

Las nuevas políticas industriales en América Latina

A fines de los años ochenta y principios de los noventa, las decisiones implícitas de política económica que condujeron a la adopción de reformas orientadas al mercado y a una menor intervención estatal en las economías nacionales reconfiguraron la producción industrial de América Latina. El proceso de reforma instó a las autoridades de los países de la región a abandonar las políticas industriales explícitas características del modelo de sustitución de importaciones, en particular la protección arancelaria y los subsidios.

El nuevo objetivo, típico de los cambios radicales que a menudo van más allá de lo necesario, era abolir toda política industrial explícita, apoyándose en la idea de que las fuerzas del mercado conducirían espontáneamente a una reasignación óptima de los recursos. Pero a mediados de los años noventa hubo un cambio apreciable de opinión y comenzó a percibirse cada vez más claramente en los centros de decisión de los sectores público y privado que las reformas no estaban dando los resultados prometidos. En consecuencia, las dificultades del proceso de reestructuración industrial y los resultados imprevistos e indeseables de las reformas crearon condiciones propicias para el surgimiento de un nuevo tipo de política industrial explícita, congruente con la estrategia de desarrollo orientada al mercado que habían adoptado casi todos los países de la región.

La adopción de las nuevas políticas industriales tuvo lugar casi simultáneamente en varios países en el período comprendido entre 1994 y 1996.¹ En casi todos los países que estuvieron a la cabeza del cambio se adoptaron planes, programas o estrategias explícitas a mediano o largo plazo para el sector industrial. En general, este cambio tuvo su origen en un debate público amplio sobre los efectos de las reformas estructurales y la necesidad de mejorar la competitividad de la indus-

tria nacional en el nuevo contexto de una economía más abierta.

Nuevas políticas

Para entender las nuevas políticas, tan importante es caracterizarlas negativamente (es decir, por lo que *no* son y lo que *no* se proponen) como positivamente (por lo que son y los objetivos que buscan). Las nuevas políticas industriales no están en absoluto inspiradas por un deseo de regresar al modelo de sustitución de importaciones, ni es su objetivo interferir con los mecanismos del mercado mediante el uso sistemático y generalizado de subsidios arbitrarios. Quienes proponen las nuevas políticas, a diferencia de muchos de los que diseñaron las políticas de la era de la sustitución de importaciones, *no* soslayan la importancia de la estabilidad macroeconómica ni la importancia de contar con políticas macroeconómicas bien concebidas. Dicha estabilidad se prescribe de manera explícita y vigorosa como requisito previo para el crecimiento de la inversión y la modernización industrial. En una caracterización positiva de las nuevas políticas industriales puede decirse que están dirigidas a mejorar la competitividad de los productores nacionales en el mercado mundial. En lugar de estar diseñadas para pasar por alto los resultados de los mercados, procuran corregir las insuficiencias del mercado suministrando bienes públicos y utilizando la intervención gubernamental para estimular la oferta de bienes con externalidades positivas.

¹ Véase en Melo (2001a) una descripción más detallada de los cambios de política económica que se analizan en este capítulo.

Brasil, Colombia y México brindan una clara imagen de esas nuevas tendencias en varias declaraciones de política gubernamental. Las autoridades colombianas definieron la estrategia para los sectores productivos establecida en 1994 como una estrategia ambiciosa de competitividad para la internacionalización, que deberá ser resultado de un esfuerzo concertado de los sectores público y privado para diseñar estrategias conjuntas de tecnología, producción, comercio exterior e infraestructura, que faciliten un uso más eficiente de los recursos productivos y generen ventajas comparativas sostenibles (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 1994).

La competitividad deberá concebirse como la capacidad de una nación para hacer frente a las nuevas circunstancias de la economía mundial y al mismo tiempo mejorar el bienestar de su población. Cuatro criterios generales forman parte integral de este concepto:

i) En el mundo moderno, las ventajas competitivas surgen en gran medida y son creadas por factores resultantes del proceso de desarrollo. Por consiguiente, son conformadas por agentes económicos y no son simplemente el resultado de la disponibilidad de recursos naturales o de mano de obra no calificada.

ii) Para crear una economía más competitiva deberá adoptarse un enfoque integral, porque la competitividad no es meramente el resultado de acciones individuales de las empresas, sino de un entorno sectorial y mundial propicio para que tengan lugar esas acciones.

iii) Para fomentar la competencia y superar las limitaciones a la libre movilidad de los factores deberán aplicarse políticas sectoriales dinámicas que permitan salvar los obstáculos para lograr mayor productividad. En consecuencia, las políticas y acciones sectoriales deberán facilitar la integración de los diferentes sectores productivos en el nuevo modelo de desarrollo. Esto debe hacerse mediante planes estratégicos dirigidos a eliminar restricciones institucionales o reglamentarias y redefinir el alcance de las políticas de promoción del crédito o de las exportaciones en términos de objetivos a nivel sectorial, así como mediante el diseño de estrategias de reconversión industrial, el impulso de procesos de transferencia e innovación tecnológica y una mayor integración de las cadenas productivas para incrementar la productividad.

iv) Para hacer realidad esta visión es necesario un esfuerzo especial para combinar las acciones públicas y privadas mediante el diálogo y la negociación.

Varios temas planteados en la declaración de Colombia se reflejaron en los postulados del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PICE) 1995-2000 y el Plan Multianual de Brasil para 1996-99. En conjunto, estas declaraciones de política industrial dan lugar a varias conclusiones.

En primer lugar, un sector significativo de las autoridades latinoamericanas está haciendo un esfuerzo para redefinir la función y el contenido de las políticas industriales en una era de mayor integración comercial y financiera a nivel mundial.

En segundo lugar, si bien este esfuerzo se apoya en las experiencias y lecciones recogidas de otros países, se trata también de acciones sin precedentes que requieren experimentar, incursionar en territorios desconocidos y, en algunos casos, abrir nuevos caminos. En esa medida, puede decirse que las nuevas políticas todavía están tomando forma y creándose una identidad propia.

En tercer lugar, estas nuevas políticas se caracterizan por abordar cuestiones fundamentales referentes al aspecto central de cómo hacer que los países sean más competitivos. Estas cuestiones incluyen la productividad, la eficiencia y la calidad de los productos. El supuesto obvio es que la liberalización comercial fue necesaria y que en ese sentido no se va a dar marcha atrás. Pero también se supone que es deseable y posible modificar la distribución mundial de ventajas comparativas que hoy prevalece, para incrementar las exportaciones de manufacturas de América Latina (incluso de bienes y servicios de alta tecnología) a la vez que se reduce su dependencia de las exportaciones del sector primario. El supuesto final es que el gobierno realmente debe intervenir para alcanzar estos fines.

Políticas de fomento a la exportación

Las políticas industriales que se aplican actualmente en América Latina dan un papel preponderante al desarrollo y la diversificación de las exportaciones. En la región existen tres tipos principales de políticas de fomento de las exportaciones: a) políticas que afectan la disponibilidad del costo del crédito; b) incentivos fiscales, y c) políticas que prestan servicios no financieros a los exportadores. En esta sección se examinarán las dos primeras categorías.

Cuadro 17.1 Incentivos financieros a las exportaciones

	¿Agencia de crédito a las exportaciones?	¿Líneas de crédito a las exportaciones en bancos de desarrollo?	Préstamos para capital circulante	Préstamos para bienes de capital	Financiamiento de proyectos integrales de inversión	Crédito al comprador	Financiamiento para actividades de mercadeo	Garantías totales	Financiamiento para suscripciones de capital	Préstamos para normas de calidad internacional ¹	Seguro crediticio para exportadores
Argentina	Sí		X		X	X	X		X	X	X
Bahamas	No	No						X			
Barbados	No	No					X	X			
Belice	No	No						X			
Bolivia	No	No									
Brasil	No	Sí	X	X		X					X
Chile	No	Sí	X	X		X ²	X				
Colombia	Sí		X	X		X	X		X		X
Costa Rica	No	No	X	X							
Ecuador	No ³	No	X	X							X
El Salvador	No	Sí	X	X	X		X				
Guatemala	No	No	X	X							
Guyana	No	No						X			
Haití	No	No									
Honduras	Sí		X	X							
Jamaica	No	No									
México	Sí	Sí	X	X	X	X	X ⁴			X ⁵	X
Nicaragua	No	No	X	X							
Panamá	No	No									
Paraguay	No	No									
Perú	No	Sí	X			X					
República Dominicana	No	No									
Suriname	No	No									
Trinidad y Tobago	No	No									
Uruguay	No	Sí	X								X
Venezuela	Sí		X			X					X

¹ Estos son préstamos para apoyar la aplicación de normas de calidad internacional en la producción de productos de exportación.

² Solamente para el comprador extranjero de productos chilenos durables y servicios de ingeniería.

³ En Ecuador no hay agencia especializada en créditos al exportador ni líneas de crédito especiales para los exportadores por parte del banco de desarrollo del sector público, la Corporación Financiera Nacional (CFN). Sin embargo, la CFN tiene una meta estratégica de asignación del 50% de sus desembolsos a "inversión productiva en comercio internacional".

⁴ El Banco Mexicano de Comercio Exterior, Bancomext, da subvenciones parciales (hasta 50% del costo) para financiar investigaciones de mercado, campañas de promoción de imagen, y promoción de ferias de comercio de productos mexicanos.

⁵ El Banco Mexicano de Comercio exterior, Bancomext, da subvenciones parciales (hasta 50% del costo) para financiar la adquisición de certificados de calidad.

Créditos para la exportación

Catorce países de América Latina tienen mecanismos institucionales para otorgar créditos a sus exportadores (cuadro 17.1). Cinco países tienen entidades especializadas de crédito a la exportación, otros seis proporcionan líneas especiales de crédito a los exportadores mediante sus principales bancos de desarrollo del sector público y otros tres conceden préstamos a los exportadores mediante líneas de crédito abiertas a todos los productores, independientemente del lugar de destino de sus productos.

Existe una correlación aproximada entre el tamaño de la economía y la concesión institucional de crédito. Las economías más pequeñas (sobre todo en el Caribe) no suelen contar con servicios de crédito institucionales a nivel nacional para sus exportadores. Los países caribeños, por ejemplo, dependen de donaciones directas del Caribbean Export Development Agency, el organismo que fomenta el desarrollo de las exportaciones.

Algunas características de estos planes de crédito reflejan la orientación hacia el mercado y hacia la apertura de las economías de las nuevas políticas industriales de la región. En primer lugar, en la mayoría de los

países, las entidades gubernamentales que se ocupan de financiar las exportaciones son instituciones financieras de segundo nivel. En segundo lugar, prácticamente en todos los casos el precio de los préstamos sigue principios de mercado, es decir, las tasas de préstamo reflejan el costo de mercado del dinero. Por lo general, las tasas de interés se negocian libremente entre la institución financiera de primer nivel (generalmente privada) y el exportador. En tercer lugar, en la mayoría de los casos las líneas de crédito están abiertas únicamente a exportadores de productos no tradicionales.

Los dos tipos básicos de préstamos que conceden las entidades de crédito a la exportación tienen por objeto financiar capital de trabajo y costos de inversión fija. Los 14 países que formaron parte del estudio financian el capital de trabajo de los exportadores, en tanto que 10 de ellos conceden ambos tipos de préstamos. Los préstamos a compradores extranjeros de exportaciones nacionales son menos comunes y solamente los conceden siete países. En algunos países, los servicios de crédito a la exportación van más allá de estos dos tipos de financiamiento y han sido particularmente innovadores en la creación de nuevos productos y servicios financieros. Por ejemplo, algunos países tienen servicios específicos de crédito para exportadores de bienes de capital. Otros otorgan crédito para financiar proyectos de inversión completos. A diferencia de las líneas de crédito más tradicionales, que en el mejor de los casos permiten financiar la adquisición en un momento dado de bienes de capital, estas líneas de crédito incluyen financiamiento para la construcción o renovación de plantas industriales, para otros tipos de obras civiles afines e incluso para la adquisición de tierras y terrenos.

También hay innovaciones en cuanto a la asistencia financiera para la comercialización de exportaciones, incluyendo medidas de apertura de mercados, definidas estas como las acciones que emprende una empresa exportadora para obtener acceso a un mercado extranjero determinado. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile, por ejemplo, ofrece una línea de crédito a los exportadores nacionales de productos no tradicionales para financiar la construcción, en otros países, de infraestructuras de comercialización como sucursales, tiendas y bodegas. Algunas de las entidades más innovadoras de la región proporcionan financiamiento para asistir a ferias comerciales, para misiones de mercadotecnia y viajes de negocios de

exportadores nacionales, investigación y desarrollo de productos dirigidos a consumidores de mercados extranjeros y asistencia técnica y capacitación para aplicar estándares internacionales (ISO) de calidad.

Las entidades de crédito de siete países de la región, aprendiendo de sus homólogas en los países desarrollados, han establecido planes de seguro de crédito a la exportación que protegen a los exportadores contra los riesgos comerciales y políticos de incumplimiento de pagos por parte de compradores extranjeros.

En algunos países, sobre todo en el Caribe, el fomento financiero de las exportaciones se lleva a cabo mediante donaciones directas a los exportadores. El organismo Caribbean Export Development Agency proporciona donaciones mediante un mecanismo de participación en los costos para incrementar la competitividad de las empresas exportadoras. Las donaciones se restringen a las empresas que operan en los sectores de manufacturas y servicios. Las empresas del sector agropecuario no pueden recibir donaciones a menos que las actividades de exportación que realizan aporten un considerable valor agregado.

Incentivos fiscales a la exportación

Al analizar los incentivos fiscales a las exportaciones de la región se deduce que las nuevas políticas industriales que se aplican en América Latina son congruentes con la liberalización económica externa e interna y con la actitud de dejar que actúen las fuerzas del mercado. Si bien se siguen aplicando algunos subsidios, la característica principal de estos incentivos fiscales es que *no* entrañan subsidios y la tendencia general es a eliminarlos. El cuadro 17.2 muestra que los principales mecanismos fiscales que se emplean para fomentar las exportaciones son las devoluciones de pagos de impuestos nacionales (todos los impuestos que no sean derechos de importación), el reintegro de derechos aduaneros, la admisión temporal de productos importados, las zonas de procesamiento de exportaciones y los incentivos para establecer y operar empresas mercantiles.

En su forma más típica, la devolución de impuestos constituye un reembolso total o parcial de los impuestos indirectos y contribuciones pagadas en las distintas etapas de la producción y la comercialización nacional de bienes exportados, con el objetivo de evitar una doble tributación. Por lo general se devuelven los impuestos al valor agregado (IVA) y otros impuestos selectivos,

Cuadro 17.2 Incentivos fiscales a las exportaciones

	Devolución de impuestos	Devolución de aranceles de aduanas	Devolución simplificada de aranceles de aduanas	Esquema de admisión temporal	Zonas procesadoras de exportaciones	Exenciones arancelarias	Exención de impuestos internos	Promoción de sectores específicos	Compañías comercializadoras
Argentina	X	X		X	X				X
Bahamas						X	X	X	
Barbados						X	X ¹		X ²
Belice					X	X	X ³		
Bolivia	X	X		X	X				
Brasil	X	X		X	X				
Chile	X	X	X						
Colombia	X	X		X	X				X
Costa Rica ⁴		X		X	X				
Ecuador		X		X	X				
El Salvador	X	X		X	X				
Guatemala	X	X		X	X				
Guyana									
Haití						X	X		
Honduras					X	X	X ⁵		
Jamaica					X	X	X ⁶	X	X ⁷
México	X	X		X	X				X
Nicaragua		X			X	X ⁸			
Panamá	X				X				
Paraguay	X	X			X				
Perú	X	X			X		X ⁹		
República Dominicana		X	X	X	X				
Suriname									
Trinidad y Tobago					X		X	X	
Uruguay	X	X		X	X				
Venezuela	X	X		X	X				

¹ Las exenciones de aranceles e impuestos internos sobre las ganancias no se limitan a los productos de exportación. Todos los fabricantes se benefician de una exención temporal de diez años. Sin embargo, para exportadores del sector manufacturero la exención se prolonga por un número indefinido de años beneficiándose de una tasa impositiva reducida (2.5%) sobre las ganancias después de los primeros diez años de exención.

² El tipo particular de compañías comercializadoras que es promocionado en Barbados es la "corporación de comercio exterior", definido como una corporación extranjera establecida en una jurisdicción aprobada fuera de los Estados Unidos por una corporación de los Estados Unidos orientada a las exportaciones.

³ Se dan exenciones tributarias temporales a los inversionistas (extranjeros y domésticos). Sin embargo, mientras que la exención temporal es de 5 años, la reforma de incentivos fiscales de 1990 permite una prolongación de hasta 20 años más si la producción es estrictamente para exportación intensiva en mano de obra.

⁴ El Régimen Activo de Transformación de Costa Rica combina (y en algunos aspectos particulares va más allá de) los atributos de los esquemas de reembolso de impuestos, devolución de aranceles y admisión temporal.

⁵ Se garantiza bajo ciertas condiciones la exención por diez años de los impuestos sobre las ganancias de las exportaciones.

⁶ En Jamaica la exención del impuesto sobre la renta es parcial. El monto del reembolso depende del comportamiento de las exportaciones.

⁷ Bajo la forma de corporaciones de ventas en el exterior.

⁸ Algunos insumos usados en la producción de productos exportables (maquinaria y materia prima especialmente) están exentos de aranceles.

⁹ Las exportaciones de servicios están exentas del impuesto general a las ventas.

pero también se incluyen exenciones a los impuestos sobre sueldos y salarios y aportes similares. En varios países se utiliza un instrumento de mercado libremente negociable denominado certificado de devolución de impuestos, que puede utilizarse para el pago de cualquier impuesto, incluso de los impuestos sobre beneficios de las sociedades y derechos de importación.² En México el innovador Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) permite a empresas cuyas exportaciones constituyen por lo menos 40% de sus ventas

totales realizar trámites de exportación e importación simplificados y rápidos y, lo que es más importante, recuperar rápidamente el impuesto *ad valorem* sobre los insumos nacionales. De hecho, el gobierno mexicano se ha comprometido legalmente a devolver en un plazo de

² En algunos casos este mecanismo incluye un componente de subsidio y, por consiguiente, tendrá que ser modificado para cumplir las regulaciones de la OMC. En el caso de las exportaciones no agrícolas, posiblemente tenga que eliminarse gradualmente.

cinco días hábiles los saldos a favor del IVA a las empresas que reúnan los requisitos.

Los mecanismos de reintegro de los derechos de aduana son los que se utilizan para permitir a las empresas exportadoras compensar los efectos negativos de los derechos de importación. De esta manera, los exportadores pueden recuperar los derechos pagados sobre los insumos importados que emplean en la producción de exportación. En el cuadro 17.2 puede verse que 16 países de la región cuentan con algún tipo de mecanismo de reintegro de derechos de aduana y también en este caso México es el país más avanzado. México ha ido más allá del mecanismo de devolución tradicional para pasar a un plan de exenciones tributarias. En lugar de devolver los derechos a posteriori, al haber una exención los exportadores no tienen que pagar los derechos, lo que a su vez reduce su necesidad de capital circulante.

Los planes de admisión temporal permiten a las empresas exportadoras introducir en el país insumos, materias primas, bienes intermedios, bienes de capital y refacciones que se utilizan en la producción de exportación con una exención total o parcial de los impuestos y derechos de importación. En la región 12 países utilizan este mecanismo. Sin embargo, en algunos casos, los mecanismos de admisión temporal tienen un componente integrado de subsidio que tendrá que eliminarse para cumplir con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las empresas de exportación cuyas factorías se encuentran en zonas de procesamiento de exportaciones se benefician de una zona franca común de exención aduanera. Reciben diferentes incentivos fiscales a cambio del compromiso de producir o transformar bienes para el mercado externo. Veinte países de América Latina ofrecen la opción de zonas de procesamiento de exportaciones a inversionistas extranjeros y exportadores nacionales, por lo que este instrumento es el incentivo fiscal más utilizado.

Por último, la legislación actual de cinco países contempla incentivos para el establecimiento y la expansión de empresas que se especializan en la exportación. Entre los incentivos se incluyen, por lo general, exenciones del IVA y de la retención de impuestos a las que están sujetas muchas transacciones comunes.

Incentivos financieros y fiscales a la producción y la inversión

Las políticas industriales actuales de América Latina no se restringen al fomento de las exportaciones. Cabe citar también varios incentivos fiscales y financieros a la producción y a la inversión que son políticas horizontales que afectan a todos los productores, independientemente del sector al que pertenezcan o de la región del país donde operen. Los cuatro tipos de incentivos son los servicios horizontales de crédito y financiamiento, los incentivos fiscales horizontales, los incentivos crediticios y fiscales a los productores de sectores específicos y los incentivos crediticios y fiscales para productores que se ubican en determinadas regiones del país (cuadro 17.3).

Quince países de la región tienen empresas financieras o bancos de desarrollo del sector público que conceden a los productores préstamos de mediano o largo plazo y servicios financieros afines. La mayoría de estas entidades operan como instituciones de segundo nivel y aplican tipos de interés determinados por el mercado. En la mayoría de los países, el crédito se otorga mediante préstamos a mediano plazo para financiar capital circulante, o a largo plazo para financiar proyectos de inversión (como la adquisición de activos fijos en un momento dado).

Igual que ocurrió con los créditos a la exportación, en varios países estas instituciones del sector público han ido más allá de las modalidades básicas y han introducido diferentes innovaciones. Varias instituciones de avanzada conceden préstamos para reestructurar pasivos, pagar servicios de consultoría, financiar estudios ambientales, evitar emisiones o reciclar sustancias tóxicas, mejorar las prácticas comerciales, arrendar bienes de capital, financiar proyectos e infraestructura civiles, respaldar el desarrollo inmobiliario, realizar subastas de divisas a mediano y largo plazo y proporcionar garantías. Otro enfoque innovador es el de la inversión en participaciones de capital de empresas privadas. En el caso típico, la política declarada es adquirir, de manera temporal y selectiva, una parte minoritaria del capital social de una empresa o proyecto rentable.

Se emplean asimismo políticas de financiamiento para el desarrollo con el objeto de respaldar sectores o regiones determinados dentro de un país. Los bancos de desarrollo de seis países otorgan líneas de crédito

Cuadro 17.3 Incentivos financieros y fiscales a la producción y la inversión

	Préstamos para capital circulante	Préstamos para activos fijos o proyectos de inversión ¹	Inversión en acciones	Préstamos a sectores específicos ²	Programas de crédito para regiones particulares	Incentivos tributarios horizontales	Incentivos tributarios a sectores específicos	Incentivos tributarios a regiones específicas	Subsidios a sectores específicos	Subsidios a regiones específicas
Argentina	X	X(+p)	X	X	X		Minas y productos forestales		X ³	
Bahamas						X ⁴	Hoteles, servicios financieros, bebidas alcohólicas			
Barbados						X ⁵	Servicios financieros, seguros y tecnología informática			
Belice						X	Minas			
Bolivia							Minas			
Brasil	X	X(+p)	X	Petróleo, gas natural, astilleros, electricidad, telecomunicaciones, software e industria cinematográfica	X ⁶			X ⁷		
Chile	X	X			X	X ⁸	Productos forestales, petróleo, materiales nucleares	X	X	X
Colombia	X	X(+p)	X	Industria cinematográfica	X ⁹			X ¹⁰		
Costa Rica	X						Turismo, productos forestales			
Ecuador	X	X(+p)								
El Salvador	X	X(+p)	X	Minas, sector servicios ¹¹						
Guatemala										
Guyana										
Haití						X ¹²	Agricultura industrial			
Honduras	X	X		Transporte, camarones						

¹ La notación X(+p) significa que hay líneas de crédito para proyectos de inversión y para bienes de capital. La X sola indica que solo hay préstamos para bienes de capital.

² No agrícolas.

³ Ha habido subsidios financiados con el presupuesto nacional para proyectos de agricultura y turismo en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Luis, y San Juan.

⁴ El ingreso y las importaciones para proyectos de inversión están exentas.

⁵ El incentivo tributario es para inversionistas extranjeros. Las empresas radicadas en otros países son gravadas a una tasa significativamente menor que las empresas locales.

⁶ El BNDES (a través del BNDESPAR) contribuye con capital de acciones a dos fondos regionales de préstamo para empresas emergentes (en los Estados de Santa Catarina y Minas Gerais). Tiene también líneas de crédito especial para Nordeste, Amazonas y las regiones del sur y centro-oeste.

⁷ Hay incentivos tributarios federales a la inversión en las regiones del nordeste y el Amazonas.

⁸ Hay dos formas horizontales principales de incentivos tributarios a la inversión (incluyendo reinversión de ganancias): 1) depreciación acelerada garantizada para los nuevos activos fijos; 2) los impuestos a los ingresos personales e impuestos adicionales se aplican solo cuando las ganancias han sido distribuidas.

⁹ El Instituto de Fomento Industrial (IFI) tiene una línea de crédito para empresas localizadas en la frontera y otra para las zonas productoras de café afectadas por el terremoto de enero de 1999.

¹⁰ Hay dos regímenes especiales que favorecen regiones particulares recientemente afectadas por desastres naturales: la ley Páez y la ley Quimbaya. La primera se aplica en las zonas afectadas por la inundación del río Páez en 1995 y la segunda en las zonas productoras de café afectadas por el terremoto de enero de 1999.

¹¹ Las industrias de servicios incluidas en líneas de crédito específicas son: turismo, transportes, programas informáticos y otros servicios.

¹² Haití tiene un esquema de exenciones tributarias temporales.

Cuadro 17.3 Incentivos financieros y fiscales a la producción y la inversión (continuación)

	Préstamos para capital circulante	Préstamos para activos fijos o proyectos de inversión ¹	Inversión en acciones	Préstamos a sectores específicos ²	Programas de crédito para regiones particulares	Incentivos tributarios horizontales	Incentivos tributarios a sectores específicos	Incentivos tributarios a regiones específicas	Subsidios a sectores específicos	Subsidios a regiones específicas
Jamaica							Industria cinematográfica, turismo, bauxita, aluminio, construcción industrial			
México	X	X(+p)	X	Industria cinematográfica	X ¹³		Productos forestales, industria cinematográfica, transporte aéreo y marítimo, industria editorial		X ¹⁴	
Nicaragua	X	X					Turismo			
Panamá	X	X					Turismo, productos forestales			
Paraguay	X	X				X ¹⁵		X ¹⁶		
Perú	X	X	X				Turismo, minas, petróleo	X ¹⁷		
República Dominicana							Turismo, agricultura			
Suriname						X ¹⁸				
Trinidad y Tobago	X					X ¹⁹	Hoteles, construcción			
Uruguay		X(+p)				X ²⁰	Hidrocarburos artes gráficas, carga, productos forestales, industria militar, aerolíneas, teatros, industria cinematográfica			
Venezuela	X	X(+p)				X ²¹	Hidrocarburos y otros sectores primarios ²²			

¹³ A través del Programa de Promoción Sectorial (PROSEC), empresas de 22 industrias del sector manufacturero pueden importar a una tasa preferencial insumos para producir bienes finales tanto para el mercado interno como para el externo.

¹⁴ La industria de turismo es subsidiada a través de ventas de terrenos con servicios a precios favorables por parte del Fondo Nacional del Turismo.

¹⁵ Paraguay tiene exenciones temporales de 5 años para nuevas inversiones.

¹⁶ La duración de la exención temporal mencionada en la nota 15 es mayor (10 años) si la empresa que hace la inversión está localizada en los Departamentos de Guairá, Caazapá, Neembecú, Concepción, o en la región oriental.

¹⁷ Las empresas del sector manufacturero que operan en las provincias fronterizas y en la región del Amazonas son exentas del impuesto de renta, el IVA y los impuestos indirectos.

¹⁸ De acuerdo al Departamento de Estado de los Estados Unidos, el poder ejecutivo tiene la facultad legal de garantizar exenciones temporales individuales caso por caso.

¹⁹ Trinidad y Tobago garantiza exenciones tributarias temporales de hasta 10 años.

²⁰ Hay una exención tributaria sobre ganancias reinvertidas para las empresas manufactureras, agrícolas y hoteleras. Además se eximen parcialmente los impuestos sobre el capital computando el valor fiscal de la maquinaria industrial con un descuento de 15%.

²¹ Las nuevas inversiones en las industrias manufacturera, agrícola, de pesca, piscicultura, ganado y turismo reciben un reembolso de 20%. Además, el impuesto a las ganancias de capital es del 1%.

²² Las nuevas inversiones en la producción de hidrocarburos reciben un reembolso de 8%. La compra de maquinaria y servicios para nuevas inversiones en petróleo y sus derivados, minas, agricultura y pesca está exenta del impuesto a las ventas.

que benefician a sectores específicos y cuatro países cuentan con líneas de crédito que fomentan la producción y la inversión en ciertas regiones.

Las reformas estructurales que se adoptaron en América Latina a fines de los años ochenta y principios de los noventa condujeron a la virtual eliminación de los incentivos tributarios. Las nuevas políticas industriales no asignan una función significativa a este tipo de incentivos y prácticamente no ha habido ningún intento en la región para resucitarlos, con la excepción de algunos países del Caribe. Si bien existen mecanismos horizontales de incentivos tributarios en cinco países no caribeños, su alcance es limitado y el único incentivo fiscal que se observa en la mayoría de los países está vinculado con las zonas de libre comercio. Sin embargo, más a menudo se exige a las empresas extranjeras del pago del impuesto a las remesas de beneficios si estos se reinvierten, en ocasiones se permiten créditos tributarios a la inversión, los gobiernos garantizan la estabilidad tributaria y se permite a las empresas nacionales y extranjeras invertir en proyectos aprobados por el gobierno parte de los impuestos que deberían pagar.

Los incentivos específicos sectoriales y regionales son, sin embargo, más comunes. En cinco países, los gobiernos nacionales han establecido incentivos tributarios para las regiones menos desarrolladas y en 18 países existen incentivos fiscales para beneficiar a ciertos sectores productivos. Los incentivos pueden incluir exenciones del pago de impuestos federales sobre la renta, derechos de importación sobre bienes de capital, IVA e impuestos selectivos. En la mayoría de los casos, los sectores favorecidos son el turismo y sectores primarios como el petrolero, la minería y la industria forestal. Los incentivos tributarios específicos para un sector más utilizados son las exenciones de impuestos sobre beneficios (por lo general en el sector minero) y los descuentos sobre la tasa impositiva sobre la renta de las sociedades, el IVA y los derechos aduaneros, así como la depreciación acelerada. En ocho países (la mayoría del Caribe) los incentivos fiscales están dirigidos principalmente al turismo y a la construcción hotelera. En siete países se eximen del pago de impuestos los costos de prospección y exploración minera y en cinco países se otorgan significativos incentivos fiscales para las explotaciones forestales. El sector de producción de petróleo e hidrocarburos recibe varios tipos de exenciones tributarias en cuatro países.

Incentivos para el aumento de la productividad y la competitividad

Un tercer subconjunto de políticas industriales corrientes en América Latina busca modificar cualitativamente las funciones de producción y mejorar la competitividad de las empresas. Estas políticas fortalecen y fomentan la integración de cadenas de producción y promueven la inversión privada en capital humano. Parte importante de estas iniciativas son las políticas de fomento de la modernización y la innovación tecnológica (véase el capítulo 16).

Fomento de la integración de las cadenas de producción

Si se trata de fortalecer cadenas de producción, la función coordinadora de las instituciones públicas es más importante que la asignación de incentivos materiales. Si bien los incentivos financieros y tributarios siguen siendo importantes instrumentos que pueden utilizarse para la formulación de políticas, es la función del gobierno, en su carácter de entidad social con legitimidad y capacidad de convocar a todos los sectores de la sociedad, la que le permite ejercer liderazgo y sentar las pautas.

Dos casos importantes a este respecto son México y Colombia, que han definido explícitamente las cadenas de producción que deberán fortalecerse, las acciones a emprender y las políticas que se van a utilizar.

La política industrial de México está dirigida a las cadenas de producción de ocho sectores: industrias de alta tecnología, industria automovilística, manufactura ligera, petroquímica, minería, agroindustrias, industria forestal y proveedores del sector público. Los incentivos financieros y fiscales directos no son los más importantes. Más bien el eje de política industrial es la idea de que el gobierno nacional debe aportar la capacidad de coordinación del sector público y ponerla al servicio del sector privado.

En la estrategia colombiana se hace una distinción entre los sectores productivos existentes que exigen mayor fortalecimiento y desarrollo y el impulso de nuevos sectores productivos para que el país pueda incursionar en mercados en los que ha estado ausente.³

³ Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia (2000).

Se diferencian las cadenas de producción existentes en dos grupos: las correspondientes a exportaciones significativas de productos no tradicionales, ahora amenazadas por la competencia externa, y las que generan vínculos importantes y son fundamentales para el comercio interno del país.

Fomento de la inversión del sector privado en capital humano

El esfuerzo cada vez más deliberado de diseñar políticas gubernamentales activas de desarrollo de capital humano se refleja en amplias iniciativas en sectores estratégicos importantes para modernizar las economías e incrementar su competitividad. A fines ilustrativos, en esta sección se analizan las políticas mexicanas de desarrollo de recursos humanos y un programa especial utilizado en el Brasil para capacitar personal de alta calificación para realizar actividades estratégicas.

El sistema mexicano de incentivos para alentar a las empresas a capacitar o actualizar la capacitación de sus trabajadores incluye: *i)* becas de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social para la capacitación interna de trabajadores aspirantes durante periodos de hasta tres meses, siempre que la empresa beneficiaria se comprometa a contratar por lo menos a 70% de las personas que asisten a la capacitación; *ii)* servicios de capacitación proporcionados por la Secretaría de Educación Pública a todos los empleados, incluso a nivel gerencial; *iii)* cursos a demanda para capacitación de empleados en la normativa técnica de industrias específicas; *iv)* capacitación empresarial en administración, finanzas, contabilidad e inversiones, organizada por NAFIN —la entidad gubernamental de financiamiento para el desarrollo— dirigida a propietarios y gerentes de microempresas y pequeñas y medianas empresas.

En el otro extremo, el programa del Brasil capacita a profesionales de alta calificación que se dedican a investigación técnica, procesos de desarrollo productivo y gestión tecnológica. El programa proporciona respaldo financiero para capacitación en tecnologías avanzadas como biotecnología, tecnología industrial básica, gestión tecnológica, innovación y difusión tecnológica, tecnologías relacionadas con la infraestructura y tecnologías ambientales.

Estas iniciativas complementan los sistemas tradicionales de capacitación laboral financiados con impuestos sobre los salarios (véase el capítulo 10). Como

respuesta a la falta de incentivos que suele caracterizar a esos sistemas, estas iniciativas de capacitación laboral dependen de la demanda o proporcionan incentivos directos para que las empresas capaciten a sus trabajadores.

Políticas para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas

Todos los gobiernos latinoamericanos reconocen la contribución de las pequeñas y medianas empresas (PYME) al crecimiento económico, la cohesión social, el empleo y el desarrollo regional y local. La liberalización del comercio exterior y la desregulación nacional están presionando a las empresas de todo tamaño para que mejoren su posición competitiva. No obstante, a diferencia de las grandes empresas, las PYME tienen una base de recursos internos más limitada y, por consiguiente, están en desventaja cuando se trata de diseñar respuestas eficaces a problemas nuevos.⁴ Asimismo, la apertura de las economías y la creciente integración económica internacional aportan nuevas oportunidades para que las PYME incursionen en mercados extranjeros y aprovechen las nuevas tecnologías. En esta sección se abordan los aspectos de política que deben tenerse en cuenta para ayudar a las PYME a hacer frente a los problemas nuevos y a aprovechar las oportunidades emergentes.

Para ayudar a las PYME a ser más competitivas, hay que contar con políticas gubernamentales que reformen el marco global institucional y normativo, estableciendo condiciones adecuadas para su actividad, y brindar a las PYME servicios de apoyo que compensen su posición desfavorable.

Para crear condiciones adecuadas a la actividad de las PYME deben examinarse cuidadosamente a nivel nacional los obstáculos institucionales, normativos y de política que impiden o de alguna manera limitan su desarrollo y crecimiento. Será necesario examinar las leyes y normas relacionadas con el establecimiento y constitución de empresas, impuestos, aranceles, derecho comercial y política oficial de adquisición de bienes y servicios.

En cuanto a la prestación de servicios de apoyo, los principios de práctica óptima exigen abandonar esque-

⁴ IADB (1995).

mas basados en la oferta y adoptar esquemas basados en la demanda. Igualmente la protección y el paternalismo deben dejar paso al fomento de la competencia, la recuperación de costos y la sostenibilidad. No debe descartarse el acceso subsidiado a servicios, pero su alcance debe ser limitado y su aplicación transparente y focalizada a necesidades concretas bien delimitadas (IDB 1995). Por lo general, el apoyo se proporciona en forma de servicios financieros, acceso a la tecnología y otros servicios de desarrollo empresarial como la capacitación, la infraestructura, la información y el respaldo no financiero a actividades de exportación.

Tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo están comenzando a preferirse mecanismos de apoyo no dirigidos a las PYME individuales sino a diversos tipos de acuerdos colectivos de empresas de pequeño y mediano tamaño. Esto incluye distintas políticas, algunas de las cuales se superponen y no necesariamente están limitadas a las PYME, por ejemplo las políticas de fomento de la integración de cadenas de producción, conglomerados y redes de empresas. En la formulación práctica de políticas y en la investigación cada vez se tienen más en cuenta las sinergias resultantes de la interacción entre empresas, grupos de empresas y el entorno socioeconómico, las economías de aglomeración, el aprendizaje tecnológico mediante la interacción, la eficiencia colectiva y las economías de red. En este sentido, Casalet (1997) señala que las políticas dirigidas a grupos de empresas son más susceptibles de surtir efecto que las dirigidas a empresas individuales.

Prestación de servicios colectivos: conglomerados y redes industriales⁵

Un conglomerado industrial es una concentración de empresas que se dedican a la misma línea de operaciones o a líneas afines, en una ubicación geográfica dada.⁶ En principio, un conglomerado puede contener cualquier número o combinación de empresas de todo tamaño, aunque algunas combinaciones son más frecuentes que otras. La promoción de conglomerados de empresas es una manera eficaz mediante la cual el gobierno puede crear condiciones para que el sector privado incremente la productividad, la innovación y la competitividad. La concentración de industrias en un mismo lugar hace que las firmas participantes se beneficien de las economías de escala, las economías de aglomeración y las externalidades del lado de la oferta a las que no ten-

drían acceso si las empresas trabajaran aisladas unas de otras. Cabe destacar que los conglomerados son mecanismos óptimos para la producción y la difusión interna de conocimiento tácito, el tipo de conocimiento que da una ventaja competitiva a quien lo posee.⁷ Si se trata de empresas pequeñas, los conglomerados les permiten combinar las ventajas de trabajar a pequeña escala con los distintos beneficios de compartir operaciones a gran escala.

Una red es un grupo de empresas que utiliza recursos combinados para cooperar en proyectos conjuntos.⁸ Las redes facilitan el aprendizaje acelerado de las empresas participantes. En el caso de empresas pequeñas, las redes son propicias para favorecer la capacitación a cargo de empleados de nivel similar que ya dominan la técnica en cuestión, opción por la que optan muchas de estas empresas. Además, en una red es más fácil compartir los costos indirectos y explotar economías de escala específicas mediante la acción colectiva. No es necesario que las redes estén concentradas geográficamente. Una vez que se establece la confianza entre las empresas participantes, puede mantenerse el diálogo operativo por medios electrónicos, por mencionar solo una posibilidad. No obstante, con frecuencia las redes son componentes fundamentales de los conglomerados, sobre todo en el caso de empresas que pertenecen a la misma cadena de producción.

Los gobiernos, apoyados en su poder de convocatoria, pueden actuar como catalizadores externos para facilitar el establecimiento de conglomerados y redes. Cuando lo hacen corrigen los fallos del mercado derivados del suministro insuficiente de bienes públicos y de la falta de coordinación.⁹ La idea de promocionar conglomerados en el contexto de la política industrial de ninguna manera es nueva en la región. Este tipo de iniciativas existen en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela.¹⁰

⁵ IADB (1995); Melo (2001b).

⁶ Enright y Ffowcs-Williams (2000)

⁷ Sobre el concepto del conocimiento tácito, véase Melo (2001b). Sobre su importancia como fuente de ventaja competitiva sostenible, véase Winter (1987), Hall (1993), Grant (1996) y Lam (1998).

⁸ La descripción de las redes se basa en Enright y Ffowcs-Williams (2000).

⁹ Enright y Ffowcs-Williams (2000, p. 13).

¹⁰ Véanse experiencias en el fomento de conglomerados en Aragón (1997), Bortagaray y Tiffin (2000), Ceglie y Dini (1999) y Farinelli y Kluzer (sin fecha).

Para que un conglomerado reciba apoyo, la regla fundamental es que debe estar presente y en operaciones antes de que pueda comprometerse un monto significativo de recursos financieros públicos para continuar su desarrollo. Los conglomerados viables se crean sobre la base de fuerzas económicas que obligan a las empresas a aglomerarse en determinado lugar. Las empresas que actúan descentralizadamente en un entorno de mercado se encuentran en una posición privilegiada para evaluar los beneficios potenciales (y la viabilidad) de un estrategia de conglomerados y, por lo tanto, son las verdaderas creadoras de este tipo de mecanismos. Es sumamente difícil para el gobierno crear los vínculos entre compañías, ramas industriales y empresas e instituciones de apoyo —y, mucho menos, las condiciones económicas generales— que determinan la formación de conglomerados (y su éxito). Por consiguiente, es el sector privado el que debe emprender la iniciativa y son las empresas mismas las que deben absorber los riesgos. El gobierno solamente deberá desempeñar un papel catalítico en la creación de conglomerados, es decir, la gestión pública y las regulaciones deberán centrarse en crear sistemas institucionales y de apoyo. Esto incluye respaldar el desarrollo de capacidades en las asociaciones industriales, grupos de trabajadores, instituciones financieras, centros de investigación, universidades y escuelas, servicios de extensión técnica y entidades gubernamentales pertinentes. En el marco de esta función catalítica, los gobiernos locales, provinciales o estatales pueden y deben asumir una parte decisiva en el fomento de los conglomerados.

El segundo principio es que las políticas de fomento de conglomerados deben enfocarse a ayudar a las PYME, pero esto no quiere decir que solamente deban promoverse conglomerados de este tipo de empresas.

Son perfectamente adecuadas las políticas institucionales que respaldan a conglomerados en los que no solo participen PYME sino grandes empresas, que incluso pueden desempeñar un papel líder, lo que será el caso más probable. Todo incentivo o subsidio que se conceda, más allá del mero suministro de bienes públicos, deberá dirigirse a las PYME participantes.

En lo que se refiere a las redes, la principal tarea de quienes formulan las políticas es facilitar el proceso de integración y crear un entorno institucional propicio para la formación de redes inducidas por el mercado. Esto puede facilitarse, por ejemplo, con grupos de consultores —preferentemente independientes y no a sueldo— que actúen como intermediarios en la promoción de redes.¹¹

Conclusiones

Este capítulo ha mostrado que el decenio pasado fue un período de transición desde una política industrial explícita de sustitución de importaciones a nuevas políticas industriales que responden a la nueva economía mundial más integrada. Estas nuevas políticas, que aprovechan la función coordinadora del gobierno, tienen por objeto mejorar la competitividad facilitando el acceso a recursos clave, desarrollar nuevas capacidades y explotar las economías de aglomeración. No obstante, este período de transición sigue en marcha y es demasiado pronto para formular un juicio definitivo sobre la eficacia de las políticas industriales que, de hecho, siguen surgiendo.

¹¹ UNCTAD Secretariat (1998); Enright y Ffowcs-Williams (2000).