

“Políticas Activas para la Promoción de Exportaciones: Desafíos para Uruguay”

III Jornada Académica



An. Ec. Carla Di Paula
An. Ec. Luciana Paladino
Ec. Cecilia Plottier
Mag. Luis Silveira

12 de Marzo de 2009

-
- **Introducción**
 - Metodología
 - Identificación de patrones y posicionamiento de Uruguay
 - Desafíos
 - Reflexiones finales

Introducción

- **Objetivo general:** aportar ideas y reflexiones para el desarrollo de políticas activas para la promoción de exportaciones en Uruguay
- **Objetivo específico:** identificar y analizar políticas activas para la promoción de exportaciones que han implementado países con un destacado desempeño exportador.
- **Se presenta un resumen del trabajo realizado,** destacando las principales conclusiones. En anexo se detallan las políticas identificadas para cada país.
- **Políticas activas para la promoción de exportaciones:** 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.
- La existencia de imperfecciones o fallas de mercado justificarían la intervención estatal en la forma de políticas activas (Krugman, 1987)
- **Alcance del trabajo:**
 - » sólo un agente, el gobierno.
 - » políticas activas con el **objetivo específico** de promover exportaciones.

-
- Introducción
 - **Metodología**
 - Identificación de patrones y posicionamiento de Uruguay
 - Desafíos
 - Reflexiones finales

Metodología (1)

- En base a información secundaria se releva las políticas activas de los países seleccionados (Exámenes de las Políticas Comerciales de OMC, páginas web oficiales, decretos y ordenanzas).
- Criterios de selección de casos de estudio:
 - » **Países exitosos en productos destacados dentro de la oferta exportable nacional** (Hallak et al, 2007):
 - Se seleccionaron productos de exportación exitosos comercializándose hacia economías desarrolladas (períodos 1996-97 y 2004-07).
 - Se identificaron los países líderes en estos productos considerando: cuota de mercado, precios obtenidos en el mercado internacional y dinamismo.
 - De los países que surgían como exportadores líderes en más productos se tomaron los relativamente más cercanos a Uruguay
 - Resultado: **Australia, Brasil, España, India, Italia y Nueva Zelanda.**
 - » Países con un **desempeño exportador extraordinario** (CEPAL, 2008):
 - Resultado: **Chile y Corea del Sur.**

Metodología (2)

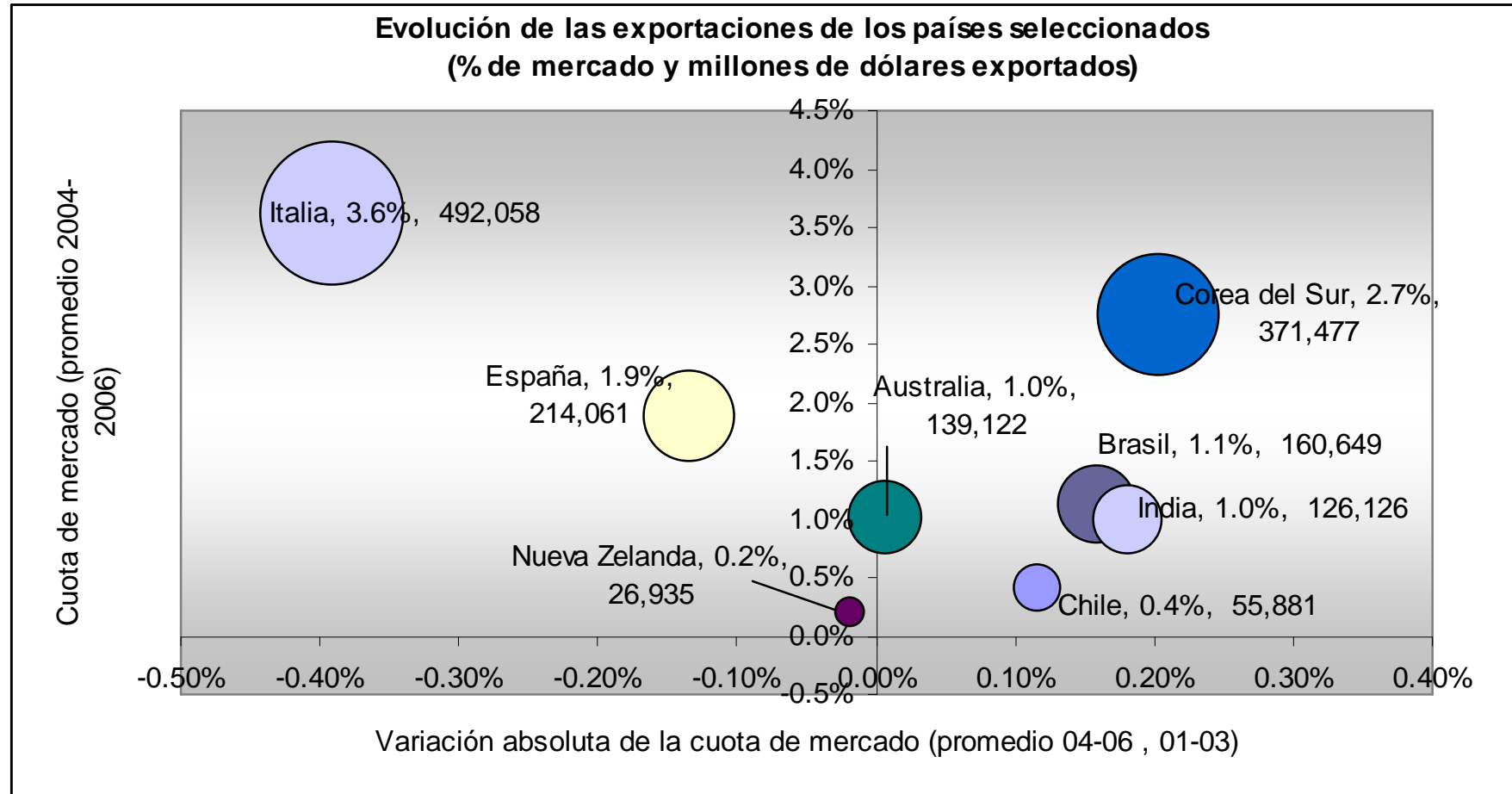
- Las medidas identificadas se clasifican en dos dimensiones:
 - » Nivel: desde lo más general (Estrategia), líneas de acción (Políticas), hasta lo más operativo (Instrumentos).
 - » Impacto en las decisiones empresariales: utilizando como marco conceptual el modelo de las 4P.

	NIVEL	VARIABLE QUE AFECTA			
		PRODUCTO	PRECIO	PLAZA	PROMOCIÓN
PAÍS	Estrategia	NO SE CLASIFICAN - IMPACTO GENERAL			
	Políticas				
	Instrumentos				

- El abordaje metodológico no permite extraer relaciones de causalidad sino aprendizajes.
- Dado que los casos seleccionados tienen un buen desempeño, **cabe esperar que las medidas que han tomado sus gobiernos hayan influido positivamente en el desarrollo exportador de sus empresas.**

Evolución de las exportaciones

Evolución de las exportaciones



Fuente: Elaboración propia en base a datos de TradeMap.

-
- Introducción
 - Metodología
 - **Identificación de patrones y posicionamiento de Uruguay**
 - Desafíos
 - Reflexiones finales

Patrones identificados - Estrategia

- **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 exportadoras.
- Focalización en productos en los que se cuenta con **ventajas competitivas**.
- Mejorar el posicionamiento del país y sus productos.

Estrategia - Posicionamiento de Uruguay

- Se detecta una **orientación hacia las PYMES**. Sin embargo, la **internacionalización de las empresas locales** no se explicita como una estrategia para la exportación.
- Hay espacio para mejorar la **articulación institucional**, que presenta deficiencias, tanto en el ámbito público como en la relación público-privada.
- Se busca **promover la colocación de productos con mayor contenido tecnológico**, si bien no se detecta una estrategia de promoción de innovación específica para la exportación.
- **Promoción de productos con ventajas comparativas estáticas**. Esfuerzos en materia de apertura de mercados, beneficios fiscales y regímenes especiales se otorgan a los principales productos de la oferta exportable nacional.
- Las líneas estratégicas buscan **generar condiciones estables y predecibles de acceso a mercados**; lograr condiciones competitivas para la industria, promoviendo un mejor acceso a los insumos y bienes de capital para las empresas nacionales.

Patrones identificados que afectan la variable Producto

NIVEL	Principal variable de decisión afectada			
	PRODUCTO	PRECIO	PLAZA	PROMOCIÓN
Políticas				
Instrumentos				

Patrones identificados - Producto

Principales políticas	Países
Diversificar la pauta exportadora: más valor agregado, mayor contenido tecnológico, productos no tradicionales, diferenciación en calidad y diseño	Brasil, India, Italia, Australia, Corea del Sur, España, 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
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

Producto - Posicionamiento de Uruguay

- Lineamientos propuestos promueven la **diversificación de exportaciones, fomentar la innovación y la incorporación de tecnología.**
- Sin embargo, la **disponibilidad y diversidad de instrumentos gubernamentales es poca en relación a la detectada** en los países analizados.
- No se identifican herramientas específicas orientadas hacia la internacionalización de productos con alto contenido tecnológico y la promoción de la innovación para la exportación.
- Hay **iniciativas puntuales en algunos sectores:** PETS, software, arándanos.

Patrones identificados que afectan la variable Precio

NIVEL	Principal variable de decisión afectada			
	PRODUCTO	PRECIO	PLAZA	PROMOCIÓN
Políticas				
Instrumentos				

Patrones identificados - 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
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

Precio - Posicionamiento de Uruguay (1)

- El régimen de **devolución de impuestos y las importaciones en admisión temporaria** son los mecanismos más utilizados y con mayor continuidad temporal.
- Otros mecanismos:
 - » **Ley de Inversiones**: otorga mayores beneficios fiscales para las inversiones con un componente exportador.
 - » **Régimen de pre-financiación de exportaciones** del BCU.
 - » **Programas específicos para PYMES** (i.e. Programa Emprender) en los cuales la orientación exportadora facilita el acceso a instrumentos de financiamiento.
- Sin embargo, **el acceso a financiamiento para exportar no se plantea como una política**. En comparación con los países analizados son pocas las herramientas gubernamentales que se logran identificar.

Precio - Posicionamiento de Uruguay (2)

- **No está en funcionamiento un procedimiento de ventanilla única.** Los trámites para exportar encarecen la operativa desincentivando a los exportadores (actuales y potenciales).
- Se identifican **subsidios a la exportación** en los sectores **automotriz y textil.**
- Las medidas identificadas inciden a través de concesiones fiscales y arancelarias, permitiendo además el acceso a insumos de capital (mayoritariamente importados) en regímenes especiales.

Patrones identificados que afectan la variable Plaza

NIVEL	Principal variable de decisión afectada			
	PRODUCTO	PRECIO	PLAZA	PROMOCIÓN
Políticas				
Instrumentos				

Patrones identificados - 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
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

Plaza - Posicionamiento de Uruguay

- Principal línea de acción identificada: **búsqueda de nuevos mercados para los productos de exportación actuales.**
- En los demás patrones que afectan plaza los esfuerzos son menores a los identificados en los países objeto de estudio.
- Se detecta una falta de iniciativas de gobierno en materia de **programas de subsidios o asistencia técnica para el desarrollo de nuevos mercados.**
- Se observa **superposición de competencias entre distintos organismos que distribuyen el mismo tipo de información.** Esto puede constituir una ineficiencia y no generar beneficios para los exportadores.
- Es de resaltar el Portal www.uruguaymarketplace.com desarrollado bajo la iniciativa de la UEU. Actualmente cedido a Cancillería.

Patrones identificados que afectan la variable Promoción

NIVEL	Principal variable de decisión afectada			
	PRODUCTO	PRECIO	PLAZA	PROMOCIÓN
Políticas				
Instrumentos				

Patrones identificados - 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
Apoyar la participación en eventos internacionales significativos	Nueva Zelanda
Desarrollo y gestión de la marca país	Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda
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

Promoción - Posicionamiento de Uruguay

- Se detecta el interés por **generar “antenas comerciales”** en mercados donde no hay representación oficial. Se establece dentro de los objetivos de la CIACEX avanzar en esta línea, pero **no se logra identificar cómo se implementa dicha intención.**
- **Diversos organismos** vinculados a la actividad comercial difunden eventos y promueven la participación de empresas uruguayas en **ferias y exhibiciones internacionales .**
- Existe la marca **“Uruguay Natural”**; sin embargo aún parece estar lejos de ser una marca país como la identificada en los casos analizados, que constituye una ventaja para las empresas.

Políticas de impacto general

Fomento a la creación de redes o actividades asociativas como un instrumento para apoyar la inserción internacional de las empresas.

- » Existen programas en esa línea (PACPYMES, Consorcios de Exportación, PACC), pero **no se detecta una política de largo plazo** que promueva la creación de asociaciones.
- » No se observa una fluida articulación entre las instituciones que permita el desarrollo de sinergias.

Desarrollo de emprendimientos: programas que apoyan la primera exportación e incubadoras para empresas exportadoras.

- » DINAPYME tiene iniciativas para apoyar a la primera exportación, pero no parecen ser herramientas de amplia utilización.
- » Las iniciativas de capacitación y asistencia técnica, clave en los países estudiados, son limitadas.

-
- Introducción
 - Metodología
 - Identificación de patrones y posicionamiento de Uruguay
 - **Desafíos**
 - Reflexiones finales

Desafíos (1)

- **Definir una estrategia de inserción internacional:** En los casos estudiados los países desarrollan una estrategia para la inserción internacional en consonancia con una estrategia país; en muchos casos con metas cuantificables.
- **Mejorar la coordinación institucional:** Definir claramente las competencias de cada organismo público, evitando las superposiciones que no aporten valor.
- **Promover la continuidad y difusión de las medidas:** El manejo de la incertidumbre es un aspecto fundamental en la toma de decisiones: 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 se viene promoviendo desde ámbitos multilaterales y es un aspecto en el cual Uruguay tiene margen para mejorar.

Desafíos (2)

- **Potenciar y estructurar lo que se está haciendo en materia de programas que apoyan la primera exportación e incubadoras de empresas exportadoras.**
- **Establecimiento de programas donde se utilice la experiencia de empresarios exportadores exitosos para motivar y capacitar potenciales exportadores.**
- **Desarrollar estrategias en materia de innovación vinculadas a la promoción de las exportaciones:** En Uruguay se realizan esfuerzos aislados, algunos vinculados a las PYMES, otros de corte más académico (ANII), pero podrían desarrollarse más propuestas específicas hacia la exportación.
- **Incentivar la incorporación de tecnología a los productos agropecuarios.**

Desafíos (3)

- **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.**
- **Profundizar la imagen/marca país:** Contar con un identificador común, que simplifique la colocación de los productos.

-
- Introducción
 - Metodología
 - Identificación de patrones y posicionamiento de Uruguay
 - Desafíos
 - **Reflexiones finales**

Reflexiones finales

- Si bien los países analizados son muy distintos, existen coincidencias en las políticas que aplican.
- En Uruguay se manejan conceptos en sintonía con lo identificado en los casos analizados, pero las **dificultades en la implementación** afectan negativamente el desarrollo de las iniciativas.
- Promover las **exportaciones dentro de una estrategia de desarrollo** con un **amplio horizonte temporal** es parte de lo identificado.
- Por último, tener presente que **no hay “recetas mágicas”**. La construcción de competitividad es un proceso complejo, en el cual impactan las políticas de promoción de exportaciones, y donde **incentivar la creación de valor** es el camino elegido por varios de los países estudiados.

Muchas gracias por
su atención.

economia@ucu.edu.uy

III Jornada Académica

