., consumidos o utilizados en la producción de las exportaciones. Importación en régimen de franquicia de repuestos obligatorios (hasta un máximo del 10% del valor de importación), que deben exportarse con el producto manufacturado.
- **Régimen de libretas de bonificaciones de derechos:** Destinado a comerciantes-exportadores o fabricantes-exportadores que tengan derecho a importar en régimen de franquicia insumos utilizados en la manufactura de mercancías. Neutralización de la incidencia de los derechos aduaneros básicos en el contenido importado del producto exportado mediante la concesión de bonificaciones de derechos contra el producto exportado. Se trata de un programa posterior a la exportación.
- **Zonas económicas especiales:** Establecimientos ubicados en las zonas económicas especiales. Zonas de libre comercio y almacenamiento. Importaciones en régimen de fran-

quicia de todo tipo de mercancías. Las importaciones procedentes de la zona arancelaria interior reciben el mismo trato que las exportaciones. Estos establecimientos también se benefician de moratorias fiscales en virtud de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- **Otros establecimientos:** Establecimientos orientados a la exportación; Parques de tecnología de equipo electrónico; Parques de tecnología de soportes lógicos y Parques de biotecnología, que se comprometan a exportar la totalidad de su producción de bienes y servicios (excepto las ventas autorizadas en la zona arancelaria interior). Importaciones en régimen de franquicia de todo tipo de mercancías, con inclusión de bienes de capital, siempre que su importación no esté prohibida, incluso procedente de la zona arancelaria interior o de depósitos especiales de aduanas.
- **Exportaciones presuntivas:** Mercancías fabricadas en la India y suministradas a un titular de una autorización anticipada/DFIA o a establecimientos orientados a la exportación o ubicados en parques de tecnología de soportes lógicos o de equipo electrónico o parques de biotecnología; titulares de licencias del programa de bienes de capital para la promoción de las exportaciones; proyectos financiados por organismos multilaterales o bilaterales; proyectos notificados por el Ministerio de Hacienda; proyectos de energía y refinerías; proyectos financiados por organismos de las Naciones Unidas; proyectos de energía nuclear mediante licitación; y el suministro de contenedores de carga marítima por establecimientos orientados a la exportación al 100% siempre que sean exportados en un plazo de seis meses o en el plazo autorizado por las Aduanas. Programas de neutralización de derechos previa a la exportación - importación en régimen de franquicia de insumos en el marco del programa de autorizaciones anticipadas. Además, exenciones del impuesto al consumo. Programas de neutralización de derechos después de la exportación - Neutralización de derechos aduaneros/impuestos al consumo mediante reembolso en el marco del programa de exportaciones presuntivas, el programa de reembolso del impuesto al consumo final, etc.
- **Zonas de exportación agrícola:** Destinado a exportadores de productos agrícolas y sectores conexos establecidos en las zonas de exportación agrícola. Igual que en el Programa de bienes de capital para la promoción de las exportaciones.
- **Programa “Served from India”:** Destinado a determinados proveedores de servicios. Importación en régimen de franquicia de todas las mercancías, con inclusión de bienes de capital, equipo de oficina y bienes fungibles (excepto vehículos automóviles), por un valor máximo del 10% del valor de las ganancias en divisas del ejercicio financiero anterior (5% en el caso de los hoteles de una estrella o más).
- **Programa especial de agricultura e industrias artesanales** (Vishesh Krishi y Gram Udyog Yojana): Destinado a exportadores de frutas, verduras, flores, productos menores de la silvicultura, productos lácteos, aves de corral y sus productos con valor añadido y productos de Gram Udyog. Importaciones en régimen de franquicia equivalentes al 5% del valor FOB de las exportaciones (el 3,5% si el exportador se ha beneficiado de importaciones en régimen de franquicia en el marco de cualquier otro plan de importación en condiciones de favor). Los derechos aduaneros adicionales equivalentes al impuesto al consumo se ajustarán como crédito para el CENVAT o reembolso de derechos de acuerdo con las normas del Departamento de la Renta Nacional.

- **Empresas exportadoras grandes:** Destinado a comerciantes y fabricantes exportadores, proveedores de servicios, establecimientos orientados a la exportación, establecimientos situados en zonas económicas especiales, zonas de exportación agrícola, parques de tecnología de equipo electrónico o de soportes lógicos y parques de biotecnología que cumplan determinadas condiciones en materia de ganancias en divisas y de exportación. Autorización para el despacho de aduana de importaciones y exportaciones sobre la base de la autodeclaración; fijación prioritaria de las normas sobre insumos-producto en un plazo de 60 días; exención de la obligación de negociar los documentos a través de bancos; retención del 100% de las divisas en la cuenta en moneda extranjera; ampliación del período normal de repatriación de 180 a 360 días; exención del requisito de proporcionar un aval bancario; y autorización del establecimiento de almacenes de exportación con sujeción a las directrices del Departamento de la Renta Nacional del Ministerio de Hacienda para empresas exportadoras con dos o más estrellas.
- **Programas específicamente destinados a PYMES:**
 - **Eventos Internacionales:** *Participación en ferias internacionales para la promoción de las exportaciones; subvención para alquilar espacio y reembolso parcial de la tarifa aérea.*
 - **Institutos de ayuda al desarrollo del mercado de la pequeña industria para la promoción de las exportaciones:** *Subvención parcial de los costos de tarifas aéreas, alquiler de espacio, publicidad, etc., a microempresas y pequeñas empresas, a tipos variables, con condiciones preferenciales para las microempresas, asistencia financiera parcial para responder en asuntos de antidumping, realizar estudios de mercado, etc. Se prevé el reembolso del 75% del derecho de registro único o 15.000 rupias, lo que sea menor, abonado a GSI India por la empresa para la codificación de barras.*

Carla di Paula, *Analista en Economía, Universidad Católica del Uruguay (UCU), en proceso de elaboración de tesis de grado. Despeñó funciones como estudiante avanzado en ALADI. Actualmente, colabora en el Departamento de Economía de la UCU como Investigador Grado I.*

Luciana Paladino, *Analista en Economía, Universidad Católica del Uruguay (UCU), en proceso de elaboración de tesis de grado. Ha colaborado como Investigador Grado I en el Departamento de Economía de la UCU. Actualmente, desempeña funciones como estudiante avanzado en URUGUAY XXI.*

Cecilia Plottier, *Master of Arts in Economics Georgetown University, Chile, en proceso de elaboración de tesis. Licenciada en Economía, Universidad Católica del Uruguay (UCU). Graduada del curso "Microeconomía de la Competitividad" que dicta el Instituto de Competitividad de la UCU (red de Harvard). Investigadora del Departamento de Economía de la UCU y Docente de Economía de la Empresa. Se desempeñó como Economista en la División Competitividad Industrial de la Dirección Nacional de Industrias, Ministerio de Industria Energía y Minería, Uruguay, así como en actividades de consultoría en el ámbito privado.*

Luis Silveira, *Master en Economía y Regulación de los Servicios Públicos, Universidad de Barcelona, España. Master en Gerencia de Empresas de Telecomunicaciones, Universidad ORT, Uruguay. Economista (Plan 80), Universidad de la República, Uruguay. Economista especialista en información Económico-Regulatoria, ANTEL. Investigador asociado del Departamento de Economía de la UCU y docente de Microeconomía II.*

COMENTARIO: Dr. Pedro Miranda Universidad UNICAMP, Brasil

En primer lugar, se entiende como una tarea, bien interesante los relevamientos y sistematizaciones realizadas en materia de contenidos de políticas activas vinculadas a mejorar la corriente exportadora del país.

En ese sentido, se hará referencia a dos de ellos en especial, que se consideran que son extremadamente importantes y que se relacionan a su vez con un tercero. El primero de ellos es el incentivo a las pequeñas y medianas empresas, y el segundo es la innovación. Se entiende, que ambos a su vez, están relacionados a una política mayor, que en el caso de Brasil, es donde está incluida la política de incentivo a la exportación y es la política de desarrollo a largo plazo.

Como se pudo observar, en la presentación los países que están en la cumbre del desarrollo son países que invierten hace más tiempo en cantidades elevadas en el proceso de financiamiento de innovación.

Se entiende de relevancia, el rescatar, el hecho de la importancia de tener un buen diagnóstico a la hora de diseñar las soluciones que aportan las políticas que se instrumenten. Cuando el gobierno brasileño elaboró un documento que habla de la política de incentivo a la exportación, de 2008 a 2010, se realizó un diagnóstico con base en 4 ítems, considerando importante el aportar sobre la trascendencia de dos puntos específicos.

Primero, la inversión en infraestructura. Esa inversión en la parte logística, en el caso de Brasil, atiende a las vías férreas, puertos, autopistas, y algunos lugares señalados por los propios exportadores como, por ejemplo: los tramos estrechos de accesos a vías para lograr eficiencia en el proceso de exportación, etc.

Otro punto que se entiende que debería estar presente, son las críticas a las políticas actuales, se considera que vale la pena analizar un poco las políticas anteriores. Si esos países que fueron analizados son considerados exitosos, son exitosos porque implementaron en el pasado determinadas políticas.

Otro aspecto, que se entiende, que merece atención especial es el tema de los incentivos fiscales.

Para el caso de Brasil, es de interés destacar, por un lado, el comportamiento de la zona franca de Manaus, la producción, exportación, y los valores importados, todo eso con exoneración fiscal, los valores vienen creciendo a lo largo del tiempo, infelizmente tengo los datos hasta el 2005, pero continúan creciendo.

Y el otro es el instrumento del DRAW BACK, que es responsable del 30% de las importaciones en regímenes especiales.

Brasil, tuvo, a su vez, un proceso de renovación, de creación y sustitución de las instituciones relacionadas a los procesos de comercio. Recientemente Brasil hizo un esfuerzo para disminuir y concentrar esas instituciones, buscando generar más eficiencia y coordinaciones necesarias, se entiende que vale la pena insistir en este punto buscando disminuir el número de esas instituciones y concentrar las funciones de manera a facilitar el proceso de coordinación.

Por último, se considera, que hay un nicho que es poco aprovechado en el bloque, MERCOSUR, y que consiste en sacar provecho de imitar aquello en lo que al socio le ha ido bien.

Brasil tiene en el caso de pequeñas y medianas empresas un programa llamado radar comercial, es un sistema muy sencillo, que está disponible en Internet donde hay información de potenciales mercados. Tiene información de una serie de países, con información de lo que consumen, de lo que importan, informaciones económicas.

Se podría, pensar por intermedio de La Secretaría Técnica del Mercosur, en elaborar un proyecto conjunto que pudiese aprovechar productos ya disponibles en otros países. Y así como existe el radar comercial, existen otros productos que pueden ser compartidos sin grandes dificultades ni conflictos de intereses. Otro ejemplo que puede ser bastante aprovechado es la inversión hecha por los respectivos gobiernos en las ferias de comercio de exportación, se alquila un espacio, se arma un espacio, se presentan los empresarios.

¿Por qué en vez de pensar en un espacio brasileño no se considera en un espacio MERCOSUR?

Se considera, de que existen en el bloque demasiados problemas, por lo cual sería interesante poder analizar la posibilidad de hacer esfuerzos conjuntos que generen mejoras para todos. En ese sentido, pudiera ser de interés el observar cuáles son las políticas de la Unión Europea como bloque, ese es un trabajo que debería servir como punto de partida.

Y, por último, buscando, realizar una conexión con la presentación anterior, se considera, que otro punto importante a incluir en los procesos de análisis y de las políticas de incentivo es el relativo al sector de servicios, debiéndose atender a la vez, la problemática, tanto de bienes como de servicios.

Pedro Miranda, *Master en Economía de la Universidad de Río de Janeiro. Investigador del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de la Red Mercosur de Investigaciones Económicas e investigador asociado del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).*

III • Operador económico autorizado: Facilitación del comercio

La “*facilitación de comercio*”: legítima aspiración de los operadores privados del comercio internacional. El *Operador Económico Autorizado*: un instrumento efectivo para alcanzar dicha finalidad

Dr. Pablo Labandera



Decano: Ec. Dr. Luis Viana
Coordinador: María Otegui, Ing. Jorge Sapelli

CONTENIDO

1. RESUMEN CONCEPTUAL	135
2. RESUMEN ESTRUCTURAL.....	138
3. PRIMERA UNIDAD TEMÁTICA: La “facilitación de comercio” como “nuevo tema” a nivel del comercio internacional.....	139
4. SEGUNDA UNIDAD TEMÁTICA: El marco conceptual en relación al tema de la “facilitación del comercio”.	142
5. TERCERA UNIDAD TEMÁTICA: El objetivo de la “facilitación de comercio”: la reducción de los costos de transacción	151
6. CUARTA UNIDAD TEMÁTICA: El tratamiento de la “facilitación de comercio” en los diferentes foros de negociación internacional	156
7. QUINTA UNIDAD TEMÁTICA: Una nueva figura jurídico – aduanera que asegura la “facilitación de comercio”: el “Operador Económico Autorizado”	157
8. SEXTA UNIDAD TEMÁTICA: Los problemas comunes con que se enfrentan los operadores privados, frente a todas las Administraciones Aduaneras, en materia de “facilitación del comercio”	159
9. SÉPTIMA UNIDAD TEMÁTICA: Propuestas y Recomendaciones a los efectos de poder alcanzar el debido y esperado equilibrio entre fiscalización y “facilitación del comercio”	162
10. OCTAVA UNIDAD TEMÁTICA: Conclusiones generales	164

1. RESUMEN CONCEPTUAL

Desde su origen, las Aduanas de todo el mundo, han tenido como misión principal (y casi única) la de recaudar los impuestos que gravan el comercio exterior, y fiscalizar el ingreso de determinados productos que pueden atacar la salud o seguridad pública. Ahora bien, en la medida en que el comercio internacional se ha ido expandiendo y desarrollando, al mismo tiempo que se ha producido un crecimiento sostenido de la economía mundial, se ha reconocido que los *procedimientos aduaneros*, si son vetustos, anticuados, incompatibles y/o ineficientes se convertirán – por sobre todas las cosas – en una restricción artificial enormemente costosa.

La respuesta inmediata de las Administraciones Aduaneras, a los sucesos del 11-S, y los posteriores episodios de Londres y Madrid, fue incrementar la seguridad, el control y la fiscalización sobre todos los operadores intervinientes en la cadena logística. Y con ello, ineludiblemente, se acrecentaron los costos operativos de los particulares en los *procedimientos aduaneros en frontera*.

Así, a la clásica “*función recaudadora*”, se han añadido la “*función de seguridad*” y la “*función de facilitación del comercio internacional*”; esto es, las Aduanas han debido asumir la tarea de brindar un servicio de superior calidad, por el cual, de conformidad con los nuevos requerimientos del comercio internacional, los trámites y operaciones aduaneras deben realizarse en forma mucho más segura, con una mayor agilidad y eficiencia; de modo tal que deben resolverse los problemas que surgen de la aplicación de las normas y procedimientos velando siempre por la seguridad y el interés fiscal; y, en general, coadyuvar desde su área de competencia al crecimiento orgánico de la economía y al desarrollo de sus respectivos países¹.

Es por ello que – en el ámbito de la *Organización Mundial del Comercio* – y en coordinación con la *Organización Mundial de Aduanas* y las Entidades y Cámaras que representan los intereses de los operadores privados a nivel del comercio internacional, se ha ido avanzando en el sentido de adoptar medidas de carácter multilateral que permitan alcanzar un verdadero equilibrio entre los legítimos intereses de los actores privados y las Aduanas nacionales, a los efectos de alcanzar un comercio internacional más seguro, honesto y asequible, mediante una verdadera “*simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera*”.

Ahora bien, ¿*de qué se habla realmente cuando se hace referencia a “facilitación del comercio”*?: en realidad no existe una definición estándar de “*facilitación del comercio*” en el ámbito de la formulación de *Políticas Públicas*; sin embargo, tradicionalmente este tipo de medidas se corresponden con los esfuerzos por simplificar la logística del movimiento de mercancías a través de los puertos y aeropuertos, y promover la eficiencia en el movimiento de la documentación asociada con el comercio internacional².

En otras oportunidades, se ha tratado de aportar una definición analítico – descriptiva que, desde nuestro punto de vista, incluye los grandes conceptos que abarcaría el término “*facilitación de comercio*”³. Así, en tal sentido, se ha sostenido que debe entenderse a la “*facilitación de*

1 LABANDERA, P. “La facilitación del comercio y nuestra realidad aduanera”, en *Revista de Comercio Exterior*, Mayo 2005 – N° 36.

2 Véase en tal sentido: *Key Issues in Trade Facilitation*, World Bank, septiembre de 2005.

3 LABANDERA, P. “Seguridad + Eficiencia + Facilitación + Inteligencia”, en *Revista de Comercio Exterior*, Julio 2005 – N° 38.

comercio” como símil de “*simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera*”, esto es, como la **simplificación, racionalización y eliminación de procedimientos y controles aduaneros innecesarios, que incrementan de manera artificial los costos asociados a las operaciones de comercio internacional, en desmedro del sector privado**⁴.

Frente a la desaparición progresiva de las barreras clásicas al comercio internacional – sin embargo – obstáculos de una naturaleza distinta se han mantenido vigentes, y en algunos casos se han agravado y continúan dificultando y encareciendo los intercambios comerciales.

Son éstas, las “*barreras*” que deben enfrentar a diario todos los operadores de la cadena logística, y sobre las cuales se ha centrado desde el año 1996, la tarea de la OMC, la OMA y los operadores privados, a los efectos de poder alcanzar una verdadera “*facilitación del comercio*”. Y en ese sentido, los Servicios Aduaneros de cada país, deben desempeñar un rol preponderante y determinante.

A dichos efectos, parece haber cierto consenso a todo nivel, de que los “*procedimientos aduaneros en frontera*”, deberían responder al “*principio de simplificación*”, el cual tiene relación directa con la “*eficacia aduanera*”, la menor restricción al comercio, la intervención estatal solamente como excepción, y la debida coordinación interinstitucional en materia de procedimientos aduaneros⁵.

Pero, también es cierto que resulta absolutamente imprescindible, en el actual contexto mundial a nivel del comercio internacional, mantener por parte de las Administraciones Aduaneras, un **sano equilibrio** entre las funciones de seguridad, protección de la renta fiscal y “*facilitación del comercio*”.

Así, la “*facilitación de comercio*”, en sentido amplio, debe ser la piedra angular de cualquier *Política Pública* en materia de logística internacional. Nada resulta más “*cautivador*” para un operador de comercio internacional, que la existencia de medidas y “*procedimientos de simplificación y minoración de costos*”, el reconocimiento manifiesto de su “*proceder immaculado*” y el respeto irrefutable de la normativa vigente por parte de la Administración Aduanera correspondiente.

Es por ello que surge un interés superlativo de los principales organismos internacionales vinculados al tema del comercio, en relación al concepto y desarrollo de la “*facilitación del comercio*”. Y en tal sentido, en el ámbito multilateral se comienza a analizar la temática predicha, en especial, en el marco de las negociaciones de la “*Ronda de Doha*” de la OMC, donde finalmente se canalizan y ordenan las propuestas de los diferentes países, en lo que se denominó, el “*Paquete de Julio*” el cual estableció que los debates irían encaminados a “*aclarar y mejorar los aspectos pertinentes de los artículos V, VII y X del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito*”.

4 LABANDERA, P. “El Rol de las Organizaciones Gremiales en la enseñanza del comercio exterior y su vinculación con la facilitación del comercio”, en *Memorias del Segundo Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero. La cooperación para el desarrollo, la integración económica y la seguridad internacional*, Montevideo, Uruguay, 25 y 26 de mayo de 2006, IIFA, 2006.

5 LABANDERA, P. “La facilitación del comercio y nuestra realidad aduanera”, en *Revista de Comercio Exterior*, Mayo 2005 – N° 36.

En tal sentido, y sin perjuicio de lo que al respecto se explicitará a lo largo de todo el presente trabajo de investigación, a continuación se irá repasando el contenido de estos artículos y las propuestas que han efectuado los diferentes Miembros de la OMC, encaminadas a mejorar sus disposiciones, facilitando así el comercio internacional.

Dicho repaso se centrará en un análisis comparativo de las medidas referidas, y tendrá como base conceptual, los trabajos de la propia OMC que en relación a los mismos oportunamente se realizará⁶. Es por eso que, en la búsqueda de la necesaria ponderación de intereses entre actores públicos y privados, se ha concebido – entre otras medidas – la figura del “Operador Económico Autorizado”, u “operador de confianza”⁷.

Dicha figura no parece ser – ni mucho menos – el “remedio para todos los males”, pero es un primer paso hacia el reconocimiento de que no todos los operadores participan en el comercio internacional del mismo modo, bajo las mismas reglas, y con la misma finalidad. El futuro dirá, si la “facilitación del comercio” se consolida como tal, o por el contrario, los operadores verán incrementar sus costes y problemas junto con el desarrollo del comercio internacional.

Por último, y en lo que refiere exclusivamente al subsector exportador, si bien a nivel *macro* el mismo no parece presentar peculiaridades conceptuales relevantes en relación al tema analizado, se ha intentado relevar y sistematizar las singularidades respectivas, así como aportar algunas soluciones generales y particulares a dichos efectos.

6 OMC (2005a): “Artículo V del GATT de 1994: alcance y aplicación”, TN/TF/W/2 - OMC (2005b): “Artículo VIII del GATT de 1994: alcance y aplicación”, TN/TF/W/2 - OMC (2005c): “Artículo X del GATT de 1994: alcance y aplicación”, TN/TF/W/2.

7 Tal como se verá ulteriormente, el OEA puede ser definido como la persona (física o jurídica) que, contando con un historial satisfactorio de cumplimiento de los requisitos y procedimientos aduaneros, un sistema adecuado de gestión de los registros comerciales y de transporte (y por tanto, capaces de facilitar el respectivo control aduanero), una solvencia financiera acreditada y niveles de seguridad adecuados; solicita de manera voluntaria a la Administración estatal correspondiente su reconocimiento y habilitación como un “operador de confianza”, esto es, como “socio de confianza” de la Administración en sus trámites y operaciones aduaneras, a lo largo de toda la cadena de suministros a nivel internacional.

2. RESUMEN ESTRUCTURAL

En términos estructurales, el presente trabajo de investigación contará de ocho **UNIDADES TEMÁTICAS**, a saber:

La **primera**, consiste en una introducción general que es complementada con las consideraciones finales que se realizarán en el capítulo de conclusiones. De igual modo, se hará mención a la aparición – a nivel multilateral e internacional – del tema “*facilitación de comercio*”, como un “*nuevo tema*” dentro de la OMC. Aquí, se realizará referencia específica al *Mandato de la Declaración Ministerial de Singapur*, sobre la realización de los trabajos respectivos.

En la **segunda**, se intenta brindar un concepto claro de “*facilitación de comercio*”, haciendo referencia a las escasas contribuciones académicas que aún existen sobre la temática mencionada, concentrándose, en tres temas vinculados directamente a la realidad que se analiza, a saber:

¿Cuál es el interés actual de la “*facilitación de comercio*”?

¿Cuál es el marco jurídico de la “*facilitación de comercio*”, a nivel de la OMC y de la OMA?

¿Cuál es el estado actual de los trabajos encarados a nivel de dichos organismos, en materia de “*facilitación de comercio*” ?.

En la **tercera unidad**, se pretende reseñar brevemente, tres aspectos sobre la “*facilitación de comercio*”. En primer término, cuáles son los objetivos explícitos e implícitos de la “*facilitación de comercio*”. En *segundo término*, y en el mismo sentido, cuáles son sus beneficios y efectos, y por último; en *tercer término*, cuáles son los “*costos*” de implementar las medidas de “*facilitación de comercio*”.

En la **cuarta unidad**, se analiza cuál ha sido el tratamiento del tema “*facilitación de comercio*”, en los principales *foros* de negociación internacional.

En la **quinta unidad**, se hace mención a la novel figura del “*Operador Económico Autorizado*” u “*Operador de Confianza*”, quizás la primera y más importante concreción de la “*facilitación de comercio*”, a nivel práctico.

En la **sexta unidad** del presente trabajo, y luego de haber relevado información entre los diferentes operadores del sistema vinculados al ámbito del comercio exportador, se busca detectar, sintetizar y clasificar, cuáles son los principales problemas que operan como “*freno*” en relación al sistema de comercio exterior, y en especial, al subsistema exportador.

En la **séptima unidad** de este Estudio, se efectúa un doble “*corte estructural*”: en una primera instancia, se intenta responder a una interrogante sobre la cual se vertebra – hoy en día – todo el sistema de comercio internacional, ¿*son compatibles, en el ámbito aduanero, las fiscalización y la “facilitación de comercio”*?; y en una *segunda instancia*, haciendo una serie de propuestas y recomendaciones (algunas de ellas, de *lege ferenda*), que – al entender del autor – podrían contribuir a consolidar el debido equilibrio entre ambas actividades, y por tanto, a lograr una verdadera “*facilitación de comercio*”.

Por último, en la **octava unidad**, se procura compartir algunas *conclusiones generales* acerca de la Investigación efectuada.

3. PRIMERA UNIDAD TEMÁTICA: La “facilitación de comercio” como “nuevo tema” a nivel del comercio internacional.

3.1 Antecedentes.

A nivel de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el tema de la “facilitación de comercio” fue introducido como tal formalmente en el año 1996, en la *Conferencia Ministerial de Singapur*. El mismo, fue incluido en dicha ocasión por los principales países industrializados (en particular, la Unión Europea), y en el marco de una gran controversia, ya que dichos países propusieron iniciar las negociaciones en relación a lo que – en la jerga de la OMC, se ha dado en llamar – los “temas de Singapur”, que contemplan a cuatro núcleos temáticos, a saber: inversión, política de competencia, transparencia de la contratación pública y **facilitación de comercio**.⁸

Ante dicho planteo, numerosos “países en desarrollo” se opusieron fervientemente a la inclusión de estos temas en las negociaciones multilaterales, ya que consideraban que perjudicarían directamente sus intereses comerciales, limitando sus opciones de desarrollo⁹.

Fue así que, aún cuando en la siguiente *Reunión Ministerial de Qatar* celebrada en el año 2001, se determinó que en el mediano plazo se avanzaría en negociar “medidas nuevas”, exclusivamente relacionadas con aspectos referidos a la *simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera*; estos cuatro “temas de Singapur” continuaron dificultando las negociaciones – incluso a nivel de otros aspectos – e incluso durante la *Conferencia Ministerial de Cancún*, celebrada en el año 2003.

Finalmente los “países industrializados” comprendieron que se trataba de una temática que – tal como estaba planteada, y en los términos en que la misma se había originado – no alcanzaría en ningún momento una solución de consenso, ni siquiera para comenzar a analizarlos. Y fue así que, en la reunión del *Consejo General de la OMC*, en el mes de julio de 2004, se acordó iniciar negociaciones con miras a alcanzar un acuerdo en el área de la “**facilitación del comercio**”, pero desechando los otros tres temas (“inversiones”, “política de competencia” y “transparencia de la contratación pública”) de la “agenda de negociaciones” del “Programa de Trabajo de Doha”, todo lo cual, constituye ya de por sí, un avance trascendente a dichos efectos.

En dicho marco, se decidió la creación, lo cual efectivamente se realizó el 12 de octubre de 2004, del “Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio” (GNFC), el que se reunió en once ocasiones – previo a la Sexta CM – para llevar a cabo la labor oportunamente encomendada en el mandato contenido en el Anexo D de la *Decisión* adoptada por el *Consejo General de la OMC* el 1° de agosto de 2004.

De igual modo, en febrero de 2005, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) puso a disposición de los países miembros (en su casi totalidad, también Partes Contratantes de la

8 “El Rol de la Asistencia Técnica en las negociaciones sobre Facilitación del Comercio en la Organización Mundial del Comercio”, en *Boletín FAL – CEPAL* – Edición N° 238, junio de 2006.

9 Al respecto, puede verse: IZAM, M. “La facilitación del comercio a nivel internacional”, en *Revista de Comercio Exterior y Aduana*, Marzo 2003 – N° 14.

OMC), una “*Lista de autoevaluación*” a la que pueden recurrir las Administraciones de Aduana para juzgar en qué medida sus sistemas aduaneros se ajustan a los instrumentos y las mejores prácticas de la OMC pertinentes a las disposiciones de los tres artículos en negociación con referencia a este tema (Artículos V, VIII y X del GATT de 1994) ¹⁰.

En la misma línea de acción, y de manera contemporánea, la Secretaría de la OMC por su parte, puso a disposición de los Estados Partes, un “*cuestionario de autoevaluación*” con el fin de colaborar con los países en la determinación de sus necesidades y prioridades en materia de “*facilitación del comercio*”, en relación con los artículos objeto de negociación. El “*cuestionario*” mencionado, fue elaborado basado en la recopilación que oportunamente hiciera la *Secretaría de las propuestas formuladas por los países al “Grupo de Negociaciones sobre Facilitación del Comercio”*, formado en el ámbito de la OMC ¹¹.

Una parte importante de las reuniones del GNFC se destinó a analizar y negociar modificaciones en torno a los artículos V (libertad de tránsito); VIII (derechos y formalidades respecto a importaciones y exportaciones), y; X (publicación y aplicación de la reglamentación comercial) del GATT de 1994.

El **artículo V** se refiere al libre tránsito de mercancías, estableciendo – en concreto – que las mercaderías en tránsito por determinado país no deben ser sometidas a demoras y restricciones innecesarias, y deben de estar exoneradas de derechos aduaneros. Eso sí, el país de tránsito, puede exigir que dichas mercancías ingresen para su control en la aduana correspondiente y de igual modo, se encuentra facultado para imponer cargas por concepto de transporte, gastos administrativos o por el costo de los servicios prestados.

En cuanto al **artículo VIII** del mismo cuerpo normativo, cabe recordar que existen tres disposiciones destacables, a saber: i) por un lado, los derechos y cargas relacionadas con las operaciones de importación y exportación deben limitarse al costo de los servicios respectivos, esto es, no pueden existir costos superiores a los del arancel correspondiente; ii) por otro lado, se debe disminuir la incidencia y la dificultad de las formalidades relativas a las operaciones aduaneras de importación y exportación; y iii) por último, también se deben minorar y simplificar los requisitos documentales asociados a las operaciones de importación y exportación.

Y en último término, en cuanto al **artículo X**, las disposiciones correspondientes se encuentran en dos partes: una, relacionada con la publicación y transparencia; y la otra, relacionada con la administración de las leyes. Así, las dos normas referidas son: a) las leyes, reglamentos y las decisiones vinculadas con las importaciones y exportaciones deben publicarse con prontitud, de modo que Administraciones públicas y operadores privados puedan conocerlas a cabalidad, y; b) las leyes relacionadas con el comercio deben administrarse de modo uniforme, imparcial y razonable, y se deben prever revisiones judiciales de las decisiones administrativas.

Ahora bien, con posterioridad, del 13 al 18 de diciembre del año 2005, se desarrolló la *Sexta Conferencia Ministerial (CM)* de la OMC, en Hong Kong, China. La CM es el órgano supremo de adopción de decisiones de la OMC, que se reúne por lo menos una vez cada dos años y traza la política de la organización. Esta *Sexta CM* era crucial para que las negociaciones que se ce-

10 Véase en tal sentido, el Documento de la OMC TN/TF/W/16.

11 Véase el Documento de la OMC TN/TF/W/43 Rev.5.

lebran hace cuatro años en el marco del “Programa de Doha para el Desarrollo” (PDD), hagan progresos suficientes como para permitir que se concluya la “Ronda” en el año 2006.

El PDD, iniciado en la *Cuarta CM* en noviembre de 2001, incluyó negociaciones sobre diversos “temas”, así como trabajos sobre cuestiones relacionadas con la aplicación de los *Acuerdos* resultantes de negociaciones anteriores, concretamente las de la “Ronda Uruguay” (1986 / 1994) en la que se estableció la OMC.

Entre ellas tenían especial trascendencia, las negociaciones sobre la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, así como las subvenciones a la agricultura. En el PDD también figuraba la calendarización de las etapas finales sobre las negociaciones en materia de servicios, diversas normas de la OMC y varias cuestiones concernientes al desarrollo.

Tal como ya se expresara, también tuvieron especial importancia, la continuación de las negociaciones multilaterales, en torno a la “*facilitación del comercio*”, así como el relevamiento de los “temas” asociados a dicho punto, y las *Recomendaciones* que se efectuaron a los Miembros a los efectos de alcanzar una verdadera “*facilitación*”.

Durante la *Sexta CM*, se debatió sobre las disposiciones existentes con relación al trato especial y diferenciado en materia de “*facilitación del comercio*” para los Miembros en desarrollo; la función de los organismos internacionales al respecto; la necesaria cooperación entre aduanas; la conveniencia de brindar asistencia técnica sobre la temática mencionada; las repercusiones en los costos; la debida cooperación interinstitucional y la consideración de los países sin litoral (aspecto, éste último, trascendente, por ejemplo, para Paraguay y Bolivia).

3.2 Los resultados de la Sexta CM de Hong Kong en materia de “facilitación del comercio”.

En la *Declaración Ministerial* adoptada el 18 de diciembre de 2005 como corolario de la *Sexta CM*, los Miembros de la OMC, hacen suyas las aportaciones del GNFC, estableciendo en el *Anexo D* de la misma, una serie de *Recomendaciones*, que se vinculan – justamente – con el “nuevo tema” de la “*facilitación de comercio*”. Entre ellas, cabe resaltar las siguientes: la conveniencia de publicitar (incluso por internet) todos los reglamentos comerciales; la necesidad de implementar un sistema de “*consultas*” que permita a los operadores contar con mayor previsibilidad frente a las aduanas; el mantenimiento y refuerzo de la integridad y la conducta ética de los funcionarios; la reducción y limitación del número y la diversidad de cargas y derechos que deben cumplir los operadores, así como de los procedimientos, documentos y requisitos que deben cumplirse por dichos operadores para completar los diferentes trámites aduaneros; el establecimiento de criterios objetivos para la clasificación arancelaria; la reducción, simplificación, armonización e instauración de disciplinas más eficaces en relación a las cargas aplicadas al tránsito de mercaderías, así como respecto de las formalidades y requisitos de documentación para esta operación aduanera, y la limitación de inspecciones y controles sobre el tránsito, y por último; la necesidad de crear un sistema de asistencia técnica permanente y eficaz; y de generar ámbitos de cooperación institucional entre el sector público y el sector privado.

4. SEGUNDA UNIDAD TEMÁTICA : El marco conceptual en relación al tema de la “*facilitación del comercio*”

Las negociaciones para la reducción de las “*barreras arancelarias*” que se han realizado en el contexto multilateral de la OMC han permitido una significativa apertura de los mercados internacionales. Los más recientes logros en el campo de las “medidas no arancelarias”, cómo la reducción del uso de las restricciones cuantitativas y de distorsiones al comercio en áreas como las licencias de importación, han permitido un crecimiento en los intercambios comerciales internacionales, a lo cual ha contribuido también la proliferación de una serie de procesos regionales de integración comercial.

Frente a la desaparición progresiva de las “*barreras clásicas*” al comercio internacional – sin embargo – obstáculos de una naturaleza distinta se han mantenido vigentes, y en algunos casos se han agravado y continúan dificultando y encareciendo los intercambios comerciales.

Son éstas las “*barreras*” que deben enfrentar a diario las exportaciones, las importaciones y los tránsitos de mercancías, y sobre las cuales se centrará de ahora en más la tarea de la OMC a nivel de “*facilitación del comercio*”.

Algunos ejemplos de esta patología a nivel comercial – aduanero son: los requisitos excesivos y poco claros con respecto a la presentación de documentos de importación, exportación y tránsito; la existencia de procedimientos obsoletos y lentos a nivel de las aduanas y en las fronteras; la implantación de procedimientos inadecuados con respecto al transporte, el tránsito, los seguros y los requisitos financieros del movimiento transfronterizo de mercancías, etc.

Es en virtud de esta situación que la OMC inició la labor analítica y exploratoria en el campo de la “*facilitación del comercio*” como una forma de eliminar esas barreras al comercio y fortalecer el proceso de liberalización. En tal sentido, diferentes actores del sector privado que sufren a diario estas dificultades han dado su apoyo a las gestiones de la OMC en el área de la “*facilitación del comercio*” y se han sumado a los trabajos iniciados en Ginebra.

Ahora bien, ¿*De qué se habla realmente cuando se hace referencia a “facilitación de comercio”*? En realidad no existe una definición estándar de “*facilitación del comercio*” en el ámbito de la formulación de *Políticas Públicas*, sin embargo, tradicionalmente este tipo de medidas se corresponden con los esfuerzos por simplificar la logística del movimiento de mercancías a través de los puertos y promover la eficiencia en el movimiento de la documentación asociada con el comercio internacional¹².

Y es por ello que, en el decurso de los últimos años, el concepto de “*facilitación de comercio*” se ha extendido a aquellos temas que se relacionan con las transacciones comerciales, abarcando la transparencia y profesionalismo de las Administraciones Aduaneras y el clima reglamentario, así como también la armonización de estándares y la concordancia con la regulación internacional y regional.

12 Véase en tal sentido: *Key Issues in Trade Facilitation*, World Bank, septiembre de 2005.

Este “*cambio de enfoque*”, ha redireccionado los objetivos de la “*facilitación del comercio*” desde las fronteras, hacia las “*políticas domésticas*” y hacia las estructuras institucionales donde la creación de capacidades puede desempeñar un rol trascendente¹³.

Pues bien, una manera de obtener mayor claridad al respecto, es recurrir a los avances académicos logrados en relación con la definición de “*facilitación del comercio*”. Pero, en este ámbito, es posible encontrar posturas teóricas que no coinciden necesariamente al pretender dar cuenta del significado de la “*facilitación del comercio*”, en la medida en que enfatizan o excluyen – según los casos –, diferentes aspectos temáticos.

En tal sentido, se repasa en primer lugar, las diferentes (aunque escasas contribuciones teóricas, que han analizado e intentado dotar de contenido al término “*facilitación de comercio*”, para luego, en segundo lugar, culminar con una breve conclusión, de cuáles son los contenidos mínimos en relación al término referido.

Así, en lo que a las “*posturas teóricas*” respecta, mientras que algunos autores entienden que la definición incluiría solamente los asuntos referidos a las regulaciones técnicas y a los procedimientos aduaneros¹⁴; otros analistas dejan de lado la problemática vinculada a la infraestructura física, a las barreras no arancelarias, a los asuntos de tarifas relacionadas con los servicios, a las inversiones y a la propiedad intelectual¹⁵. Y existen también quienes, de manera alternativa, han planteado de forma diferenciada la “*facilitación de comercio*”, de la del transporte, solamente¹⁶.

4.1 La “*facilitación de comercio*” en el marco de la normativa de carácter multilateral regulada por la OMC y otros Organismos Intergubernamentales

A los efectos de poder determinar cuáles son las medidas efectivas que deben entenderse como medidas de “*facilitación del comercio*”, en ésta unidad temática se reseñarán y examinarán las diferentes definiciones existentes en éste ámbito, tanto en el ámbito de la OMC, como de otras organizaciones intergubernamentales vinculadas directamente con el caso referido, como lo son: la OMA y la UNCTAD.

4.2 La “*facilitación de comercio*” para la OMC.

Tal y como ya se expresara precedentemente, la “*facilitación del comercio*” se convirtió en un tema de debate en la OMC a partir de la *Conferencia Ministerial de Singapur* celebrada en diciembre de 1996, en la que los Miembros encomendaron al *Consejo del Comercio de Mercancías* (CCM) “*la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio... con el objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia*”¹⁷.

13 Véase al respecto: *Trade Facilitation and Economic Development Measuring the Impact*, World Bank, marzo de 2003.

14 PATRICK MESSERLING (INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES) & JAMEL ZARROUK (ARABA MONETARY FUND), *Trade Facilitation: Technical Regulations and Customs Procedures*, 13 September. Documento presentado a la Conferencia de la OMC y del Banco Mundial (BM) sobre los países en desarrollo, a propósito de la Ronda del Milenio de la OMC, Ginebra, 20/21 de septiembre de 1999.

15 Véase al respecto: BRIAN RANKIN STAPLES. *Trade Facilitation*, Draft, october, 19, 1998.

16 Ver en tal sentido: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1979), *El papel de la CEPAL en la facilitación del comercio y el transporte* (E/CEPAL/1064), marzo de 1979.

17 Párrafo 21 de la Declaración Ministerial de Singapur en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/singapore_declaration96_s.pdf

En ese contexto fue que, el 12 de octubre de 2004, el *Comité de Negociaciones Comerciales* estableció el *Grupo de Negociaciones sobre Facilitación del Comercio* el cual acordó, en su primera reunión, un “*plan de trabajo*” y un calendario de reuniones¹⁸.

Con arreglo a dicho “*plan*”, muchos de los Países Miembros presentaron formalmente una serie de propuestas¹⁹, que sirvieron de insumo conceptual para las negociaciones en curso, las cuales deberían completarse dentro del tiempo establecido para el “*Programa de Doha para el Desarrollo*”.

Dichas “*propuestas*” se vinculaban sustancialmente con los temas especificados en el *mandato* contenido en el “*Paquete de Julio*”, y algunas de ellas consistían en informar acerca de las diferentes experiencias nacionales. Todas ellas pueden verse con detalles, en el Documento TN/TF/W/43/Rev.13²⁰, en el que se proporciona una compilación de las mismas, con todas las referencias correspondientes.

Ahora bien, las “*medidas concretas propuestas para mejorar y aclarar los Artículos V, VIII y X del GATT 1994*”, contenidas en el *Informe del Grupo de Negociación que figura en el Anexo E de la Declaración Ministerial de Doha de 18 de diciembre de 2005*²¹, se refieren, entre otras, a: Publicación, notificación y disponibilidad de la información relativa a la normativa comercial vigente; Publicación en Internet de las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general vigentes, que se refieran a clasificación, valoración aduanera, derechos de aduana, impuestos u otras cargas, prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación, transferencias de pagos, venta, distribución, transporte, seguro, almacenamiento, inspección, exposición, transformación, mezcla o cualquier otra utilización de las mercancías importadas o exportadas. Asimismo, publicación de los acuerdos internacionales relativos a la política comercial de los países Partes y de la secuencia del procedimiento para la importación de mercancías; el establecimientos de centros nacionales que brinden servicios de información comercial; la implementación de consultas previas y emisión de resoluciones anticipadas por parte de la administración, la instauración del derecho de recurso y levante de la mercancía en caso de recurso, la necesaria aplicación uniforme de los reglamentos comerciales; el mantenimiento y refuerzo de la integridad y la conducta ética de los funcionarios a través del establecimiento de códigos de conducta, sistemas informatizados que contribuyan a disminuir o eliminar la discrecionalidad, sistema de sanciones, asistencia técnica para fortalecer o crear capacidades en materia de prevención de infracciones aduaneras, establecimiento de mecanismos de coordinación y control y de programas de formación y capacitación. Asimismo, la debida automatización de los pagos de derechos y cargas relacionados con la importación y la exportación y reducción de su número y diversidad; la reducción o minimización a lo estrictamente necesario de las formalidades requeridas en la importación y exportación, fundamentalmente en lo relativo a los requisitos de documentación, aceptación de la información comercialmente disponible y de copias, automatización de los procedimientos, ventanilla única, eliminación de la inspección previa al embarque, eliminación progresiva del recurso obligatorio a los agentes de aduana, no discriminación y utilización de normas internacionales. De igual modo, la elaboración de un examen periódico de las formalidades

18 http://www.wto.org/spanish/news_s/news04_s/tradefac_15nov_s.htm

19 http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_negoti_docs_s.htm#documents

20 http://docsonline.wto.org/GEN_highLightParent.asp?qu=&doc=D%3A%2FDDFD%2FDOCUMENTS%2FV%2FTN%2FTF%2FW43R13%2EDOC%2EHTM

21 http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/draft_annex3_s.htm#annexe

y requisitos de modo que estos se ajusten a la legislación vigente y a las prácticas comerciales modernas. La eliminación del requisito de intervención consular; la coordinación de las actividades requisitos de todos los organismos que intervienen en frontera. También, la oportuna simplificación y agilización del despacho o levante de las mercancías permitiendo la tramitación antes de la llegada del medio de transporte, estableciendo procedimientos acelerados para los envíos urgentes, implementando sistemas de gestión y análisis de riesgos y trámites más ágiles para comerciantes autorizados, realización de auditorías posteriores al despacho y separación de los procedimientos de levante y de despacho. En la misma línea, se considera necesario el establecimiento y publicación de los tiempos medios de despacho, y la expedición de criterios objetivos para la clasificación arancelaria. Asimismo, y con respecto al tránsito de mercancías, se propugna por la adopción de disciplinas claras y transparentes, intercambios de información entre las autoridades de países vecinos, reducción, simplificación y armonización de la normativa que lo regula, promoción de la suscripción de acuerdos de tránsito regionales, limitación de inspecciones y controles, uso de precintos, cooperación y coordinación en materia de requisitos de documentación y mejora de la coordinación y cooperación entre las autoridades y entre éstas y el sector privado. Por último, se recomienda – en cuanto a la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades en materia de facilitación del comercio – el establecimiento de un mecanismo multilateral para el intercambio y la gestión de información.

4.3 La “facilitación de comercio” en el ámbito de la OMA.

La OMA se fundó en 1952, entonces bajo el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) y cuenta en la actualidad con 159 Países Miembros, entre los cuales, está el nuestro. La labor principal de este organismo intergubernamental, se relaciona directamente con las cuestiones de la “*facilitación de comercio*”, y su misión primordial, consiste en incrementar la eficiencia de las Administraciones Aduaneras en las esferas de cumplimiento de los reglamentos comerciales, protección de la sociedad y recaudación de ingresos fiscales.

4.3.1 El *Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros*. Un referente conceptual trascendente en materia de “*facilitación de comercio*”.

Sin lugar a dudas, el instrumento jurídico más relevante a dichos efectos, es el *Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros*, conocido internacionalmente como *Convenio de Kyoto*, que fue adoptado el 18 de mayo de 1973 y entró en vigor el 25 de septiembre de 1974.

Este *Convenio* – del cual Uruguay no es parte – nació como un instrumento internacional tendiente a disminuir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países, que pudieren obstaculizar el comercio internacional. Así, las normas contenidas en dicho *Convenio* están orientadas a alcanzar un alto grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros a nivel mundial.

Ahora bien, hacia el año 1995, y ante la innegable necesidad de actualizar las disposiciones del *Convenio* a fin de incorporar técnicas y prácticas aduaneras más modernas, así como la constatación de ciertas deficiencias del mismo en relación a aspectos que formaban parte

de sus objetivos principales, se determinó el inicio de un proceso de revisión global de dicho instrumento internacional.

El proceso de revisión predicho, derivó en una nueva redacción del *Convenio de Kyoto*, la cual es conocida internacionalmente como el *Convenio de Kyoto revisado*²².

La nueva estructura del Convenio de Kyoto comprende tres partes: un Cuerpo²³, un Anexo General²⁴ y diez Anexos Específicos²⁵. Como puede observarse, toda la temática reseñada, se vincula directamente con la conceptualización de la “facilitación de comercio”, y por tanto, debe ser contemplada al momento de intentar alcanzar la “armonización y simplificación” multicitadas.

Ahora bien, sin perjuicio de las iniciativas premencionadas, una de las que quizás se vincula más directamente con la temática estudiada, es aquella que fuera oportunamente plasmada en el “Programa de Integridad de la OMA”.

4.3.2 Iniciativas contempladas en el “Programa de Integridad de la OMA”

En el marco del “Programa de trabajo de la OMA relativo a la integridad en las aduanas”²⁶, se han generado como productos del mismo, una “Guía de Autoevaluación de Integridad” y un “Código Modelo de Ética y Conducta”²⁷, así como también, un “Plan de Acción de Integridad”.

En junio del año 2003 el Consejo de Cooperación Aduanera adoptó la “Declaración Relativa a la Buena Gobernanza y la Integridad de las Aduanas” (*Declaración de Arusha Revisada*)²⁸. En dicha Declaración, los operadores que integran la comunidad aduanera internacional postulan, entre otras cosas, por al alcanzar los siguientes objetivos normativos: una legislación de aduanas clara y precisa; una reglamentación administrativa reducida al mínimo necesario y la existencia del menor número posible de excepciones a las normas comunes; aranceles de importación moderados y un número limitado de tipos arancelarios; procedimientos aduaneros simples, coherentes, no discrecionales y de fácil acceso; posibilidad de interposición de recursos jurídicos frente a las decisiones de la Administración; automatización de los procedimientos; aplicación de medidas apropiadas en materia de gestión de recursos humanos que incluya una política de rotación y reasignación de los puestos del personal, una política juiciosa de contratación, formación adecuada y remuneración suficiente; responsabilidad de los jefes directos en la identificación de deficiencias; auditorías internas y externas eficientes; mayor lealtad y orgullo entre el funcionariado de aduana, y; directrices claras sobre el código de conducta que se espera de dichos funcionarios y una relación abierta y transparente con el sector empresarial. Asimismo, para asistir a los Miembros, en la implementación de la *Declaración de Arusha Revisada*, la OMA creó la “Guía de Desarrollo de la Integridad”²⁹, la cual se basa en un conjunto de elementos que se consideran centrales para desarrollar un programa

22 <http://www.aladi.org/nsfaladi/sitio.nsf/vsitioweb/kyoto>

23 <http://www.aladi.org/NSFALADI/SITIO.NSF/VSTITIOWEB/KYOTO#cuero>

24 <http://www.aladi.org/NSFALADI/SITIO.NSF/VSTITIOWEB/KYOTO#AGENERAL>

25 <http://www.aladi.org/NSFALADI/SITIO.NSF/VSTITIOWEB/KYOTO#AESPECIFICOS>

26 http://www.wcoomd.org/home_wco_topics_cboverviewboxes_programmes_cbintegrityoverview.htm

27 <http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Model%20Code%20of%20Ethics%20and%20Conduct.pdf>

28 http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Declarations/Revised_Arusha_Declaration_EN.pdf

29 http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Capacity%20Building/Integrity_Development_Guide_E_March_2007.pdf

de integridad efectivo y eficiente. Por último, en el mes de marzo del año 2007 la OMA produjo la última versión del “**Compendio sobre Integridad: Mejores Prácticas**”³⁰, en el cual se encuentran ejemplos e información acerca de códigos de conducta para funcionarios aduaneros adoptados en varios países.

4.3.3 El “Programa Columbus” de Reforma y Modernización de las Aduanas

Otro de los instrumentos claves en materia de “*facilitación de comercio*”, surgidos del ámbito de la OMC, es el programa de cooperación denominado “*Programa Columbus*”³¹, cuyo objeto es contribuir a mejorar el desempeño de las Administraciones Aduaneras en general, a través de diversos instrumentos de gestión puestos a su disposición, con la finalidad de colaborar con ellas a comprender mejor las exigencias del entorno exterior e interior en constante evolución, y a desarrollar capacidades y aptitudes de “autoevaluación” para poder ejecutar un programa amplio y sostenido de mejoras y cambios en materia de organización.

4.3.4 El Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global

Sin lugar a dudas, uno de los instrumentos de carácter internacional más trascendente en materia de “*facilitación de comercio*”, y el más relevante en el ámbito de la OMA, es el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global. Así, cabe recordar que en los últimos años, a consecuencia de los sucesos vividos con relación al 11 – S, los ataques terroristas de Madrid y Londres, y otras situaciones potencialmente similares, ha cobrado singular importancia la vinculación existente entre el sistema de comercio global y la seguridad, ya que dicho sistema – ha quedado claramente comprobado – es susceptible de ser utilizado con fines terroristas, ocasionando graves trastornos al conjunto de la economía mundial.

En respuesta a dicha situación, y a los efectos de poder poner operativa una estrategia adecuada, eficiente y segura, capaz de garantizar – además de la imprescindible seguridad – a esta problemática y dada la necesidad de contar con una estrategia que garantice, además de la seguridad, la fluidez del comercio internacional, los Países Miembros de la OMA adoptaron el 23 de junio de 2005, en la sesión anual del Consejo de Cooperación Aduanera en Bruselas, una Resolución sobre el “Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global”³². Y posteriormente, en junio del año 2006, adoptaron una nueva Resolución para poder hacer efectiva su implementación³³.

El “*Marco*” tiene por finalidad entre otras, la de establecer normas que garanticen la seguridad y que “*faciliten el comercio*”, con el objetivo de aumentar la certidumbre y la predictibilidad, reforzando la cooperación entre las Administraciones Aduaneras, y entre éstas y el sector empresarial. Estos dos ámbitos de cooperación son los dos Pilares en los cuales descansa dicho “*Marco*”, tal como se verá seguidamente.

El **Pilar Aduana – Aduana**, tiene como objetivo fomentar la cooperación entre las Administraciones de Aduanas sobre la base de normas comunes y aceptadas, destinadas a maximizar la seguridad y la facilitación de la cadena logística internacional. El elemento central

30 http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Capacity%20Building/Integrity/CIBP_for_publication20-March2007_English.pdf

31 http://www.wcoomd.org/home_wco_topics_cboverviewboxes_programmes_cbcolumnbusprogrammeoverview.htm

32 http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf

33 [http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Resolutions/Framework_of_Standards_to_Secure_and_Facilitate_Global_Trade_\(june_2006\).pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Resolutions/Framework_of_Standards_to_Secure_and_Facilitate_Global_Trade_(june_2006).pdf)

de este Pilar, es el uso de información previa transmitida vía electrónica para identificar los contenedores susceptibles de presentar riesgos en materia de terrorismo, así como también el empleo de contenedores más inteligentes y más seguros.

Por su parte, el **Pilar Sector privado – Aduana**, señala la necesidad para la Aduana de establecer asociaciones con el sector privado. Su principal objetivo es crear un sistema internacional, que permita identificar a las empresas que ofrezcan mayor garantía en materia de seguridad. Si cumplen con los criterios definidos en el “Marco”, estos socios comerciales son considerados como “operadores autorizados” que pueden, por lo tanto, recibir beneficios concretos, tal y como se analizará posteriormente. Estos beneficios incluyen una mayor agilización en la tramitación de la carga de bajo riesgo, mejoramiento de los niveles de seguridad, optimización de los costos de la cadena logística gracias a una mayor eficacia en materia seguridad, mayor reputación para la empresa, mayor comprensión de las exigencias de la Aduana, y; mejor comunicación entre la empresa y la Administración Aduanera.

Los cuatro elementos básicos del “Marco Normativo” de la OMA, son los siguientes:

- armonizar la información del manifiesto electrónico anticipado a fin de poder evaluar los riesgos;
- utilizar un enfoque común en materia de gestión de riesgos;
- utilizar equipo de detección no intrusivo para efectuar las verificaciones, y;
- que las ventajas sean ofrecidas a las Naciones, Aduanas y empresas.

4.5. La “facilitación de comercio” en el ámbito de la UNCTAD.

La UNCTAD comenzó a participar en la labor de “facilitación de comercio” en 1970, año en que se acordó, en el contexto de la *Comisión Económica Para Europa de Naciones Unidas* (CEPE), que era necesario coordinar la labor de “facilitación” en el ámbito mundial, y fortalecer las funciones técnicas existentes de las Naciones Unidas en ese sector.

Así, y en lo que es la tarea reciente al respecto por parte de dicha organización, en ocasión de la *X Conferencia celebrada en Bangkok*, se estableció un nuevo mandato para la *Secretaría de la UNCTAD*, consistente en “concentrar su labor en las esferas de la economía aplicada al transporte, incluido el multimodal, a la facilitación del comercio y el comercio electrónico”.

En ese marco, cabe destacar especialmente, la realización en el ámbito de la UNCTAD, de la **Reunión de Expertos sobre Facilitación del Comercio como Motor del Desarrollo**, que tuvo lugar en Ginebra los días 21 a 23 de setiembre de 2005³⁴, con arreglo a una *Decisión* adoptada por la *Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo*.

Con referencia a “la aplicación de medidas sobre facilitación del comercio”, se destacó fundamentalmente, la necesidad de urgir la implementación de medidas en materia de “facilitación de comercio” que apuntaran a lo siguiente:

34 Ver al respecto: *Informe de la Reunión de Expertos sobre Facilitación del Comercio como Motor del Desarrollo* en: http://www.unctad.org/sp/docs/c3em24d3_sp.pdf

- la introducción de medidas de “*facilitación en frontera*” como las “*ventanillas únicas*” y las instalaciones físicas y operaciones conjuntas para las Administraciones Aduaneras, resaltando la importancia de involucrar en los proyectos como participantes a las comunidades locales;
- asimismo se hizo hincapié en la inclusión de iniciativas relativas a la infraestructura física, en el fomento de la capacitación del funcionariado y en la importancia que revisiten muchas medidas de “*facilitación de comercio*” que, dando a los funcionarios menos margen para interpretar las normas y reglamentos, es decir, menos discrecionalidad, contribuyen a reforzar las iniciativas destinadas a promover la integridad, y por último;
- en similar sentido, se destacó también la necesidad de consagrar la ratificación de *Convenciones Internacionales* como forma de promover la revisión y actualización de legislaciones nacionales obsoletas, las cuales deben ser necesariamente ajustadas a las disposiciones de dichas *Convenciones*.

Asimismo, con el objetivo de apoyar las negociaciones sobre “*facilitación de comercio*” que vienen teniendo lugar en el ámbito de la OMC, la UNCTAD ha producido un total de 20 ***Notas técnicas sobre medidas específicas de facilitación de comercio***, referidas a temas que han sido objeto de propuestas específicas en el marco de tales negociaciones.

4. 6 Definiciones de “*facilitación de comercio*”.

Por último, se aporta una definición analítico – descriptiva que , se considera que incluye los grandes conceptos que abarcaría el término “*facilitación de comercio*”.

Así, en tal sentido, debe entenderse a la “*facilitación de comercio*” como símil de “***simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera***”, esto es, como la “***simplificación, racionalización y eliminación de procedimientos y controles aduaneros innecesarios, que incrementan de manera artificial los costos asociados a las operaciones de comercio internacional, en desmedro del sector privado, y en perjuicio de las Administraciones Aduaneras***”^{35 36}. Es por ello que, los “*procedimientos aduaneros en frontera*”, deberían responder al “*principio de simplificación*”, el cual tiene relación directa con la “*eficacia aduanera*”, la menor restricción al comercio, la intervención estatal solamente como excepción, y la debida coordinación interinstitucional en materia de procedimientos aduaneros³⁷.

35 LABANDERA, P. “El Rol de las Organizaciones Gremiales en la enseñanza del comercio exterior y su vinculación con la facilitación del comercio”, en *Memorias del Segundo Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero. La cooperación para el desarrollo, la integración económica y la seguridad internacional*, Montevideo, Uruguay, 25 y 26 de mayo de 2006, IIFA, 2006.

36 LABANDERA, P. “Seguridad + Eficiencia + Facilitación + Inteligencia”, en *Revista de Comercio Exterior*, Julio 2005 – N° 38.

37 LABANDERA, P. “La facilitación del comercio y nuestra realidad aduanera”, en *Revista de Comercio Exterior*, Mayo 2005 – N° 36.

La definición brindada, se puede graficar o simbolizar con el siguiente cuadro:



5. TERCERA UNIDAD TEMÁTICA: El objetivo de la “facilitación de comercio”: la reducción de los costos de transacción

Las medidas encaminadas a “*facilitar el comercio*”, tratan de reducir los costos de transacción comerciales. Cabe señalar que dichos costos de transacción no solamente son *directos*, esto es, derivados de cumplir con los complejos procedimientos aduaneros y de reunir toda la información y la documentación requerida, sino también, *indirectos*, ya que los procedimientos ineficientes implican retrasos en frontera que pueden conllevar la pérdida de oportunidades de negocio, además de aparejar costos de depreciación (verbigracia: si se trata de mercadería perecedera) y costos de inventario.

En cuanto a su magnitud, los pocos *Estudios* analíticos y de corte cuantitativo que se han efectuado por organismos serios y confiables, estiman los costos directos entre 1 y un 15 por ciento del valor de la transacción ³⁸ ; mientras – si bien los costos indirectos no suelen expresarse en términos monetarios, sino en tiempo de espera en frontera – no obstante, se han tratado de cuantificar, a partir del promedio de tiempo que se necesita para liberar en aduanas una carga (que varía, promedialmente, entre un día y veinticuatro días, según los casos) y de una estimación de la disposición al pago de los operadores por cambiar el medio de transporte (por ejemplo, el barco por el avión); siendo su conclusión que los costos de transacción indirectos – en estos casos – suponen, al igual que los directos, entre 1 y un 15 por ciento del valor de los bienes comerciados. Y en tal sentido, además, los Estudios referidos señalan que en general, los costos de transacción asociados a la importación son esencialmente similares a los de exportación ³⁹.

Ahora bien, las variaciones tan marcadas respecto a lo que pueden suponer los costos de transacción (si sumamos los costos *directos* y los *indirectos*, oscilan entre el 2 y el 30 por 100 del valor de la transacción), se pueden explicar a partir de tres factores, a saber:

En primer término, porque existen diferencias en la calidad de los procedimientos aduaneros establecidos por los diferentes países, las que se encuentran vinculadas directamente con los niveles nacionales de renta ⁴⁰ , de forma que, en los países de renta más alta y con mayor disponibilidad de recursos, los procedimientos aduaneros suelen llevarse a cabo de manera más eficiente y por tanto menos costosa ⁴¹.

En segundo término, los costos de transacción comerciales, también dependen del tipo de bien que se exportan o importan. Así, para los bienes perecederos las demoras en frontera pueden resultar mucho más costosas que en otros casos. Y además, hay bienes, como algunos agrícolas, pesqueros o forestales, que están sujetos a un plus de fiscalización y control, a través

38 OCDE (2003a): “Quantitative assessment of the benefits of trade facilitation”, TD/TC/WP(2003)31/FINAL y OCDE (2005a): “The economic impact of trade facilitation”, TD/TC/WP(2005)12/REV1.

39 OCDE (2003a).

40 OCDE (2003a).

41 JORDÁN ASENSI, C. “La facilitación del comercio en las negociaciones multilaterales”, en *BOLETÍN ECONÓMICO DE ICE*, No.2931, del 1 al 15 de febrero de 2008.

de inspecciones físicas y documentales, para confirmar que cumplen con múltiples requisitos fitosanitarios y sanitarios, todo lo cual, incrementa en dichos casos, los costos de transacción correspondientes.

Por último, en tercer término, los costos de transacción respectivo, pueden sufrir variaciones sensibles de acuerdo al tamaño de la empresa interviniente en la operación comercial internacional. Así, las pequeñas y medianas empresas (Pymes), afrontan comúnmente, mayores costos, debido a sus menores reservas de capital o por que carecen de personal altamente especializado en su operativa, lo cual, les resta eficiencia. En tal sentido, existen Estudios que sostienen que – más allá que el tamaño per se de las empresas – la variable trascendente para determinar la verdadera magnitud de los costos de transacción, es el tamaño de las actividades comerciales internacionales de las empresas ⁴².

5.1 Los beneficios de la “*facilitación de comercio*”.

El beneficio directo que se deriva de la “*facilitación de comercio*”, es la reducción de los costos de transacción directos e indirectos, la cual apareja – inevitablemente – ganancia en el bienestar que depende de cuánto se reduzcan dichos costos, lo que a su vez depende de la eventual ambición de los programas de facilitación del comercio y del nivel inicial de costos de transacción asociados a la Administración Aduanera de un país determinado ⁴³.

Así, según estimaciones de la OCDE, ante una reducción de un 1 por 100 en los costos de transacción globales, la ganancia en términos de renta mundial podría ascender a 40 millardos de dólares ⁴⁴. Con respecto a la distribución de la ganancia de renta entre las diferentes regiones del mundo, no habría perdedores y se confirma que los países en desarrollo se beneficiarían más de la “*facilitación de comercio*”, pues la Administración de sus aduanas y puertos, es relativamente más ineficiente; y por otra parte, el 20 por 100 de la ganancia de renta podría atribuirse a la disminución de los costos *directos* y el resto a la disminución de los costos *indirectos* ⁴⁵.

5.2 Efectos de la “*facilitación de comercio*” sobre las corrientes de intercambio comerciales, los ingresos estatales y su vinculación con la inversión extranjera directa.

Se ha confirmado empíricamente, que existe una relación positiva entre las “*facilitación de comercio*” y los “*flujos comerciales*” ⁴⁶. Y de hecho, se estima que podría existir un incremento significativo en el comercio mundial, incluso si se dieran reducciones pequeñas en los costos de transacción ⁴⁷. También se beneficiarán tanto los países que exportan a los países cuyas aduanas se mejoran, como los países que introducen las referidas mejoras, produciéndose – así – un “*círculo virtuoso*” como consecuencia de las medidas de facilitación. Y ello porque,

42 OCDE (2003a).

43 JORDÁN ASEÑSI, C. “La *facilitación del comercio*...”.

44 OCDE (2003a).

45 JORDÁN ASEÑSI, C. “La *facilitación del comercio*...”.

46 OCDE (2005a).

47 JORDÁN ASEÑSI, C. “La *facilitación del comercio*...”.

seguramente, las medidas modernizadoras contribuyan a incrementar la recaudación de los derechos en frontera.

Por tanto, la puesta en marcha de programas para la reforma de las aduanas, en el sentido mencionado, puede implicar un incremento significativo en los ingresos aduaneros de los países con Administraciones de Aduanas débiles, incluso si las iniciativas para su modernización son modestas, ya que estos programas pueden aumentar la productividad de las aduanas y reducir la corrupción y los sobornos ⁴⁸.

Finalmente, la oportuna implementación de medidas de facilitación de comercio pueden tener también, un efecto beneficioso en la capacidad para atraer inversión extranjera directa. Es así que, hoy en día, existen numerosas cadenas internacionales de producción que dependen – cada vez más – de la industria de los países en desarrollo y de los mercados emergentes.

En dicho contexto, un grado de transparencia y predicibilidad y seguridad jurídica elevados y costos de transacción bajos, son elementos concluyentes al momento de definir la radicación de una inversión importante, dirigida a implantar industrias exportadoras.

A tales efectos, los Estudios de la OCDE muestran que, de un grupo amplio de empresas encuestadas, más de un quinto de las mismas dejaron de invertir en países en desarrollo, debido a que sus procedimientos en frontera eran ineficientes y/o demasiado costosos ⁴⁹.

5.3 Los costos de implementar las medidas de “*facilitación de comercio*”.

El costo (sobre todo financiero), que apareja la implementación de medidas de facilitación de comercio para los países que han optado por efectivizarlas, se ha convertido – huelga decirlo – en un tema central en las negociaciones multilaterales. Así, aún cuando existe una gran carencia de información consistente, fiable y comparable sobre los costos referidos, la OCDE⁵⁰ ha compilado una serie de casos nacionales, en base a la experiencia de los referidos países, y ha logrado sistematizar el tema, extrayendo una serie de conclusiones generales, entre las que podemos citar las siguientes.

En el referido Estudio se identificaron una serie de áreas temáticas de importancia, necesarias para lograr que los procedimientos requeridos en el comercio internacional sean realmente efectivos y eficientes, y a tales efectos, se examinó el costo de las medidas asociadas a cada una de las áreas referidas (verbigracia: publicación de los requisitos exigidos para comerciar, procedimientos de apelación efectivamente implementados, almacenamiento y procesamiento de los datos obtenidos, etc.).

Ahora bien, en lo que a las áreas referidas corresponde, y a los efectos de la determinación de sus costos, puede realizarse la siguiente clasificación, según el monto requerido por los mismos:

“**Costos de fiscalización**”: en los mismos se puede incluir tanto a los costos relacionados con la evaluación de riesgos, como aquellos basados en auditorías (tanto a priori como a posteriori de los despachos respectivos), y el establecimiento de procedimientos espaciales para

48 OCDE (2005a) y JORDÁN ASENSI, C. “La facilitación del comercio...”.

49 OCDE (2005a).

50 OCDE (2005b): “The cost of introducing and implementing trade facilitation measures”, TD/TC/WP(2005)27.

las personas autorizadas (que reducen los tiempos de espera y los costos para algunos “clientes especiales”). Estas áreas son sin duda las más costosas, ya que requieren una elevada inversión en equipamiento, tecnología de la información, reclutamiento y entrenamiento de personal especializado).

“**Costos de regulación**”: que vienen inevitablemente asociados a la adaptación que requiere la implementación de las nuevas medidas y procedimientos. Así, los mismos se vinculan con la necesaria adopción de una nueva legislación, o a lo menos, la enmienda de la existente, y su monto varía según la estructura legislativa de cada país.

“**Costos institucionales**”: son aquellos derivados de la puesta en marcha de las nuevas estructuras administrativas requeridas para poner en funcionamiento operativo la reforma respectiva. Su incidencia también varía según la estructura institucional de cada uno de los países, así como la versatilidad y preparación de sus cuadros funcionales.

“**Costos de automatización de los procedimientos**”: estos costos (por ejemplo, la previsión estable de energía, medios de comunicación, Internet, etc, así como los salarios de los técnicos encargados de la implementación y mantenimiento de los sistemas correspondientes), que no fueron oportunamente incluidos ni ponderados en el Estudio que se viene analizado ⁵¹; si lo fueron en otra ocasión por la misma institución, habiéndose llegado a la conclusión de que – en algunas ocasiones – puede llegar a tener una incidencia directa de hasta dos tercios del costo total de la modernización de las Aduanas ⁵². Sin embargo, estos costos están disminuyendo sensiblemente, gracias a las innovaciones tecnológicas ⁵³.

En cualquier caso, los mismos Estudios predichos, también han demostrado que los costos relacionados con la “*facilitación del comercio*”, pueden ser satisfactoriamente compensados, con el ahorro que – en personal en frontera, el mejor control y el incremento de la recaudación por concepto de ingresos aduaneros – se produce. Y además, dichos costos, son mayores aún para el caso de los países en desarrollo, menos adelantados y de economías más vulnerables⁵⁴.

En síntesis y en relación a lo expresado precedentemente, cabe resaltar que – del análisis efectuado – se desprende que **los costos de transacción comerciales, que derivan directa o indirectamente de los procedimientos aduaneros ineficientes existentes, pueden suponer – según los casos – entre un 2 y un 30 por 100 del valor de transacción de las mercaderías que se exportan o importan.**

Además, se sabe que estos costos, incrementan el precio de los productos comerciados a nivel del mercado internacional, y distorsionan la asignación de recursos respectivos, resultando en una pérdida neta del bienestar de los países.

Las medidas de “*facilitación de comercio*” tratan justamente de, *simplificar y armonizar los procedimientos comerciales y aduaneros para conseguir unas transacciones internacionales más fluidas y menos costosas.*

51 OCDE (2005b).

52 OCDE (2003b): “The role of automation in trade facilitation”, TD/TC/WP (2003)21/REV2.

53 JORDÁN ASENSI, C. “La facilitación del comercio...”.

54 OCDE (2005b).

Según algunos *Estudios* – tal como se ha podido ver – si se lograran reducir los costos de transacción globales en un 1 por 100, la ganancia en términos de renta mundial podría ascender a 40 millardos de dólares, la cual beneficiaría en primer término a los operadores comerciales y a los consumidores, sin perjuicio del beneficio indirecto que se generaría para los propios Gobiernos nacionales.

Además, los programas de “*facilitación de comercio*” – previsiblemente – tenderían a acrecentar el volumen de comercio internacional, a incrementar los ingresos aduaneros de los países con Administraciones en frontera débiles, y a fortalecer el atractivo de los países, al momento de intentar atraer inversiones extranjeras.

En tal sentido, esos programas a los efectos de resultar verdaderamente más efectivos, deberían diseñarse incluyendo prioritariamente, medidas tendientes a alcanzar la simplificación de los requerimientos, la automatización y el logro de mayor información, pero siempre enfocados hacia la reducción del tiempo de despacho de las mercaderías en aduana.

Otro aspecto a destacar es que, los beneficios inducidos por la “*facilitación de comercio*”, son potencialmente mayores para países en desarrollo (como es nuestro caso), pues la Administración de sus aduanas y sus puertos es relativamente menos eficiente. No obstante, cabe recordar que la facilitación conlleva unos costos – sobre todo, si las medidas requieren, como sería nuestra situación, inversión en capital y trabajo especializado – que son significativos y relativamente mayores para los países en desarrollo y menos avanzados, pero previsiblemente amortizables con el incremento de la eficiencia tanto en materia de recaudación como de gestión.

6. CUARTA UNIDAD TEMÁTICA: El tratamiento de la “facilitación de comercio” en los diferentes foros de negociación internacional.

Como se señalará seguidamente, el tópico objeto del presente trabajo de investigación (“*facilitación de comercio*”), ha sido objeto de análisis y previsión en casi todos los *Acuerdos Preferenciales Comerciales* más relevantes a nivel regional y multilateral. A los efectos del presente estudio, hemos seleccionado alguno de ellos, los más representativos al respecto, y del examen de los mismos hemos podido determinar que existen dos niveles de tratamiento con respecto al punto objeto de investigación:

por un lado, existe un “*mínimo común denominador*” de ítems, que son contemplados en todos los *Acuerdos*, en especial, en los “*Acuerdos de tercera generación*” (*vgr.*: transparencia y previsibilidad, comercio sin papeles, simplificación de los procedimientos aduaneros, etc.), y;

por otro lado, existen una serie de *temas “no trascendentes”*, que son consagrados solamente en algunos de dichos *Acuerdos*, e incluso, de manera vicaria (*vgr.*: implementación de la “*consulta previa*”, *Códigos de conducta para los funcionarios aduaneros*, la figura del “*Operador Económico Autorizado*”, etc.).

7. QUINTA UNIDAD TEMÁTICA: Una nueva figura jurídico – aduanera que asegura la “*facilitación de comercio*”: el “*Operador Económico Autorizado*”.

Una de los instrumentos operativos más eficaces para lograr una verdadera “*facilitación de comercio*”, lo constituye sin duda alguna, la nueva figura del “*Operador Económico Autorizado*” u “*Operador de confianza*”, que – de funcionar correctamente – permitirá lograr la necesaria interacción entre los sectores público y privado.

7.1 Introducción y antecedentes.

En el marco de lo que en la jerga del comercio internacional, se ha dado en llamar “*los nuevos temas de la OMC*”, encontramos – tal como ya mencionáramos – a la “*facilitación de comercio*”. Y dicha “*facilitación*” se ha intentado plasmar y operativizar mediante la implantación de una serie de instrumentos conceptuales que permiten su consolidación a nivel de los sistemas aduaneros respectivos.

Y uno de ellos, sino el más importante, es el conocido como **Operador Económico Autorizado** (OEA), que ha sido recogido por la normativa doméstica correspondiente tanto en la Unión Europea, los Estados Unidos de América y China, así como por la normativa de carácter multilateral, al amparo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), sin perjuicio del constante aporte del sector privado.

Así, con la finalidad de consolidar la seguridad a lo largo de toda la cadena logística en materia de comercio internacional, luego del evento del “11-S”, tanto a nivel de la Unión Europea, a través de la Comisión, con la aprobación del denominado *Programa de Seguridad en Materia Aduanera*; como de los Estados Unidos de América, donde se ha adoptado el *Customs - Trade Partnership Against Terrorism* (C -TPAT); y en China, que ha puesto en funcionamiento el *Programa de Cooperación Relativo a la Seguridad de la Cadena Comercial* (junto con la propia Unión Europea), se ha dado el primer paso hacia la fortalecimiento del OEA.

Y estas iniciativas individuales, han sido complementadas a nivel multilateral, en el ámbito de la OMA, a través de la aprobación y puesta en funcionamiento del *Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global* (SAFE).

7.2 ¿Qué es el OEA?.

Es la persona (física o jurídica) que, contando con un historial satisfactorio de cumplimiento de los requisitos y procedimientos aduaneros, un sistema adecuado de gestión de los registros comerciales y de transporte (y por tanto, capaces de facilitar el respectivo control aduanero), una solvencia financiera acreditada y niveles de seguridad adecuados; solicita de manera voluntaria a la Administración estatal correspondiente su reconocimiento y habilitación como un “*operador de confianza*”, esto es, como “*socio de confianza*” de la Administración en sus trámites y operaciones aduaneras, a lo largo de toda la cadena de suministros a nivel internacional. Y si ello prospera, es decir, si recibe la autorización correspondiente como OEA,

sus trámites y procedimientos se verán favorecidos con un valor añadido: mayor velocidad y menor control – y por tanto – menores costos asociados al negocio internacional respectivo.

7.3 ¿Cuál es la razón de ser de la figura del OEA?

Su origen como instrumento del comercio internacional, tiene una doble fundamentación, a saber: por un lado, el notable incremento del comercio internacional (tanto de bienes como de servicios) que se ha dado en la última década, y; por otro lado, la necesidad imprescindible a nivel mundial, en este nuevo contexto internacional, de aplicar medidas de seguridad más rigurosas y eficaces, susceptibles de “*facilitar*” dicho flujo de mercancías, sin dejar de mantener altos estándares de control.

Es por ello que – tal y como hemos sostenido a lo largo del presente trabajo – las Administraciones Aduaneras, en general, y la nuestra en particular – deberán adaptar su accionar a los requerimientos que los “*nuevos tiempos*” en materia de comercio internacional imponen. Y un buen ejemplo de ello, es la creación y consolidación del OEA.

7.4 ¿Qué ventajas aparece esta figura para el sistema aduanero y la cadena logística a nivel del comercio internacional?

El *status* de OEA, otorga una serie de ventajas operativas y económicas, como ser: la simplificación de los procedimientos de control establecidos por las Autoridades Aduaneras respectivas, una clara “*facilitación*” de la operativa aduanera correspondiente, la disminución de los controles físicos y documentales de precepto, y – claro está – el prestigio o “*marca*” que tal régimen de preferencia aparece para su beneficiario.

La normativa más moderna (*vgr.*: las últimas modificaciones en materia aduanera introducidas en la Legislación Comunitaria de la Unión Europea por el Reglamento (CE) N° 648/2005 del *Parlamento Europeo* y del *Consejo*, de 13 de abril de 2005, y por el *Reglamento* (CE) N° 1875/2006 de la *Comisión*, de 18 de diciembre de 2006, que otorgan vigencia a esta figura – a nivel de dicha Unión – desde el primero de enero del presente año), establece que cualquier operador que cumpla con los exigentes requisitos preestablecidos (adecuados sistemas de gestión e información, un “*prontuario aduanero modelo*”, probada solvencia financiera, instalaciones físicas adecuadas y excelentes niveles de seguridad), podrá solicitar y obtener el reconocimiento como OEA, con el *plus* que dicha circunstancia implica en su relacionamiento comercial a nivel internacional.

7.5 ¿Qué ha hecho nuestro país al respecto?

En el Uruguay, la Dirección Nacional de Aduanas, como consecuencia de su compromiso en el ámbito de la OMC, y en el ámbito de su adhesión al *Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de la Organización Mundial de Aduanas* resolvió – a través de la Orden del Día N° 37 de 13 de junio de 2007 – crear un *Grupo de Trabajo* relativo a la implementación del OEA, integrado por representantes de diferentes Direcciones de la DNA, así como de algunos operadores privados (la Organización BASC).

8. SEXTA UNIDAD TEMÁTICA: Los problemas comunes con que se enfrentan los operadores privados, frente a todas las Administraciones Aduaneras, en materia de “*facilitación del comercio*”.

La problemática de carácter general, que afecta a todos los operadores de comercio exterior, puede resumirse en los siguientes párrafos que han intentado relevar, entre los distintos subsectores intervinientes, cuáles son los principales problemas a los que se enfrentan en su operativa diaria.

En primer término, **existe – a nivel de comercio exterior**, y en relación a la inmensa mayoría de las dependencias internas de la Administración Aduanera uruguaya – un **debilitamiento del sistema de reglas que ordena dicho comercio**. *¿Por qué?*, básicamente porque hoy se torna difícil – en muchas ocasiones – saber con exactitud cuáles son los costos directos e indirectos asociados a la importación o exportación de un producto determinado; porque en muchos casos se producen injustificadas trabas burocráticas, sin respaldo normativo alguno más que la propia “*interpretación peculiar*” del funcionario de turno; porque en relación a algunos productos existe un “*pintoresco*” sistema de “*licenciamiento previo*” que se acerca más a una *restricción no arancelaria* que a una *medida de defensa (o control) comercial*, etc ⁵⁵.

En segundo término, es bueno recordar que **en materia de interpretación de normas jurídicas, existen disímiles (y lo que es peor aún, contradictorias) posturas con relación a conceptos claves en materia de comercio exterior, a nivel incluso de las propias dependencias internas de la Aduana**. Así, por ejemplo, la interpretación que se realiza del *Código de Valoración del GATT / OMC* o del *régimen de origen* correspondiente a cada *Acuerdo Preferencial*, por parte de las diferentes oficinas estatales o paraestatales intervinientes en cada uno de los trámites correspondientes (incluso entre las diferentes dependencias o funcionarios de una misma repartición), no siempre es consistente ni uniforme, con lo cual se potencia el “*anticlima de certeza*” que no debería existir en el sistema de comercio exterior. Y ello, claro está, no es un problema que afecte únicamente a nuestra Aduana, sino que – al vivirse por parte de los operadores en toda la región – el problema se multiplica.

En tercer término, **la falta de transparencia y de previsibilidad en el accionar de la Administración Aduanera**, como instrumento para afirmar la certeza y la seguridad de los operadores privados, se encuentra absolutamente menguada, y potenciada por la inexistencia de una instancia de consulta previa y vinculante que permita a los operadores, mitigar los riesgos ya de por sí importantes, en materia de comercio internacional.

En cuarto término, **la excesiva demora en resolver las eventuales controversias o contencidas que puedan surgir en relación a la interpretación de las normas y operativas existentes**. Y ello se potencia, con la inexistencia de un régimen de “*consulta previa vinculante*”.

En quinto término, puede afirmarse que, **la igualdad de condiciones en el trato a los operadores de comercio exterior, tanto a nivel interno (como internacional), no resulta ser el**

55 LABANDERA, P. “Viejos desafíos para una nueva Administración”, en *Revista de Comercio Exterior*, Marzo 2005 – N° 34.

más adecuado ya que – salvo casos excepcionales – no se ha implementado un sistema en el cual se permita una utilización racional de los antecedentes (correctos o incorrectos) aduaneros de dichos operadores; premiando a aquellos que han tenido siempre un comportamiento ejemplar y en su mérito facilitando sus respectivas operativas; o por el contrario, fiscalizando con mayor profundidad a aquellos cuyo accionar no ha sido del todo correcto. La novel figura del “Operador Económico Autorizado” u “Operador de Confianza”, que por ejemplo, se ha puesto operativa de manera reciente en algunos países y que ha sido prevista en los proyectos de *Código Aduanero del Mercosur* y de *Código Aduanero Uruguayo* que se vienen estudiando, resulta ser un avance trascendente en el sentido señalado.

En sexto término, la **reglamentación actual del régimen vigente en materia de Admisión Temporal de insumos, no constituye un cuadro de certezas y predictibilidad para los operadores intervinientes**. Por el contrario, cabe señalar que existen una serie de inconsistencias normativas importantes, sobre todo en lo que atañe a los aspectos infraccionales, y la eventual participación de los organismos intervinientes al momento de su control y fiscalización (sean éstos públicos o personas públicas no estatales, como es el caso del LATU). El punto más conflictivo está centrado en la producción de eventuales errores operativos – que no sean consecuencia de maniobras fraudulentas – al momento de afectar las Admisiones Temporarias respectivas, provocándose diferencias o inconsistencias al momento de la descarga correspondiente para la exportación de los productos finales.

En séptimo término, la **ausencia de “cooperación interinstitucional” entre los organismos intervinientes en las operaciones de exportación o asociadas a las mismas** (*vrgr.*: admisión temporal previa, bajo el régimen del Decreto N° 380/2004). Muchas veces, la exportación definitiva de un producto, es el resultado de un proceso de producción, elaboración y preparación que implica la participación de varias Unidades estatales o paraestatales, que necesariamente deben coordinar sus actividades, requerimientos, tiempos y criterios, a los efectos de no afectar – ni temporánea (en ningún caso, los plazos respectivos son perentorios), ni formal, ni sustancialmente – una exportación definitiva. Y sin embargo, dicha “cooperación interinstitucional”, en muchas ocasiones no funciona de la mejor manera, generándose superposiciones de trámites, requisitos, documentos, etc., con lo cual, se incrementan artificialmente los “costos de transacción” correspondientes.

En octavo término, la problemática que se presenta en torno a la **necesaria “asociación informática” que se debe efectuar con la documentación correspondiente al momento de la exportación**. y este ha sido un problema muy puntual, pero muy trascendente que se ha presentado en los últimos tiempos al momento de efectuarse un trámite de exportación, sobre todo, en aquellos casos en que la mercadería respectiva ha sido ingresada – previamente – a un “exclave aduanero”, como el *Puerto de Montevideo*, para ser remitida desde ahí, hacia el exterior. Así, cuando el Agente de Carga interviniente (Marítimo o Aéreo), remite la información de precepto a la Aduana, si de la misma surge algún tipo de inconsistencia (sea ésta intrascendente, subsanable o trascendente), el Despachante de Aduanas interviniente (de modo preceptivo), no puede efectuar la necesaria “asociación informática” de la documentación correspondiente, por lo cual, el exportador (propietario del producto), se constituye en un verdadero rehén de la problemática surgida, ya que no se puede efectuar el “cumplido” aduanero de precepto, y por tanto, culminar de manera normal el trámite iniciado. Así, por ejemplo, hasta no finalizar en

forma adecuada el trámite predicho, no podrá comenzar la tramitación ante la DGI solicitando la expedición de los certificados de devolución de tributos, cuando corresponda.

En noveno y último término, **la ausencia de “*documentación electrónica*” para la tramitación de las operaciones correspondientes.**

9. SÉPTIMA UNIDAD TEMÁTICA: Propuestas y Recomendaciones a los efectos de poder alcanzar el debido y esperado equilibrio entre fiscalización y “*facilitación del comercio*”.

Considerando que la OMC es un organismo multilateral que cuenta con normas vinculantes, necesariamente los temas que se incluyen deben ser seguidos por sus Países Miembros, y es por eso que en la actualidad, se está asociando – a nivel mundial, y tal como analizaremos ulteriormente – el concepto de “*facilitación de comercio*” con el de *simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera*.

Y es también por dicha razón que este concepto constituye una problemática que de una u otra manera, comienza a ser abordada con interés por todos los *Acuerdos de Integración* existentes, incluidos los regionales y subregionales, que tanto se han desarrollado y expandido desde la creación de la OMC al día de hoy.

Así, tanto la “*facilitación del comercio*” en general como la “*simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera*”, ya sea que se trate de aplicar disposiciones multilaterales, regionales o de cualquier otro nivel, siempre que éstas no vayan a convertirse en “*letra muerta*”, necesariamente van a requerir en último término, su internalización (y adaptación) a nivel nacional. Y eso exige, entre otras cosas, a saber:

- reformas o transformaciones estructurales en el funcionamiento institucional y orgánico del aparato estatal;
- capacitación profesional de los funcionarios gubernamentales correspondientes y;
- la adquisición y posterior utilización de equipos electrónicos de fiscalización, de alto costo.

Ahora bien, en la medida en que se pretende que el presente trabajo no sea únicamente analítico, sino también propositivo, se sugieren una serie de medidas que – en la opinión del autor– contribuirían a “*facilitar el comercio en materia aduanera*”.

En términos específicos, parece haber cierto consenso en que los “*procedimientos aduaneros en frontera*”, deberían responder al “*principio de simplificación*”, el cual tiene relación directa con la “*eficacia aduanera*”, la menor restricción al comercio, la intervención estatal solamente como excepción, y la debida coordinación interinstitucional en materia de procedimientos aduaneros ⁵⁶.

¿Qué otras “*tareas*” deberían emprender las Administraciones Aduaneras correspondientes, a los efectos de permitir un mayor grado de desarrollo de la “*facilitación del comercio*”?: Se considera que las mismas deberían centrarse en seis **grandes temas** e implementar “*medidas*” en dicho sentido.

56 LABANDERA, P. “La facilitación del comercio y nuestra realidad aduanera”, en *Revista de Comercio Exterior*, Mayo 2005 – N° 36.

En primer lugar, mostrarse como Administraciones “*previsibles*”, ejecutoras de políticas de Estado de un “*país serio*”. La “*seriedad*” en este caso, va a estar dada por la promesa de cumplir con los compromisos asumidos con los operadores del sistema aduanero, al momento de dictarse las normas jurídicas que regulan las diferentes operaciones aduaneras; y con mantener una postura similar con los nuevos operadores que ingresen al sistema de ahora en más.

En segundo lugar, desterrar esa imagen existente a nivel aduanero, en casi todas las Naciones, de que “*todo varía o puede llegar a variar, permanentemente*”. El estilo, y sobre todo, el ejercicio de la potestad pública de fiscalización y control, debería ser coherente y tener en cuenta el “*estado de confianza*” que se ha generado en los administrados al momento de autorizar o negar determinadas operativas aduaneras⁵⁷.

En tercer lugar, adoptar una postura de “*diplomacia administrativa*”, generando desde la propia Administración un diálogo fluido y técnicamente rico con los diferentes operadores privados del sistema de comercio exterior, buscando alcanzar “*sinergias positivas*” entre el sector público y el privado.

En cuarto lugar, atacar con firmeza y convicción las diferentes irregularidades que puedan surgir y perjudicar al sistema aduanero, pero hacerlo dentro de las normas vigentes, sin prejuicios, y teniendo siempre presente que los operadores serios del sistema, que son la inmensa mayoría, cumplen también un papel importante ya que generan trabajo y prosperidad a nivel de toda la sociedad. Todos los actores del *sistema* tienen conciencia de que siempre existen algunos sujetos que actúan al margen de la legislación vigente provocando un daño muchas veces irreparable. Y es por ello que las baterías de control de las Administraciones Aduaneras respectivas, deberían dirigirse a reprimir esas “*acciones patológicas*”, y no a generar artificialmente infracciones e irregularidades donde no se cometen, alejando – en éste último caso – a la ansiada “*facilitación de comercio*”.

En quinto lugar, acudir a la “*colaboración*” del Poder Judicial, para que en los casos controversiales actúe como verdadero “*árbitro componedor*”.

Y por último, en sexto lugar, se deben extremar los cuidados y los esfuerzos por “*revalorizar la confianza*” en el sistema aduanero. Así, la confianza y sobre todo, la “*buena reputación*”, son conceptos que se obtienen parsimoniosamente, pero se pueden perder instantáneamente. Es por ello que, el debido actuar, conforme a Derecho, previsible, sin cambios sorpresivos y arbitrarios en contra de los administrados y contribuyentes, debe ser el objetivo central de toda Administración Aduanera que pretenda insertarse en el sistema de comercio internacional actual, bajo el “*paraguas conceptual*” de la “*facilitación de comercio*”.

57 LABANDERA, P. “Un tema pendiente de definición. Uruguay como centro internacional de cargas”, en *Revista de Comercio Exterior*, Abril 2005 - N° 35.

10. OCTAVA UNIDAD TEMÁTICA: Conclusiones generales.

Luego de haber analizado en profundidad la temática objeto de la presente investigación, y teniendo en cuenta la escasa producción académica al respecto, por un lado, pero; por otro lado, no poca consagración normativa en los diferentes foros de negociación internacional, sobre todo en aquellos de “tercera generación” de la “*facilitación de comercio*” como punto relevante en materia aduanera, se han podido extraer las siguientes **conclusiones generales** que, en otra oportunidad – y esa es la máxima aspiración en relación al presente trabajo – quizás puedan constituir insumo conceptual para nuevos trabajos de investigación vinculados a ésta área temática.

Ellas son, a saber, las siguientes:

- › El número, volumen y valor de las operaciones de comercio internacional se ha venido incrementando exponencialmente desde las últimas décadas del pasado siglo. Ello ha hecho necesario compatibilizar las medidas de facilitación y agilización de dicho comercio, con los también pertinentes sistemas de control y seguridad frente a los distintos riesgos que lo amenazan (terrorismo internacional, crimen organizado, actuaciones contra derechos de los consumidores y el medio ambiente, fraude a los derechos de propiedad industrial e intelectual, fraude aduanero y fiscal, etc.).
- › En la medida en que los medios tradicionales de control físico en frontera de las expediciones comerciales se han mostrado claramente insuficientes a tal fin, ello ha hecho necesario adoptar otras medidas entre las que se encuentran la colaboración entre las Aduanas y aquellas empresas privadas ligadas al comercio internacional que están dispuestas a adoptar unos elevados estándares de seguridad en el desarrollo de su actividad. Tales empresas serán consideradas “empresas seguras y de confianza”, tanto por las Aduanas respectivas como por las demás empresas que intervienen en las cadenas logísticas de comercio internacional, cadenas que de este modo verán incrementadas sus niveles de seguridad debido a la cualidad de operadores seguros que las integran. En tal sentido, las principales economías mundiales ya han comenzado a instaurar la figura del “*Operador Económico Autorizado*” u “*Operador de Confianza*”.
- › Ahora bien, según se desprende de la investigación efectuada, el concepto más aceptado de “*facilitación de comercio*”, se vincula con la *simplificación, racionalización y armonización de los procedimientos aduaneros en frontera*.
- › Así, luego de haber reseñado todos los *Acuerdos Preferenciales Comerciales* estudiados, se pueden desprender esa y las siguientes conclusiones particulares, que a continuación se detallan:
 - No existe una concepción única del concepto “*facilitación de comercio*” en el plano operativo de las negociaciones internacionales, ya que cada uno de estos *foros*, salvo las similitudes oportunamente reseñadas, tiene una caracterización propia de las medidas involucradas.
 - En el desarrollo de las mismas, ya sea en las normas que dieran origen al *Tratado* respectivo, como en las disposiciones ulteriores dictadas en ese marco, la mayoría

de los foros analizados ha incorporado normativas que se refieren – tanto sustantiva como nominalmente – a diversos aspectos puntuales y parciales que forman parte de un “*concepto amplio de facilitación de comercio*”, aunque éste término no haya sido – en varias ocasiones – nombrado explícitamente, si bien en la ratio de cada una de estas reglas está implícita la idea o el objetivo de simplificar y de hacer más fluidas las relaciones económicas internacionales entre los países⁵⁸.

- La secuencia temática de las normativas respectivamente creadas en las diversas organizaciones o *foros*, ha sido variable y derivada de la voluntad política existente y de las necesidades específicas más apremiantes en cada caso. Por lo tanto, no ha existido – necesariamente – una “*correspondencia temporal*” en los avances propios de cada uno de los procesos analizados⁵⁹.
 - Por último, aún cuando la idea de “*facilitar el comercio*”, e incluso el uso del mismo término no representan fenómenos nuevos, ni siquiera en su aplicación exclusiva a los asuntos aduaneros⁶⁰; también es cierto que – hasta su recepción e impulso por parte de la OMC y la OMA – la “*facilitación de comercio*”, aún entendida solamente como la simplificación, racionalización y eliminación de procedimientos y controles aduaneros innecesarios ha sido considerada tradicionalmente como una actividad de “carácter menor” en la estructura jerárquica de la *política comercial* y en el mundo de los negocios internacionales⁶¹; pero, sin embargo, en la nueva realidad del comercio internacional, la “*facilitación de comercio*” (en sentido amplio), constituye una problemática que de una u otra manera comienza a ser abordada con interés superlativo por parte de todos los Acuerdos de Integración existentes, sean éstos, regionales, subregionales o multilaterales⁶².
- › Estas ideas, que cobran relevancia en el mundo moderno, están absolutamente en correspondencia con los intereses fundamentales de las negociaciones actuales sobre “*facilitación de comercio*” para mejorar y ampliar los artículos V, VIII y X del GATT de 1994. Y en algunos países, donde se ha avanzado suficientemente en la aplicación de estas medidas, la vigencia de estas propuestas no ha generado costos importantes.
 - › En último término, y ante la interrogante planteada de si los procesos de fiscalización y control, son compatibles con el concepto de “*facilitación de comercio*”, se ha arribado a la solución afirmativa. Y ello porque, como se ha expresado, el contexto internacional, de crecimiento económico y comercial exponencial y minoración de los aranceles aduaneros – contemporáneamente – con un incremento también importante de la necesidad de implementar medidas de seguridad y protección, ha hecho imperioso que se encuentren y determinen procesos de equilibrio entre ambos conceptos.

58 IZAM, M. “Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente”, en *Serie Comercio Internacional* N° 19, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2001, págs. 9/10.

59 *Ídem*.

60 Así, cabe recordar que la necesidad de “*facilitar el comercio*” en América Latina, ya se hizo presente en 1928, en ocasión de la *Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos*, donde se aprobaron dos *Resoluciones* sobre “*simplificación y normalización de trámites aduaneros y formalidades portuarias*”.

61 Véase BRENDA A. JACOBS, POWELL, GOLDSTEIN, FRAZER 6 LLP (2000), Washington, *Facilitación comercial acapara primer plano*, Documento al que puede accederse directamente a través de la siguiente página de Internet: (<http://www.Bobbin.com/BOBBINGROUP/LABOBINA/may00/facil.htm>)

62 Al respecto, puede verse la página ix del Documento titulado *Trade Facilitation Recommendations: Trade Data Elements Directory*, Volume III, Organización de las Naciones Unidas, CEPE, New York and Geneva, 1996, cit. por IZAM, M., *ob. cit.*, pág. 11.

Pablo Labandera, PhD (C) en Derecho y Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco.

Master en Derecho y Técnica Tributaria, Universidad de Montevideo.

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Profesor de Derecho del Comercio Internacional y Derecho Tributario del Comercio Exterior, en la Universidad de Montevideo, la Universidad Católica del Uruguay y la Fundación ITAÚ.

Ex – Coordinador Técnico del Programa NACIONES UNIDAS/BID y el Ministerio de Economía y Finanzas de la República Oriental del Uruguay, para la Modernización de la Administración Fiscal – Administración Aduanera del Uruguay.

Socio del Estudio Jurídico “Pescadere,,Peri, Labandera & Pezzutti – Abogados”.

Asesor de la Firma DELOITTE, en materia de Comercio Exterior y Derecho Aduanero.

COMENTARIO: Cr. Horacio Alais Universidad Austral - Argentina

Comentando lo que decían anteriormente, desde la perspectiva de la corriente exportadora se advierte, a la política aduanera indudablemente como uno de los factores que más inciden en los costos y en la actividad del comercio exterior. En especial en lo relativo a lo que a operatoria, se refiere

En este sentido, y con carácter general, las aduanas no controlan al que se va, sino que es un tema que se lo dejan a la aduana del país que va a recibir al pasajero. Esto es universal. En el tráfico de mercancía, pasa exactamente lo mismo. Hay una idea de controlar poco al que saca la mercadería o la exporta, y le carga el problema al país de la importación. En este contexto, y en un mundo globalizado, cuyos paradigmas están en tela de juicio en la actualidad, con nuevos vientos de neoproteccionismo, crisis económica, etc, evidentemente pareciera que las perspectivas que a tener en los próximos años, es subsistencia de las producciones básicas primarias, por un lado, empezando a aflorar, por otro, algunos viejos conceptos, como el de desarrollo del mercado interno, por ejemplo.

En consecuencia, es posible observar, una serie de normas y principios que se han elaborado en el seno de la Organización Mundial de Comercio a través del organismo competente tributario de ésta, que tiene que ver con la actividad aduanera y lo referente a la organización mundial de aduana. La cual, en este contexto y en este paradigma, siempre se ha buscado que propenda a facilitar el comercio, tratando de que este no vaya en contra de la actividad específica de la aduana, que es el control del tráfico internacional de mercancías, y en consecuencia, como implementar mecanismos que ayuden al control, pero que también faciliten el comercio.

Sobre esta idea se trabajaron desde la Organización Mundial de Aduanas, tres pilares básicos.

El primero es el que se denomina aduana sin papeles, es decir donde la incidencia de los agentes que interactúan, tanto particulares como oficiales, los funcionarios de aduana, estén con la menor cantidad de papeles en la tramitación, porque genera dificultades, errores, situaciones que no han sido previstas, y muchas veces esto genera actividades de corrupción, gauchadas, favores que de alguna manera terminan resintiendo el sistema.

Por otro lado, el otro elemento fundamental es que obviamente si no se tiene que trabajar con papeles, se tiene que trabajar con mecanismos informáticos fiables, que permitan realizar esta tarea desde una terminal, desde una oficina, siendo el control pasible de ser realizado en forma informática por parte de los funcionarios de aduana.

El tercer módulo, tiene que ver con el personal aduanero, prácticas que tengan que ver con la lucha contra la corrupción, esto trabajando sobre la idea de reglamentos aduaneros claros, concretos, vacíos de toda ambigüedad, en la que quede el poder del funcionario reducido a la mínima expresión, y por otro lado, con una alta capacitación del personal de aduanas. No sirve tener el mejor sistema, si el funcionario no está debidamente capacitado.

La capacitación va para ambas partes, no solo para el funcionario, sino también para el operador que tiene la obligación, en Argentina, tanto el agente de transporte aduanero, como el despachante de aduana, además de brindar un servicio privado, integra y participa como

agente auxiliar del servicio aduanero. Es decir la Aduana lo intima a que sea un colaborador de la actividad de control que se realiza en comercio exterior.

Es en este contexto que la Aduana implementó y adoptó las pautas generales sobre el operador aduanero confiable y fue regulado por una nota externa. Básicamente, se creó un sistema en la que de acuerdo a los antecedentes y a las pautas de los umbrales de riesgo que los institutos aduaneros han establecido por empresa, por tipo de mercancía, por destino, permita que toda la demanda por carga de documentos, certificaciones y consolidaciones de carga, carga de precinto y su posterior salida del país, se haga sin intervención aduanera.

El sistema es análogo a lo que se ha implementado en la Unión Europea, y que en consecuencia obliga a que los candidatos o interesados en intervenir en este tipo de actividad, se tienen que inscribir ante el servicio aduanero. Al día de hoy, solamente tres empresas lograron este régimen tan simpático. La primera de las empresas Havana, que fabrica alfajores. La segunda empresa, Abott, laboratorio internacional con amplia radicación, y muy antigua en la Rep. Argentina, y por último, una empresa que se dedica a varios rubros de limpieza y producción alimenticia, la firma Unilever, una empresa de presencia casi centenaria en la Rep. Argentina. Llama la atención, que en el contexto de la exportación que tiene el país, la ausencia de los grandes exportadores de productos del agro, generalmente concentrado en 5, 6, o 10 grandes empresas, que utilizan diversos tipos de manufacturas, productores de aceite, granos, harinas, etc.

Tampoco, hasta ahora no hay ninguna PYME incorporada, y la única diferenciación que tiene al respecto del régimen general, es que no le pide ningún tipo de constitución, de garantía ante el servicio aduanero por esta actividad que se va a realizar.

¿Cuáles son las ventajas de esta actividad?

En principio, se podría reducir a que las empresas pueden hacer todo desde su planta, no necesitan presentarse físicamente en la Aduana, optimiza la operativa para poder acceder al sistema las 24 hrs todos los días del año. No existe el canal naranja, ni rojo, todas las destinaciones salen verdes. Esto significa que no hay control previo documental, ni verificación física posterior al momento de obtener el libramiento de la mercancía, no requiere la presencia del personal aduanero en planta, el importador es quien precinta los contenedores, en consecuencia no tienen tiempos ociosos, y tiene en principio preferencia en el momento de actuar en la zona primaria, ni tiene que hacer trámites, previo al embarque de la mercadería. Hasta acá todo muy lindo, pero uno va a preguntar a los operadores cómo anda el sistema y dicen mas o menos. Y porque? Porque, todo va atado al umbral de riesgo, que el umbral de riesgo, establece que la Aduana, puede tener o no ingerencia directa con el operador. En este caso el exportador, porque obviamente cumple con los requisitos, pero muchas veces se presenta en virtud del tipo de productos que se exportan o el tipo de destino al que va la mercadería.

A vía de ejemplo, en gran parte de las exportaciones argentinas a España, y con reiterada frecuencia, se ha presentado la presencia de droga en el interior del producto, en muchos casos el exportador inocente de la maniobra que se hizo con su producto, va a exportar droga. En consecuencia, hoy, cualquiera que va a hacer una exportación a España, está bajo la lupa.

En consecuencia, existen restricciones en la exportación y hay algunos productos que por normas de seguridad tienen que tener certificados especiales previos a la exportación y pueden ser objeto de ulteriores verificaciones y controles aduaneros.

Otro elemento a considerar es el relativo al hecho de que el operador confiable podría tener un resultado mucho más adecuado en la medida en que exista una mayor interrelación de intercambio de información con las Aduanas con las que se va a interactuar.

En consecuencia retomando conceptos vertidos en la mañana de hoy,, se podría realizar la siguiente pregunta

Que tienen en común los países que son grandes exportadores?

Aduanas altamente eficientes. Esta es la clave, con políticas coherentes de promoción de exportaciones.

En consecuencia este régimen desde el punto de vista aduanero, es auspicioso, es una innovación en este sentido, apuntando a una actividad aduanera como un servicio a la actividad exportadora.

.....

Horacio Félix Alais, *Especialista en Derecho Aduanero, Profesor Universitario y Publicista. Nació en 1.957, en la provincia de Buenos Aires. Casado, tres hijos. Abogado por la Universidad Católica Argentina (1981). Doctor en Derecho por la Universidad Austral: tesis doctoral “Los principios del derecho aduanero: teoría general y aplicación al régimen de infracciones aduaneras”, bajo la tutoría del Dr. César Galarza, (año 2006).*

Profesor de Derecho Aduanero en los cursos de post grado dictados por la Universidad Nacional de Buenos Aires (1986), y la Universidad Católica Argentina. Profesor de Derecho Aduanero en el Master de Derecho de la Empresa dictado por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral desde 1993. Profesor de Derecho Aduanero del Master de Derecho Empresario que dicta el Departamento de Derecho de la Facultad de Ciencias de la Empresa de la Universidad Austral. Profesor de Tributación del Comercio Exterior de la Especialidad en Derecho Tributario de la Universidad Austral. Profesor Titular de Régimen Legal Aduanero en la carrera de Comercio Exterior de la Fundación en Altos Estudios Empresariales.

Mención de Honor otorgada por la Fundación de Altos Estudios Comerciales y Empresariales J. Piñeyro Charlín por su trabajo “Los procedimientos aduaneros en el proceso de integración latinoamericano” (1993).

Actualmente acaba de publicar su libro “Los principios del Derecho Aduanero” Editorial Marcial Pons, Buenos Aires, Madrid, Bogotá, 2008.

Actualmente desempeña su labor profesional como asesor privado

IV • Logística Aplicada a los Procesos Productivos de Exportadores Uruguayos

Gestión Logística como Herramienta de Competitividad,
Accesibilidad y Consolidación de las Exportaciones del Uruguay

Ec. I. Hodara
Ing. Juan Operti,
Dr. Ing. F. Puntigliano



Decano: Dr. Gaston J. Labadie
Coordinador: Ec. Isidoro Hodara

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN: Aporte de la Logística de Distribución Regional a la Logística para Exportadores Uruguayos.....	173
2. DELINEACIÓN DE LA CADENA DE ABASTECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES URUGUAYAS	175
2.1 Logística y Exportaciones Competitivas	175
2.2 Costos y Competitividad Logística en América Latina	176
2.3 Cadena de Abastecimiento de Exportaciones.....	179
3. LOGÍSTICA <i>INBOUND</i>.....	180
3.1 Modalidades de Abastecimiento	180
3.2 Regímenes y Proveedores Logísticos Operativos	182
4. LOGÍSTICA EMPRESARIAL.....	184
4.1 Centros de Distribución.....	184
4.2 Sistemas de Almacenamiento	184
4.3 Movimientos de Materiales	185
4.4 Sistemas de Información	186
4.5 Procedimientos Operativos.....	187
5. LOGÍSTICA <i>OUTBOUND</i>.....	188
5.1 Centros de Distribución en Regiones Destino de las Exportaciones.....	188
5.2 Actividades de Valor Agregado Logístico	189
6. ANÁLISIS F.O.D.A. DE LA GESTIÓN LOGÍSTICA APLICADA A LAS EXPORTACIONES URUGUAYAS	190
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	192

1. INTRODUCCIÓN: Aporte de la Logística de Distribución Regional a la Logística para Exportadores Uruguayos

Es conocida la vitalidad del desarrollo de la logística para la distribución regional en el Uruguay. Esta ha sido recogida tanto en publicaciones especializadas¹ como en otras de amplia circulación; tanto en estudios de prospectiva² como en declaraciones oficiales. En realidad, en la versión 2007 del Programa Académico desarrollado por la Unión de Exportadores del Uruguay, con apoyo del Banco de la República Oriental del Uruguay, ya se puso de manifiesto que la logística para la distribución regional tenía en nuestro país hondas raíces históricas, considerable importancia actual y un potencial promisorio³.

El propósito de esta introducción es discernir de qué manera ese desarrollo de la logística para la distribución regional puede tener aspectos funcionales al desarrollo de la logística para los exportadores uruguayos. Para ello se hará mención a tres factores que pueden incluirse en este intento de discernimiento:

1.1 Desarrollo de infraestructura y servicios portuarios

1.2 Disponibilidad de un mayor número de frecuencias marítimas

1.3 Desarrollo de una infraestructura institucional susceptible de ser empleada en la logística de exportación

1.1 Las actividades de logística para la distribución regional han conllevado un desarrollo de la infraestructura y los servicios portuarios más allá del que hubiera sido requerido para la atención de las importaciones y exportaciones destinadas al mercado local. En la medida que se trata de infraestructura y servicios competitivos que están disponibles para los exportadores uruguayos, representan una contribución relevante. Es importante destacar el impulso de desarrollo de infraestructura física que se está llevando adelante que culminará en el 2014 con cuatro o seis puestos de atraque en el Puerto de Montevideo con calado para 14 m en contraposición con las actuales puestos para 10 m.

1.2 .Las actividades de logística para la distribución regional (tránsito internacional) han implicado que los puertos uruguayos, esencialmente el de Montevideo, resulten servidos por un número de frecuencias marítimas mayor que el que se hubiera registrado en atención exclusivamente a las importaciones y exportaciones uruguayas exclusivamente. Más de la mitad del tráfico del puerto responde a actividades no vinculadas al mercado local. Esta disponibilidad de mayores frecuencias de conexión marítima resulta en mayores grados de libertad a los exportadores nacionales que si la oferta de bodegas fuera restringida estrictamente al tamaño del mercado local. En ocasiones la falta de esa mayor libertad pudo llevar a que cargas de

1 Por ejemplo, "La logística no va a bajar de los U\$S 1.000 millones de exportaciones en 2008", entrevista a Danilo Astori en La Logística, una Política de Estado, Prolog 2008, pp. 18 y 19, Montevideo, 2008

2 Por ejemplo, el Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica 2015 en el que selecciona a la logística como uno de los tres sectores a abordar, Montevideo, 2001

3 Puntigliano, F., Operti, J. y Hodara, I, "Visualización del Uruguay como Centro Logístico Regional", en Exportación Inteligente, Un puente entre el Sector Exportador y la Academia, Banco de la República Oriental del Uruguay y Unión de Exportadores del Uruguay, Montevideo, 2007, pp. 67 a 94

exportación nacional se vieran postergadas, con las consiguientes demoras, costos y riesgo de pérdidas de oportunidades, en puertos o aeropuertos de conexión a favor de las mercaderías del o de los países de escala. En tal sentido constituye también un aporte relevante.

1.3 Un elemento importante en el éxito de las actividades logísticas para la distribución regional es la infraestructura institucional de que se ha dotado el país hace lo largo del tiempo. Se hace referencia, en ese sentido, por ejemplo, a las normativas que establecen los regímenes de zonas francas o puertos libres. Establecidas originalmente con la intención de estimular el comercio de tránsito, pueden ser funcionales al desarrollo de la actividad logística de las exportaciones uruguayas, como queda ilustrado en el Capítulo 2, 3, 4 y 5 del presente trabajo.

Una reflexión final: La competitividad en la actividad logística de las exportaciones es un elemento importante para contribuir al éxito de las mismas. Históricamente, ésta es la razón por la cual durante siglos las exportaciones se limitaron a unos pocos bienes muy caros, como la seda o las especias, artículos que pudieran soportar los costos y riesgos de la problemática cadena logística entonces disponible. Esta situación es admirablemente reseñada en un reciente libro dedicado a la historia del comercio internacional.⁴ Es también la razón por la que cuando ocurren mejoras significativas en la cadena logística las exportaciones pueden expandirse considerablemente. Ilustra el mismo autor que eso fue exactamente lo que ocurrió en el período 1830-1910, cuando los costos de los transportes marítimo, fluvial (incluido canales interiores) y terrestre se redujeron un 65, un 80 y un 87% respectivamente⁵. La optimización de los costos logísticos puede constituir una contribución de relevancia al éxito de muchas exportaciones uruguayas.

4 Bernstein, William J., "A Splendid Exchange: How Trade Shaped the World", Atlantic Monthly Press, New York, 2008, pp. 43-129

5 Ibid, p. 350

2. Delineación de la Cadena de Abastecimiento de las Exportaciones Uruguayas

2.1 Logística y Exportaciones Competitivas

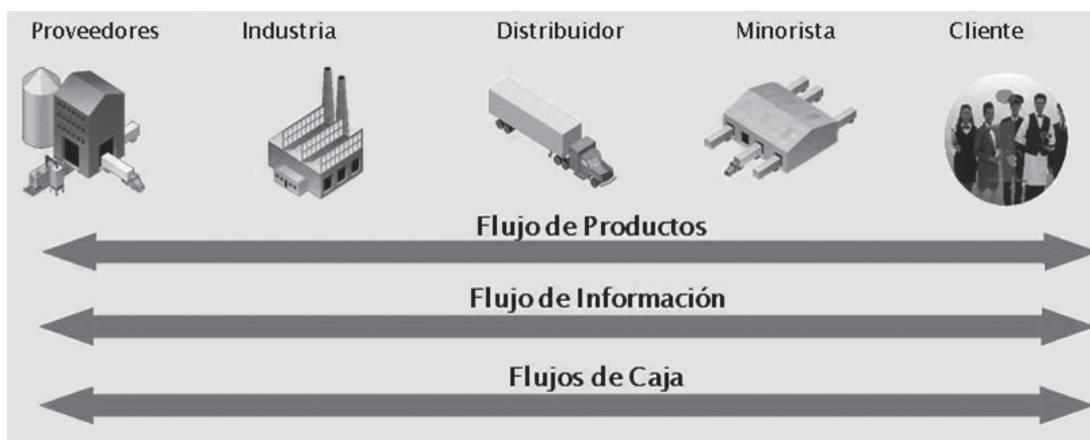
A fin manejar un lenguaje común a lo largo del trabajo así como ir relevando ordenadamente y sistemáticamente los aspectos claves y de alto impacto en los procesos logísticos asociados a exportaciones, se comenzará definiendo un concepto estratégico que es el de Cadena de Abastecimiento, comúnmente denominada *Supply Chain*.

Cadena de Abastecimiento (*Supply Chain*) se define como la integración de los procesos claves del negocio, desde el consumidor final hasta el proveedor original en forma directa y reversa, que provee productos, servicios e información relacionada que agregan valor para el cliente y otros interesados.⁶

Logística es una parte integrante de la Cadena de Abastecimiento (*Supply Chain*) que brinda las herramientas en cuanto a infraestructuras de almacenamiento y movimientos de materiales, procedimientos operativos, información relacionada al flujo de mercaderías (ej. trazabilidad), y recursos humanos, necesarios para la gestión efectiva de cada uno de los eslabones de la Cadena de Abastecimiento (*Supply Chain*).

A partir de los conceptos anteriores el delimitar, relevar e implementar una Cadena de Abastecimiento competitiva para las exportaciones uruguayas, implica sin duda, el alcanzar mejores posicionamientos competitivos de la corriente de comercio exterior del país. Constituyendo la optimización de los flujos de información, de bienes y de fondos (ver Figura 1). Una herramienta principal para el logro de la mejora competitiva de las exportaciones uruguayas.

Figura 1 Flujo de Productos, Información y Caja a lo largo de la cadena de abastecimiento

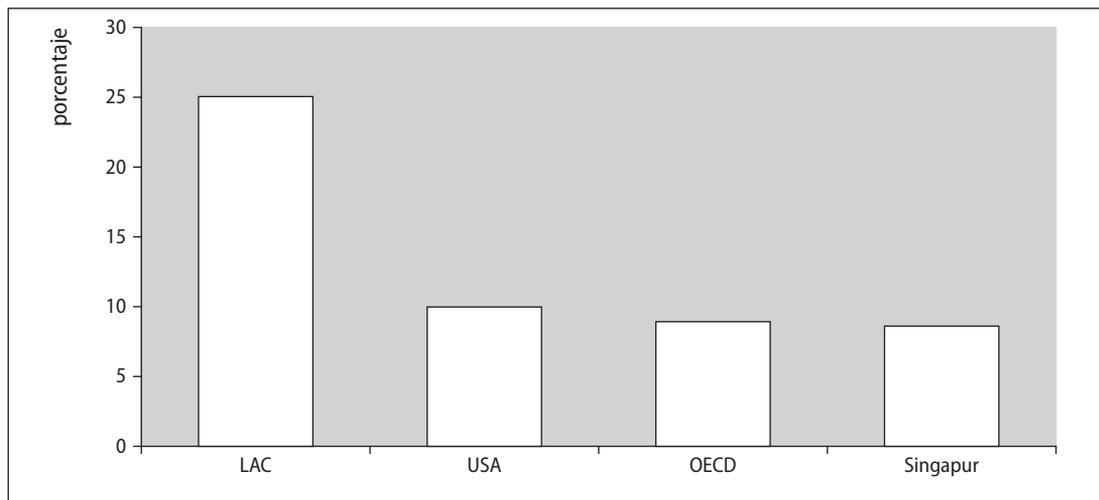


6 Definición del CSMP Council of Supply Management Professionals. www.cscmp.org.

2.2. Costos y Competitividad Logística en América Latina y el Caribe (LAC)

A fin de evaluar la situación de la competitividad logística del comercio exterior en LAC y en particular en Uruguay, se han tomado estudios recientemente desarrollados de los costos logísticos en LAC y el caso particular del Uruguay. De los mismos surge que LAC tiene una fuerte brecha de ineficiencia competitiva respecto a los países de la OCDE, Estados Unidos y Singapur. A fin de presentar las principales cifras se toman figuras, representativas de los costos logísticos asociados a mercaderías en LAC (ver Figura 2).

Figura 2 Relación entre el Costo Logístico y el Valor del Producto en diversas áreas del mundo.



Prolog 2008: Ing. Agustín Aguerre en base a González, Guasch y Serebrinsky, 2007; *Latin America: Addressing High Logistics Costs and Poor Infrastructure for Merchandise Transportation and Trade Facilitation*.

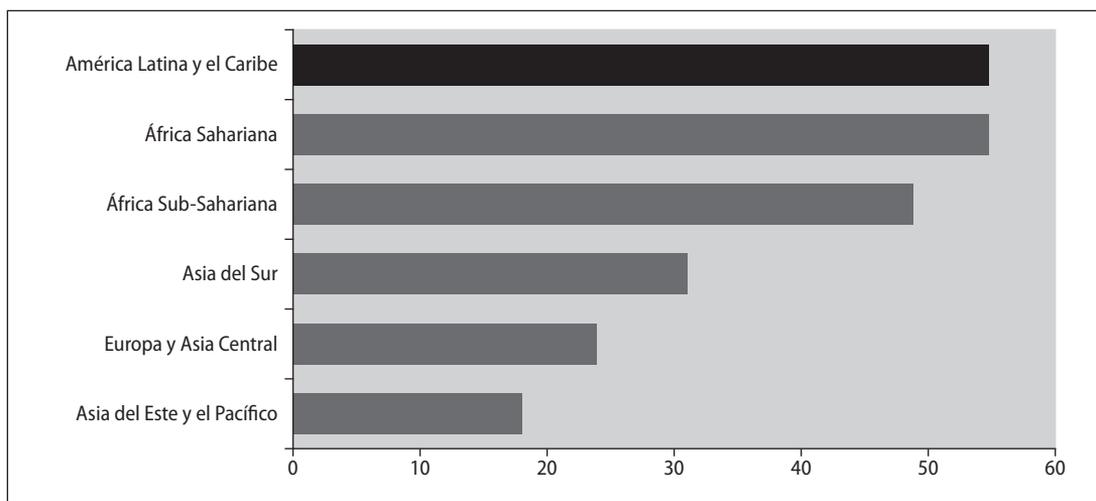
La Figura 2 demuestra como primer conclusión que existe una fuerte incidencia de los costos de gestión logística en LAC respecto a mejores prácticas (EE.UU, OCDE, Singapur), lo cual induce a pensar que la aplicación de herramientas de gestión logística modernas a nivel empresariales es aún incipiente en LAC. Conceptos como Cadena de Abastecimiento y el fortalecimiento de los eslabones (*inbound*, empresarial y *outbound*) surge como un área crítica a analizar e implementar acciones en el comercio exterior asociada a las exportaciones.

La Figura 3 hace referencia al estado de la infraestructura logística en LAC. Surge del informe del Banco Mundial⁷ que más del 55% de las firmas que operan en la región consideran que el estado de la infraestructura es un obstáculo para el crecimiento de sus negocios.

Este aspecto es importante sea considerado por el Estado ya sea en el desarrollo y/o concesión de infraestructuras logísticas (puertos, aeropuertos, zonas francas, redes viales, férreas, fluviales entre otros) así como el mantenimiento regular de las existentes.

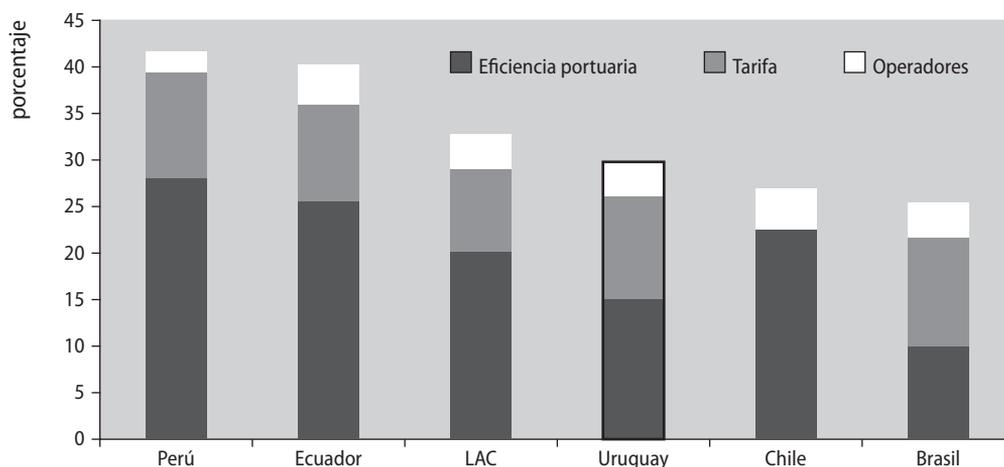
⁷ *Latin America: Addressing High Logistics Costs and Poor Infrastructure for Merchandise Transportation and Trade Facilitation* J. Gonzalez, J.L. Guasch, T. Serebrinsky, World Bank, August 2007.

Figura 3 Situación de la infraestructura logística en América Latina y el Caribe



La Figura 4 muestra que si América Latina y el Caribe alcanzaran los niveles de eficiencia portuaria, tarifas y competitividad de USA, los costos de transporte caerían en un 30%.

Figura 4 Importancia de la mejora de la eficiencia portuaria en distintos países de América del Sur.



Mesquita Moreira, Volpe y Blyde, 2008: "Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin America and Caribbean Trade"

En particular para el caso Uruguay⁸ implicaría hasta una reducción del 30% en los costos de transporte desagregándose dicho porcentaje de acuerdo a la Tabla 1. Allí se muestran los potenciales de mejora por área.

8 Ing. Agustín Aguerre, Jefe División de Transporte Banco Interamericano de Desarrollo, Presentación Prolog 2008, Montevideo, Uruguay

Tabla 1. Potencial de mejora en los costos de transporte

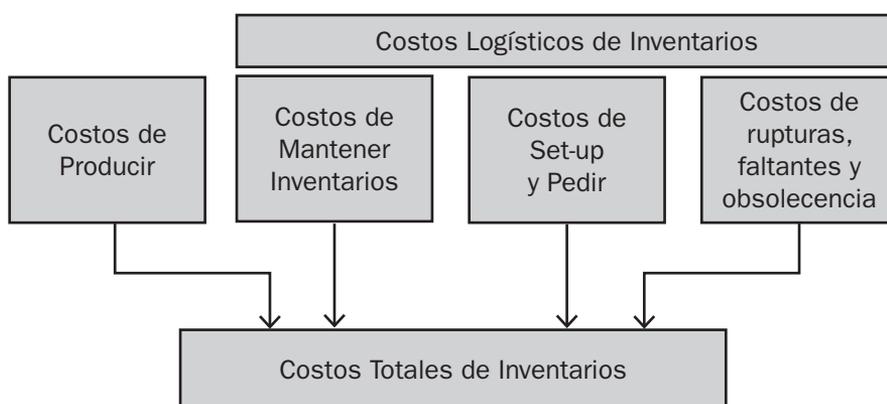
Factor de Alto Impacto	Potencial de Mejora en el Transporte
Eficiencia Operativa Privada en Terminales	15%
Tarifas a la Mercadería (público / privado)	11%
Mayor Competencia	4%

Otro de los factores de alto impacto que afecta fuertemente la competitividad exportadora de LAC son los niveles de inventarios (aplicado tanto a materias primas, insumos para la producción así como productos terminados) por baja confiabilidad de las empresas exportadoras en la logística de *inbound* (materias primas e insumos industriales) y *outbound* (productos terminados).

“Los inventarios en América Latina duplican los inventarios de firmas norteamericanas y triplican los de la OCDE. Esto conlleva altísimos costos económicos para la región. Las pérdidas por ineficiencias en la cadena logística son del 25%, mientras en la OCDE son del 2%”.

Si se toma en cuenta de que los inventarios se definen como un recurso ocioso con un valor económico potencial¹⁰ y el objetivo fundamental de los mismos es lograr desacoples entre los actores integrantes del proceso exportador, el concepto de Cadena de Abastecimiento es esencial. Cadenas de Abastecimientos efectivas logran minimizar los volúmenes acoplados, a través del flujo eficiente efectivo de productos e información relacionada, optimizando los costos de gestión de los inventarios. Los costos de los inventarios se categorizan en operativos y logísticos como se muestra en la Figura 5.

Figura 5 Distintos tipos de costos que influyen en los costos totales de inventarios



En lo referente al porcentaje de los costos de inventarios logísticos, los mismos son importantes y varían entre el 25% al 50% del valor total del inventario como se ve en la Tabla 2. En general se detectan importantes oportunidades de optimización al analizar detalladamente los costos logísticos de los inventarios¹¹, lo cual desarrollaremos a lo largo de los capítulos 3, 4 y 5 del presente informe.

Tabla 2 Distribución de los Costos de Inventario Logísticos

9 Guasch y Kogan, 2006: “Inventories and Logistic Costs in Developing Countries: Levels and Determinants”.

10 Roger Schroeder, Administración de Operaciones, Cap. 5. Inventarios.

11 John Ozment, Oren Harris Chair of Transportation, University of Arkansas

Intereses y Costos de Oportunidad	10 al 20 %
Almacenamiento y Manipulación	8 al 14 %
Amortizaciones y Obsolescencia	5 al 13 %
Seguros e Impuestos	2 al 3 %
Total	25 al 50 %

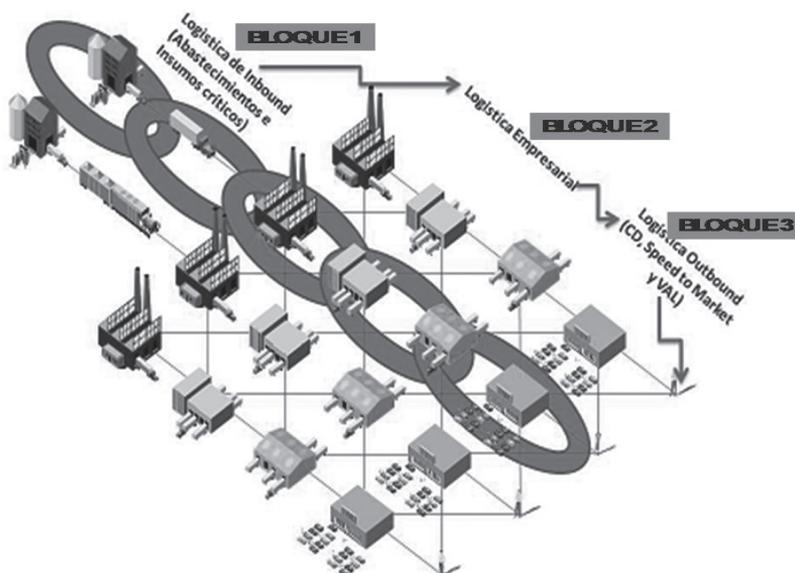
2.3 Cadena de Abastecimiento de Exportaciones

La Cadena de Abastecimiento tradicional de las empresas exportadoras de bienes consta de tres bloques funcionales en lo referente a logística que son:

- Bloque 1: Logística de *Inbound* (gestión administrativa y operativa de materias primas e insumos industriales para la industria exportadora).
- Bloque 2: Logística Empresarial (infraestructuras y procedimientos de gestión logística para la producción dentro del perímetro de la industria exportadora).
- Bloque 3: Logística de *Outbound* (herramientas de gestión e infraestructuras operativas y administrativas para el suministro y distribución de productos terminados a las regiones destinos de las exportaciones).

Por ello las empresas exportadoras como fase inicial del proceso de optimización de la Logística de Exportaciones, deben visualizar, relevar y detectar cuáles son los eslabones presentes en cada uno de los bloques de su Cadena de Abastecimiento (*Supply Chain*), esto es definir donde comienzan y terminan (clara delimitación) los eslabones de Logística de Abastecimiento (*Inbound*), Logística de Producción (Empresarial) y Logística de Suministro al cliente final (*Outbound*) (ver Figura 6).

Figura 6 Logística *inbound*, empresarial y *outbound*.



3. Logística *Inbound*

3.1 Modalidades de Abastecimiento

En lo referente a la Logística de *Inbound*, ésta implica la gestión de los abastecimientos de las materias primas, insumos industriales y otros elementos a integrar directamente o indirectamente al producto a exportar. En la búsqueda de optimización de este bloque integrante de la Cadena de Abastecimiento de Exportaciones se recomienda revisar en forma regular:

- Modelos de compras
- Modelos de abastecimiento de los proveedores a las empresas exportadoras
- Búsqueda de relaciones colaborativas entre colegas exportadores
- Búsqueda de alianzas estratégicas con proveedores

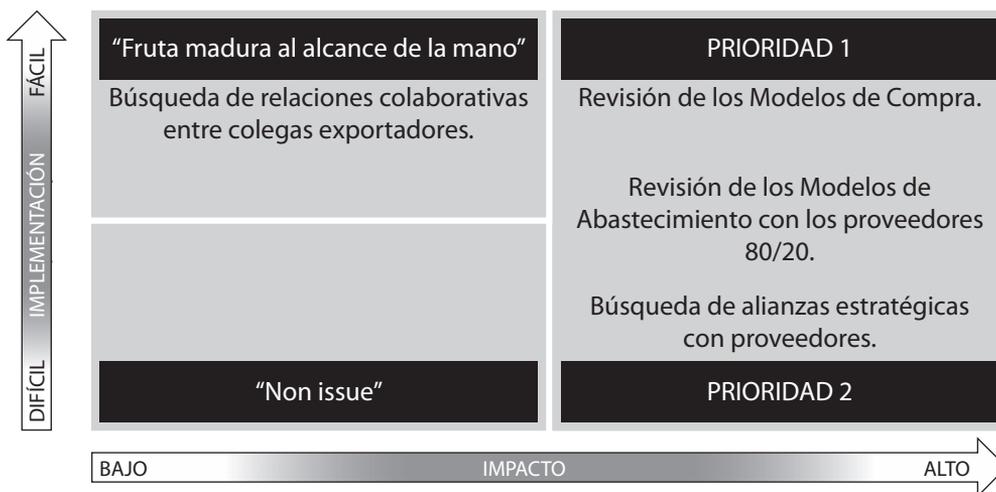
Modelos de Compra: En general en las empresas exportadoras uruguayas existen variados modelos de gestión de las compras, los cuales se recomienda revisar, analizar la vigencia de los mismos y converger hacia aquellos que la empresa encuentre acorde a su operativa.

Modelos de Abastecimiento de los proveedores a las empresas exportadoras: Se identifican importantes oportunidades de optimizar los costos de mantener inventarios y optimización del capital de trabajo y flujo de fondos, mediante el establecimiento de modelos de suministros basados en relaciones “ganar ganar” entre las partes involucradas en las negociaciones.

Búsqueda de relaciones colaborativas entre colegas exportadores: A partir de la revisión por parte de las empresas exportadoras de los modelos de compra y abastecimiento, se debiera avanzar hacia la asociatividad entre colegas exportadoras a fin de negociar con economías de escala generando atraktividad a los proveedores tanto de materias primas, insumos, así como de servicios logísticos.

Búsqueda de alianzas estratégicas con proveedores: A partir de acciones de inteligencia e investigación comercial por parte de los sectores de compras, logística y producción de las empresas exportadoras, es importante diversificar proveedores vitales (o denominados 20/80) entre las fuentes de abastecimiento. Se debe focalizar en la medida de lo posible en aquellos proveedores que estén dispuestos a sumarse como un eslabón elegible (confiable y competitivo) a la Cadena de Abastecimiento del Exportador. La Figura 7 presenta la matriz de impacto y facilidad de logro de resultados sobre las modalidades de abastecimiento.

Figura 7 Matriz de impacto que contribuye a definir las prioridades para un plan de acción.



La lista de chequeo (*checklist*) como fase posterior a ser desarrollada para el establecimiento de relaciones competitivas por parte de los exportadores uruguayos con los proveedores estratégicos se resume en desarrollar en forma sistemática los siguientes puntos por parte de los sectores compras, logística y producción de las empresas exportadoras:

- Relaciones colaborativas de largo plazo *win-win*
 - » Proveedores estratégicos.
- Desarrollar capacidades de "cooperencia"
 - » Cooperación + competencia
- Relaciones formales basadas en:
 - » Acuerdos de confidencialidad (NDA)
 - » Cartas de intención (LOI)
 - » Contratos de nivel internacional
- Gestión basada en intercambio fluido de información
- Comunicación continua (MoM) y retroalimentación por KPI
- Modelos por VMI, consignación *in house* y *speed to source*
- Investigación e inteligencia comercial de
 - » Fuentes alternativas
 - » Modalidades de abastecimiento

3.2 Regímenes y Proveedores Logísticos Operativos.

Entre las áreas de oportunidades de generación de competitividad logística a las exportaciones uruguayas, es importante visualizar los servicios logísticos que ofrece Uruguay como Centro de Distribución Regional sobre la mercadería en tránsito internacional.

Empresas y corporaciones internacionales (exportadoras de extra zona fundamentalmente) aplican instrumentos de mejores prácticas logísticas posicionando por ejemplo en Uruguay inventarios de mercadería en tránsito internacional para ser posteriormente distribuidos a la región. Estas empresas internacionales radicadas en Puerto Libre y Zonas Francas, pertenecen en muchos casos a países de la OCDE. Para ellos es relevante la brecha competitiva logística del LAC (25%) con la OCDE (8%) así como los niveles de inventarios de LAC que triplican a los de los países de la OCDE.

El modelo anterior es aplicado por empresas internacionales tanto para bienes de consumo final, como para materias primas, productos químicos, insumos industriales varios y repuestos centralizando inventarios de productos en Uruguay (Puerto Libre y Zonas Francas) y distribuyéndolos a empresas brasileñas, argentinas, paraguayas, uruguayas y chilenas.

Puerto Libre: Mediante la Ley de Puertos N° 16.246 (1992) Montevideo se constituyó en la primera terminal de la costa atlántica de América del Sur en operar en un régimen de Puerto Libre. Esta normativa permite la libre circulación de mercaderías sin la necesidad de autorizaciones y trámites formales.

Zona Franca: Amparadas en la Ley de Zona Franca N° 15.921 (1987) existen en el territorio nacional zonas de economía especial que gozan de excepciones aduaneras y fiscales, además de estar excluidas de la jurisdicción de los monopolios estatales. En las zonas francas se puede desarrollar cualquier tipo de actividad comercial, industrial y de servicios.

Las empresas internacionales en particular proveedoras de materias primas e insumos industriales así como repuestos a las industrias exportadoras regionales, al centralizar sus inventarios en tránsito internacional en Uruguay encuentran los siguientes beneficios:

- Optimización del Capital Logístico al centralizar inventarios
- Capacidades de suministro en horas a la región
- Contratos de suministro con industrias exportadoras regionales
- Relaciones de largo plazo
- Escudo y blindaje de sus inventarios en momentos de turbulencia internacional

Reducción de los inventarios en la región hasta en un 50% manteniendo el mismo nivel de servicio que los tuvieran nacionalizados (aplicación de la *Square Root Law*)¹².

Las prácticas logísticas de empresas internacionales centralizando inventarios y operaciones en Uruguay ha llevado al desarrollo de una comunidad empresarial logístico portuaria de alta profesionalidad, la cual debe integrarse más mancomunadamente a la comunidad exportadora a fin de dotar de niveles de mayor competitividad logística a la industria exportadora uruguaya en lo referente a gestión logística.

12 Square Root Law (1975 D.H. Maiste) y su Aplicación en Uruguay (2009 - J. Operti)

Referente a la centralización de Inventarios, cabe mencionar que la aplicación de la regla "The Square Root Law (SQL)" es una herramienta esencial a ser conocida por las empresas en estos tiempos de evaluación estrategias de Centralización de Inventarios y en particular en ZF (en tránsito internacional).

La SQL fue probada matemáticamente en 1975 por parte D.H. Maister y la misma establece:

"El inventario total en un sistema, es proporcional a la raíz cuadrada del número de localizaciones que el inventario está almacenando."

Por ejemplo una empresa operando en 5 localizaciones (depósitos o centros de distribución), que decida centralizar en un Centro de Distribución, puede reducir teóricamente su inventario en unidades o \$ en 55%. Esta reducción puede ser impactada por mayores costos de fletes pero optando por una localización adecuado en general la reducción se mantiene altamente significativa.

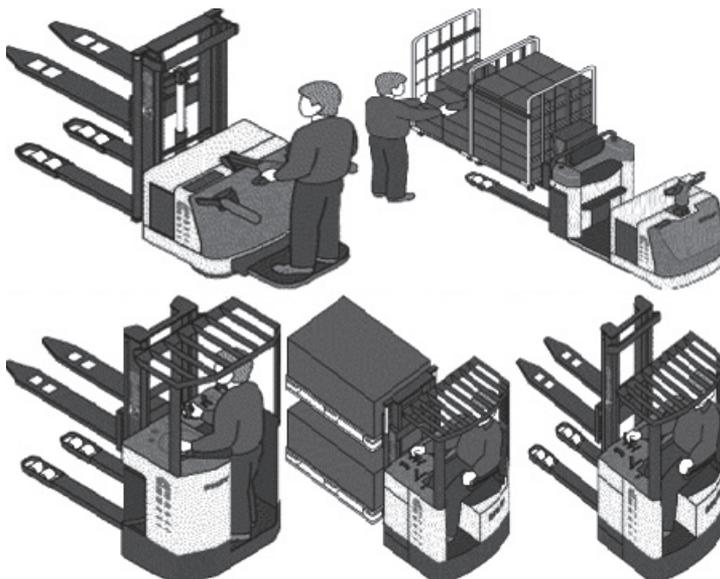
4. Logística Empresarial

Este segundo bloque de la Cadena de Abastecimiento de las empresas exportadoras uruguayas, tiene como objetivo el insertarse dentro de la propia organización productiva (*inside the fence*)¹³ y revisar los aspectos operativos en lo referente a Centros de Distribución, Sistemas de Almacenamiento, Movimientos de Materiales, Sistemas de Información Logísticos y Procedimientos Operativos, donde en general al analizarlos se encuentran oportunidades de racionalización y optimización de costos productivos y logísticos.

4.1 Centros de Distribución

Los Centros de Distribución tanto regionales como nacionales surgen como una herramienta de centralización de operaciones logísticas, basados en la optimización de los *lay-out* de los depósitos ya sean de materias primas e insumos así como de productos terminados. En general la revisión de los *lay-out* existentes permite detectar oportunidades de mejora en lo referente a la capacidad de utilización de los depósitos así como acciones para minimizar manipulaciones en el flujo de los materiales y optimizar los tiempos de suministro de los materiales al cliente (interno o externo). Se recomienda para la revisión de los *lay-out* involucrar a personal de supervisión pero también operativo, y los métodos de revisión de los mismos puede ser el método cuantitativo y cualitativo.¹⁴

Figura 9 Aprovechamiento de un montacargas con propósitos múltiples.



4.2 Sistemas de Almacenamiento

Los exportadores uruguayos cuentan hoy en Uruguay y en la región con proveedores abundantes y competitivos de infraestructuras como ser *racks*, *drive in*, *apilables*, *flow racks*, *mezzanines*, etc. en sistemas de almacenamiento.

- Las premisas del almacenamiento eficiente y efectivo son las siguientes:

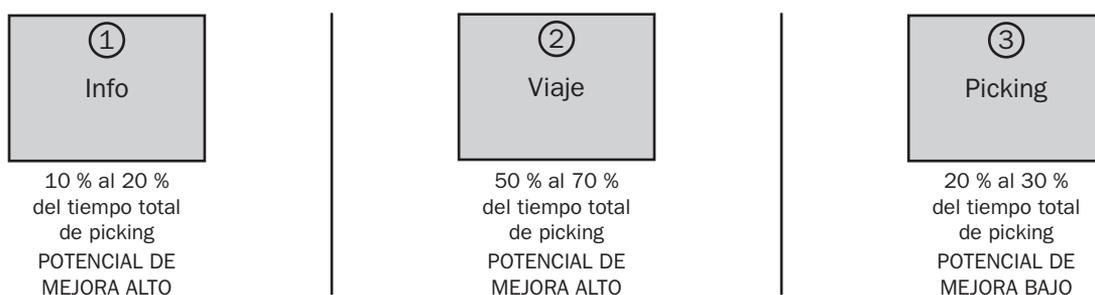
13 Presentación Operti, Puntigliano y Hodara UEU-BROU Marzo 2009

14 Administración de Operaciones, Roger Schroeder. Cap. Distribución de instalaciones.

- Se debe converger hacia sistemas para almacenar en forma compacta y densa manteniendo flujos y operativas eficientes.
- Se deben contemplar en los almacenamientos la denominada operación de “*Cross Docking*” esto significa mercadería que ingresa al depósito y debe ser inmediatamente despachada a producción o clientes.

Sistemas almacenamiento que permiten desarrollar la operación de “*Picking*” en forma eficiente. *Picking* es la operación de preparación de pedidos de materias primas e insumos para producción o preparación de pedidos para clientes finales y la misma en general implica el 50% de los costos directos de los depósitos o centros de distribución (ver Figura 8)¹⁵.

Figura 8 Importancia del *Picking* en la cadena logística.



4.3 Movimientos de Materiales

Otras de las áreas de oportunidades para la gestión interna en los depósitos de las empresas exportadoras uruguayas, es conocer maquinarias de movimientos de materiales de las cuales hoy en el Uruguay existe una amplia gama así como calificados proveedores.

Cabe recordar que el 70% del tiempo que insume la gestión de logística operativa¹⁶ en las empresas corresponde a traslados (movimientos de materiales), razón por la cual es importante optimizar los recorridos, velocidad y esfuerzo físico con que se desarrollan los mismos. Las premisas asociadas a los movimientos de materiales son:

- Mecanizar
- Optimizar rutas
- Maquinaria multipropósito (ver Figura 9)
- Flexibilidad Operativa
- Seguridad e Higiene Industrial

15 Universidad ORT- PDG, Módulo de Operaciones y Logística. Opertti, Carvalho y Mas.

16 ATLET, Material Handling Guide.

4.4 Sistemas de Información

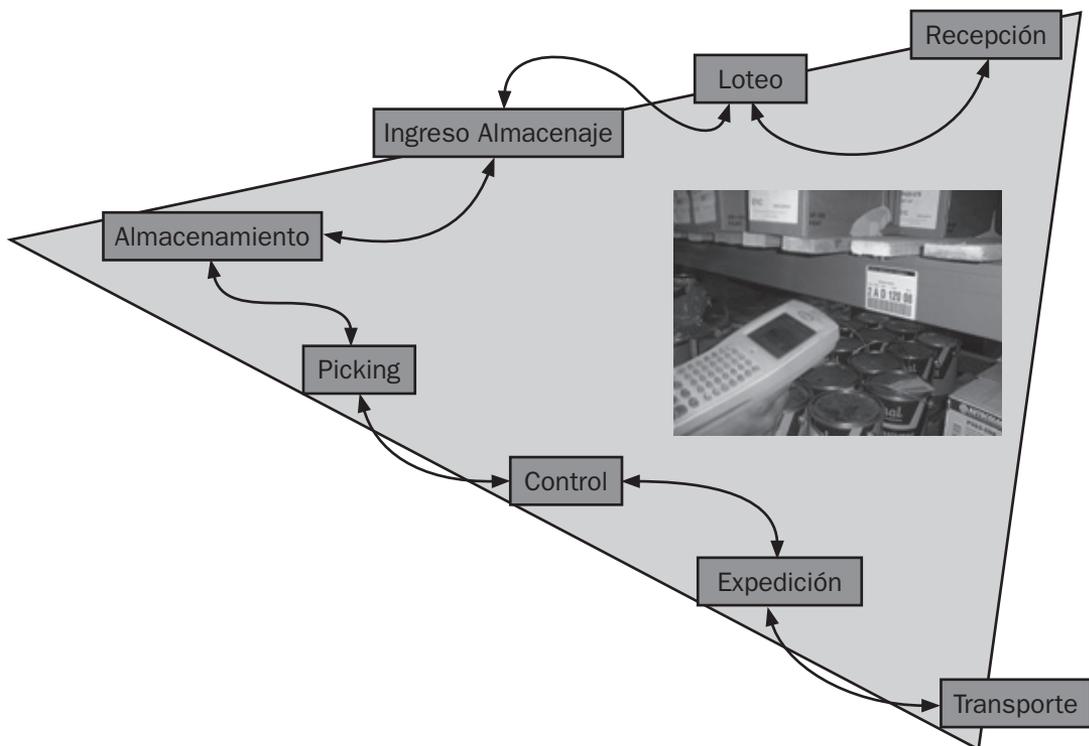
Otro elemento de alto impacto a ser considerado por las empresas exportadoras uruguayas está asociado a los sistemas de información logísticos denominados generalmente WMS (*Warehouse Management Systems*). Los mismos permiten lograr estándares internacionales en cuanto a la exactitud de los inventarios así como la gestión de la trazabilidad y seguridad sobre el manejo de las mercaderías.

Las premisas asociadas a los sistemas de información logísticos son las siguientes:

- Exactitud de inventario (99,8% ítems A, 99% ítems B y 95% ítems C)¹⁷
- Optimización Operativa
- *Cross-Docking*
- Optimización *Picking*
- Conteo Cíclicos (contar un 198% del inventario anualmente)
- Trazabilidad y *Recall*

Las operaciones que debe contemplar el sistema de información a nivel de logística empresarial son las descriptas en la Figura 10.

Figura 10 Operaciones necesarias para contemplar un sistema de información logístico.



17 APICS. American Production and Inventory Control Society

4.5 Procedimientos Operativos.

Un área de logística empresarial fuente usual de acciones correctivas y de mejora es la referida a la necesidad de llevar adelante la documentación de los flujogramas operativos asociados a la gestión logística de procesos de alto impacto y difíciles de gestionar en la empresa exportadora. Se recomienda revisar con un grupo de trabajo (en general apoyado por consultores externos) procesos como los siguientes (a modo de ejemplo):

Logística Administrativa:

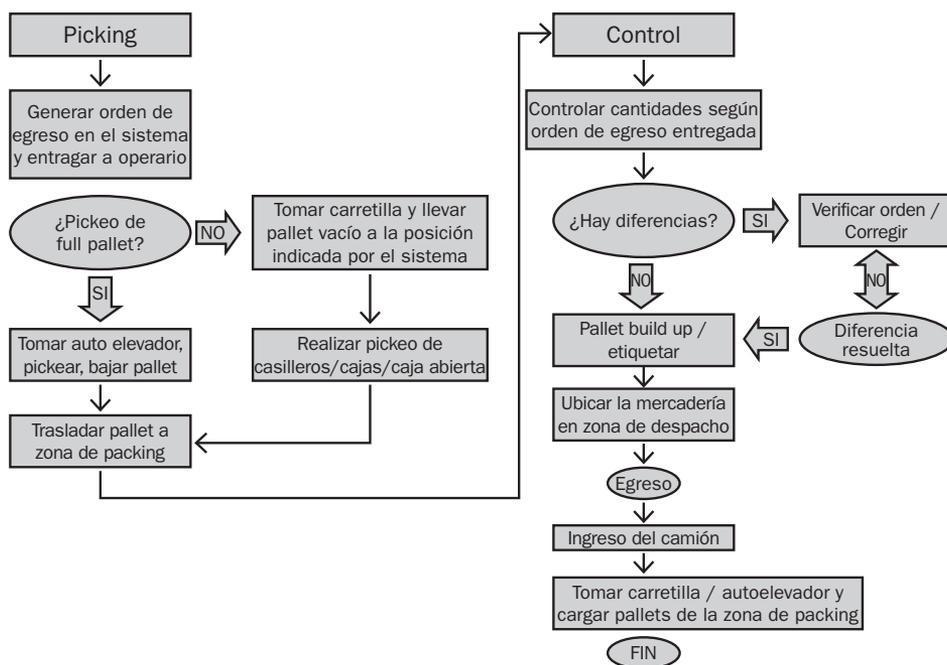
- Generación de una orden de compra O/C de materias primas e insumos
- Seguimiento de la O/C hasta arribo a la planta
- Registro de la recepción
- Plan de conteo de cíclicos de inventarios

Logística Operativa:

- Recepción de las materias primas e insumos
- Loteo de las materias primas e insumos para producción
- *Picking* de órdenes para cliente final de exportación
- Control y egreso de la orden de exportación hasta terminal de carga

El formato de documentación de los proceso debe ser sencillo recomendándose la herramienta de flujograma operativo que se ve en la Figura 11¹⁸.

Figura 11 Flujograma operativo útil para el proceso de documentación.



18 Universidad ORT- PDG, Modulo de Operaciones y Logística. Opertti, Carvalho y Mas.

5. Logística *Outbound*

Este tercer bloque de la Cadena de Abastecimiento implica el proceso de suministro y distribución de los productos terminados de la empresa exportadora uruguaya a los clientes finales. Este proceso de suministro en general tiene (hasta el momento) como punto de origen físico la planta industrial exportadora y como destino final el cliente.

5.1 Centros de Distribución en Regiones Destino de las Exportaciones

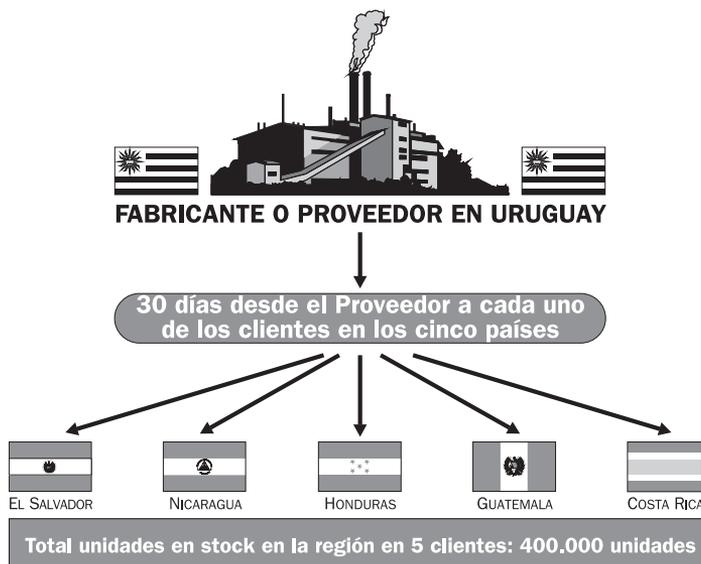
Tomando la experiencia desarrollada por la industria logística uruguaya a las mercaderías en tránsito internacional, con destino final la región, se pueden detectar mejores prácticas de empresas internacionales de cómo gestionan la logística de suministro (*outbound*) a los clientes finales usando Centros de Distribución Regional (CDR).

Se supone, a fin de ejemplificar, el caso de exportadores uruguayos que pretendan ingresar al mercado de Centroamérica y del Caribe y cómo podrían aplicar la herramienta de CDR.

En ese sentido, se considera el caso de productos de alto valor como ser (perceberos, farmacéuticos, veterinarios, electrónicos, etc.) que desean ser exportados al mercado de Centroamérica y Caribe.

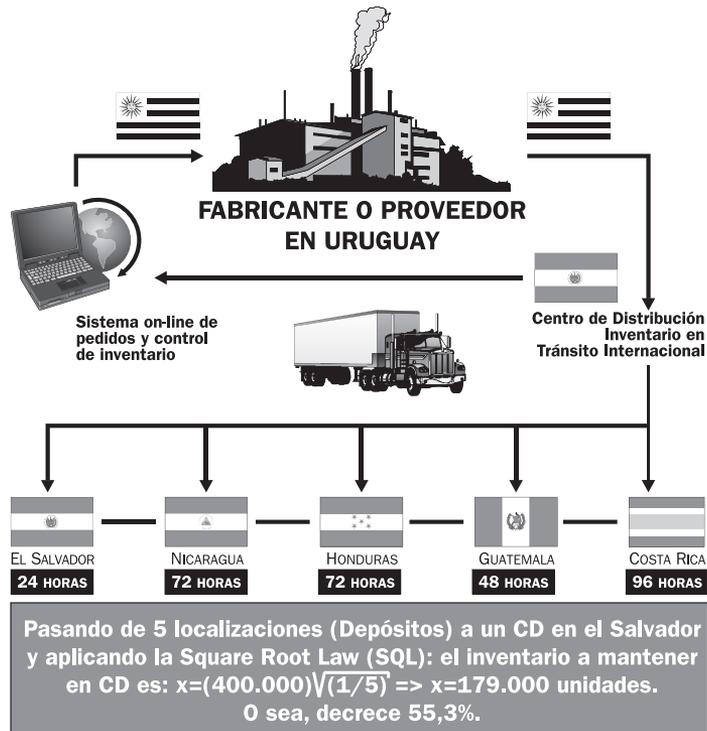
Caso de Análisis: Una empresa farmacéutica cuenta actualmente con 5 clientes y está analizando frente a la situación financiera internacional y los altos inventarios de sus clientes apoyarlos evaluando la posibilidad de centralizar sus inventarios en un único Centro de Distribución Regional en Centro América, desde la cual abastecer a cada uno de los 5 países. La idea es evaluar cómo optimizar los niveles de inventarios del laboratorio y la entrega a fin de optimizar el flujo de fondos de los clientes (Figura 12).

Figura 12 Alternativa para la distribución mejorando la eficiencia.



Para este caso, ejemplificado la propuesta sería la de colocar por parte del laboratorio uruguayo un Centro de Distribución Regional en Centroamérica (se toma El Salvador donde hay empresas uruguayas radicadas en CDR en Zonas Francas) y ver el efecto en cuanto a los niveles de inventarios y tiempos de entrega (ver Figura 13).

Figura 13 Aplicación de la SQL a CDR.



A modo de conclusión, se considera que el laboratorio farmacéutico exportador uruguayo podría establecer un contrato de suministro en horas a sus 5 distribuidores o clientes en los países de Centroamérica, permitiéndole participar incluso en canales nuevos como ser minoristas y licitaciones. El laboratorio exportador uruguayo puede con el CDR regional presentar a sus clientes que cuenta con un stock disponible en la región para entrega en horas. A su vez el laboratorio uruguayo tendría un stock en tránsito internacional sin haber pagado aranceles ni adelantos de IVA lo cual le otorga flexibilidad de redireccionarlos a cualquiera de los países e incluso a otras regiones.

5.2 Actividades de Valor Agregado Logístico (VAL)

Continuando con el ejemplo anterior también desde el CDR se podrían llevar a cabo las operaciones de valor agregado logístico como ser el packing secundario, etiquetado, rotulados, ink-jet, etc. a fin de adaptar el producto al requerimiento de cada uno de los países.

El producto almacenado en tránsito al momento de recibir la orden se adapta recién en dicho momento la mercadería para el mercado (cliente) que la solicitó. Esto le otorga gran flexibilidad al inventario pues cada país en general tiene distintos requisitos para la presentación de los productos.

6. Análisis F.O.D.A. de la Gestión Logística Aplicada a las Exportaciones

Uruguayas

Luego de haber relevado la situación de competitividad logística en LAC, realidad a la cual no se encuentra exceptuado Uruguay, así como haber presentado mejores prácticas de empresas de extrazona que aplican desde Uruguay herramientas modernas de gestión logística, lo cual les otorga una mayor competitividad, a la vez de lograr niveles y rotación de inventarios adecuados, y de haber repasado aspectos relacionados a Logística de *Inbound*, Empresarial y *Outbound*, se usará un análisis F.O.D.A. para luego llegar a las conclusiones y recomendaciones del presente trabajo.

Repasando los aspectos del análisis F.O.D.A.:

FORTALEZAS (factores internos sobre los cuales se puede actuar)

OPORTUNIDADES (factores externos sobre los cuales no se puede actuar)

DEBILIDADES (factores internos sobre los cuales se puede actuar)

AMENAZAS (factores externos sobre los cuales no se puede actuar)

FORTALEZAS:

- Experiencia local en operaciones logísticas a mercadería en tránsito
- Marcos legales de facilitación de comercio internacional (importación / tránsito / exportación)
- Infraestructuras portuarias, aeroportuarias y logísticas existentes y en proceso de expansión para la gestión competitiva de insumos y productos de exportación
- Desarrollo de una comunidad logística público privada madura
- Respaldo e institucionalización de la Logística como tema país (INALOG, Instituto Nacional de Logística en proceso de formación)
- Logística es Política de Estado (trasciende períodos electorales)
- Alianzas estratégicas que cuenta la comunidad logística uruguaya con operadores e instituciones a nivel internacional.

OPORTUNIDADES:

- Crisis financiera internacional atrayendo inversiones hacia concesiones y sectores de la economía real
- Aceptación internacional de la diversificación de los mercados de exportación (TLC)
- Lento desarrollo infraestructural de competidores
- Sinergias con tránsitos por posicionamiento geográfico

DEBILIDADES:

- Alto impacto de costos logísticos en la competitividad de las exportaciones
- Conflictividad en transporte
- Incipiente profesionalización logísticas en empresas exportadoras
- Bajos conocimientos de exportadores sobre Centros de Distribución
- Costos ocultos no agregan valor en cadena logística *inbound* y *outbound*
- Falta de negociaciones conjuntas por parte de los Exportadores con proveedores de servicios logísticos administrativos y operativos (fletes, despachos, operadores logísticos en Uruguay y en el exterior, etc.)
- Incipiente conocimiento de los ambientes, infraestructuras y capacidades logísticas por parte de los empresarios exportadores en las regiones destino de las exportaciones uruguayas
- Incipiente relacionamiento de la comunidad logística que gestiona mercadería en tránsito con los exportadores

AMENAZAS:

- Crisis financiera internacional afectando los créditos y el consumo de productos de valor agregado
- Decisiones unilaterales de los socios del Mercosur (Código Aduanero y Reserva de Carga)
- Posibles tendencias internacionales de retorno al proteccionismo
- Expansión de estímulos psicológicos negativos desde los países centrales

7. Conclusiones y Recomendaciones.

Los exportadores uruguayos deberían

- Relevar y detectar los eslabones claves de sus cadenas de abastecimiento a fin de fortalecer los mismos a través de herramientas de logística de *inbound*, empresarial y *outbound* como surgen del presente documento,
- Generar conglomerados y consorcios de exportadores para el relevamiento y negociación con proveedores logísticos administrativos operativos,
- Profesionalizar y centralizar en las empresas exportadoras de las actividades logísticas, compras y comercio exterior,
- Capacitar fuertemente en al área logística a cuadros medios y gerenciales de empresas exportadoras,
- Desarrollar en forma conjunta y eventualmente coordinada desde la UEU un relevamiento de capacidades, infraestructura y ambiente logísticos en las principales regiones destino de las exportaciones uruguayas,
- Desarrollar un Mapa Estratégico de la Logística aplicada a las empresas exportadoras,
- Desarrollar una hoja de ruta y plan de acción concreto con medidas de alto impacto y de fácil logro en lo referente a logística de exportaciones abarcando logística de *inbound*, empresarial y *outbound*.

Isidoro Hodara, *Economista especializado en Comercio Internacional. Fue Director General de Comercio Exterior entre 1985 y 1990. Desde 1991 es Catedrático de Comercio Exterior en la Universidad ORT del Uruguay y desde 1998 Coordinador Académico de Post-gradados en Negocios Internacionales en la misma Universidad.*

Ing. Juan R. Opertti, *Ingeniero Industrial de la UDELAR del Uruguay, MBA de la UCUDAL del Uruguay – St. Thomas University de EE.UU., Trainee General Ejecutivo en Logística en Amberes – Bélgica (1998-1999), Profesor Adjunto de Operaciones y Logística de la Universidad ORT, Gerente de Logística para Sudamérica del Grupo Katoen Natie, Consultor independiente en Logística e Ingeniería.*

Ing. Fernando Puntigliano, *Doctor Ingeniero de La Universidad Técnica Hamburg-Harburg, Ingeniero Naval de la UDELAR del Uruguay, Presidente de la ANP en ejercicio(2008), fue director de Man Technologie (2001-2004) y de luftfahrtgeräte gauting gmbh (2004-2005) premio nacional de ingeniería naval de la Sociedad Alemana de Ingenieros Navales (STG) (2003).*

COMENTARIO: Juan Carlos Muñoz Abogabir Pontificia Universidad Católica de Chile

En función de la temática planteada se buscará sintetizar en perspectiva, lo que acontece, en este sentido en Chile

Aunque la geografía de Chile y Uruguay parecen tan distintas, desde una perspectiva logística no lo son tanto. La mayor parte de las exportaciones de Chile salen por vía marítima y no recorren tantos kilómetros a pesar de que el país es extenso. El recorrido es por la latitud, no tanto por la longitud, entonces es bastante similar. También hay una gran preocupación por la ineficiencia de la logística y por ir mejorando algunos elementos.

En los últimos años se ha mejorado, se ha dado un salto en ese sentido, en infraestructuras, sin embargo igual que lo que acontece en Uruguay, arriba en la cadena logística es donde se enfrentan los problemas más severos. En general en casi todos los elementos de la cadena hay una tremenda inercia hacia replicar soluciones históricas, de cómo siempre se solucionaron las cosas,

En Chile también se observa un enorme inventario que provoca largas esperas, siendo muchas veces problemático el hecho de acudir a los centros de distribución que son como una simple bodega con acopio, la mayoría de las veces de elementos que deberían estar dispuestos de una manera distinta, inventariados de una manera distinta, lo cual provocaría que funcionaran de una manera más eficiente.

El país se está dando cuenta de esa necesidad, pero el proceso como en todas partes, es lento.

La integración operacional y de información también es poco intensa, sin embargo en los lugares que se hace un esfuerzo, como en algunos puertos, se ha mejorado el papeleo de información que tienen que manejar los operadores logísticos, de transporte, aduana, servicios de impuesto interno y ha sido un beneficio para todo el sistema.

En Chile a pesar de tener una tremenda costa, los puertos están concentrados en dos lugares: en la zona central con el puerto de Valparaíso, y en la zona de Bio Bio. Lo interesante, en el caso chileno, es la priorización de terminales, contemplando competencia, es probablemente uno de los elementos más interesantes de observar. Los puertos hoy en día son operados en forma privada, y a pesar de que normalmente se ha tenido un solo operador por Terminal, existe competencia porque los operadores ven que al haber otros puertos en la cercanía, ellos tienen que proveer buenos servicios y ser competitivos.

Lo que se ha hecho, así mismo, es el fortalecer algunos puertos de modo de alcanzar economías de escala, que justifiquen inversiones, aquí es importante para conseguir que se haga la inversión necesaria de que exista la demanda necesaria para poder alcanzar esa economía en escala. Una mayor demanda en un puerto genera una mayor frecuencia de buques, menor tiempo de espera, se justifica la inversión, mejora el almacenaje, mejora el acceso vial y ferroviario.

Algo que también ayuda a mejorar, es la especialización de cada puerto, las terminales que hacen de todo, no es bueno, por eso hay que buscar la especialización de cada Terminal. Se tiene una empresa pública por Terminal, tiene una superintendencia que rige los contratos

de las terminales. Hoy hay un operador privado por Terminal y en los puertos grandes se esta pensando en tener un par.

Los impactos de esta reorganización muestran condiciones de mayor eficiencia y productividad, se ha pasado en algunos casos de treinta o cuarenta toneladas por hora a trescientas toneladas por hora, bajando la tarifa y manteniendo los concesionarios, el proceso ha sido tremendamente eficaz.

Ha habido también gran inversión en equipamiento. El ferrocarril en Chile esta muy desprestigiado, no es bueno el servicio y no ofrece confiabilidad, que es muy importante para el crecimiento, es uno de los elementos más relevantes. De alguna manera el ferrocarril debiera ser un modo económico confiable y de alta calidad, porque no crea congestión, no genera contaminación, o mucho menor, pero como en Chile esta bastante desprestigiado lleva solo el 3 % de los contenedores, el resto se mueve todo por vía terrestre. Se ha organizado mucho la colectividad vial. Hoy día se tienen carreteras que llegan directamente a la Terminal portuaria lo que facilita mucho la fluidez del flujo de los contenedores.

También en alguna Terminal se ha invertido en el almacenamiento de los contenedores, lo que se denomina como puerto seco, se tienen algunos puertos secos cerca de la Cordillera, de modo de poder despejar las ciudades que no tienen espacio para el almacenamiento.

Hay un gran avance en documentación electrónica, casi no hay demoras en el despacho, que es un tremendo logro para un país como Chile. Desde el punto de vista de la logística hay un par de cosas que se parecen a los que se comentaban en la reciente exposición, cuando se hacía referencia al esfuerzo de los exportadores farmacéuticos de poner centros de distribución en otros países. Han habido esfuerzos similares en Chile, por ejemplo, la compañía sudamericana de vapores. Ha invertido en terminales frigorizadas en principales destinos de fruta chilena, para cuando se rompe la cadena de frío, que es relevante para poder ofrecer un buen servicio. También el caso de la industria vitivinícola, por ejemplo en las terminales portuarias se tiene un espacio para preparar los pedidos específicos, es decir, van todos los productores con sus productos a la Terminal y se hace el picking específico que va a cada uno de los diferentes destinos, es una forma de estar mas cerca de los clientes y poder tomar las decisiones finales mas cerca de ellos y se aprovecha la economía de escala ya que abarata al no mandar los pedidos de a poco que es mas costoso.

En términos de inventario, hay una búsqueda por reducir el inventario, sin embargo se debe distinguir dos tipos de inventarios que son completamente diferentes y es importante no confundirse: los inventarios responden a decisiones económicas y ello tiene que ver con el inventario óptimo de ciclo. ¿Cuál es la cantidad optima que se puede mandar, despachar cada vez con cierta frecuencia, de manera que los costos de inventarios y de transporte y los costos totales logísticos sean los mismos? Esa es una primer pregunta.

La segunda tiene que ver con el inventario de seguridad, y ello no responde necesariamente a los mismos factores que responde el inventario óptimo de ciclo. El primer caso tiene que ver con los costos y este segundo caso tiene que ver con la incertidumbre.

Cuán posible es que todo se eche a perder, cuán posible es que estos tiempos de viaje no se cumplan y que los camiones lleguen unos 15 o 20 o 30% de tiempo después. ? Cuán posible es que la demanda, las tasas de demanda que se esperan sean muy diferentes? En ese sentido es im-

portante que cuando se piensa: en reducir inventario, lo más probable es que se tengan que analizar estos dos casos de forma diferente. En el primer caso proveer el modo de transporte que sea lo más rápido posible, con mayores capacidades, y en el segundo caso reducir la incertidumbre.

.....

Juan Carlos Muñoz Abogabir, *Pontificia Universidad Católica de Chile: Director de Docencia de la Escuela de Ingeniería, Profesor Auxiliar, Departamento de Ingeniería de Transporte. Master of Science, Industrial Engineering and Operations Research, University of California at Berkeley, 2001. Doctor of Philosophy, Civil and Environmental Engineering, University of California at Berkeley (Major in Transportation Engineering , Minors in Operations Research, Economics), 2001. Tesis: Driver-Shift Design for Single-Hub Transit Systems under Uncertainty.*

AREAS DE INVESTIGACION

Operaciones de Transporte, Sistemas de Transporte Público, Logística, Teoría de Tráfico Vehicular.

RECONOCIMIENTOS ACADEMICOS

Premio a la Excelencia Docente: Escuela de Ingeniería, PUC, 1996-1997.

Fulbright Fellow, 1998-2000

Receptor de un Dissertation Grant otorgado por el University of California Transportation Center, 2002

Premio Gordon F. Newell al más distinguido estudiante de posgrado en Ingeniería de Transporte de la University of California, Berkeley, 2002.

Premio al ayudante distinguido de docencia. Otorgado por la University of California, Berkeley, 2002

Miembro del Editorial Advisory Board de la revista Transportation Research B desde el 2003

Organizador del Internacional Workshop on Bus Rapid Transit (www.brt.cl) en agosto del 2008.

