

# ¿Promoción de exportaciones, del comercio exterior, o de la competitividad internacional de la producción?: El papel de la banca internacional de desarrollo

Florencio Ballesterio

*División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo.*

## Resumen

*El ambiente internacional es un factor de suma importancia en la determinación de las políticas de comercio exterior que puedan adoptar los países. Este ambiente de la segunda postguerra fue altamente favorable a la expansión del comercio exterior y del crecimiento económico acelerado de los países en vías de desarrollo. Los países de América Latina y el Caribe mostraron lentitud en reaccionar ante esta situación, por lo que, cuando lo hicieron, sus tasas de crecimiento no fueron lo suficientemente importantes como para converger hacia los niveles de desarrollo de los países avanzados, como lo hicieron algunos países del este asiático. Se pueden identificar dos causas para caracterizar lo ocurrido en relación a los países de la región. Una fue la inestabilidad macroeconómica (una de cuyas manifestaciones más importantes desde el punto de vista de la promoción del comercio exterior, es la inestabilidad del tipo de cambio real). La otra causa fue que, en general, la política de promoción de exportaciones adoptada en América Latina y el Caribe fue sólo reactiva (reducción o eliminación del sesgo antiexportador) y no activa (promoción de las exportaciones con cambio tecnológico).*

*Políticas activas de promoción del comercio exterior bien diseñadas podrían ser perfectamente legales dentro de las reglas de la OMC. En Chile comienza a mostrarse una concientización de la necesidad de aplicar políticas activas de promoción del comercio exterior, pero ello no es tan evidente aún en el resto de América Latina y el Caribe. Existe el peligro que nuevamente muchos países de la región tarden en percatarse que el ambiente internacional presente requiere el cambio (progreso) tecnológico para mantener la competitividad internacional de la producción y, simultáneamente, lograr la convergencia de las economías de sus países hacia los niveles de desarrollo de los países más avanzados. El papel de la banca internacional de desarrollo en esta materia sería el de promover y apoyar la adopción de políticas activas de promoción del comercio en América Latina y el Caribe, incluyendo los medios para lograrlo y destacándose la eficiencia del sistema impositivo y del gasto fiscal.*

## I. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas la doctrina de promoción de exportaciones reemplazó a la de sustitución de importaciones, como paradigma de la política de desarrollo económico en América Latina y el Caribe. Ambas doctrinas requieren la acción del sector público en la promoción de actividades económicas. El objetivo de este trabajo es evaluar la justifica-

ción de la actividad de promoción de exportaciones en base a principios económicos, el ambiente histórico del comercio internacional, estrategias comerciales exitosas y las posibilidades que otorga el nuevo sistema de reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en materia de promoción de exportaciones.

El papel de la banca internacional de desarrollo en la promoción de las exportaciones de los países en desarrollo necesariamente va a encuadrarse dentro de la política que adopten dichos países. La evaluación de la actividad de promoción de exportaciones realizada en este trabajo trata de orientar a los países hacia la adopción de una política de comercio exterior que facilite la convergencia de las economías de los países en desarrollo hacia los niveles de desarrollo alcanzados por los países más avanzados y, sirve como base para realizar las proposiciones que se presentan en la última parte del trabajo respecto al papel que debería tener la banca internacional.

## *II. AMBIENTE COMERCIAL INTERNACIONAL*

La política que adopten los países debería depender del ambiente comercial internacional, de las posibilidades que ofrezcan las reglas de la OMC, de la experiencia de otros países y de los principios económicos que tomen como guía.

El ambiente comercial internacional ha sido, quizás, uno de los principales factores para explicar la política de comercio exterior de todos los países del mundo, incluyendo a los de América Latina y el Caribe. El éxito de los países en converger hacia los niveles de desarrollo de los más avanzados también ha dependido en la segunda post-guerra, en gran medida, de su capacidad para reconocer la situación internacional y hacer uso de ella en forma adecuada.

El ambiente internacional ha sufrido un drástico cambio desde 1950 al presente, respecto al período 1913-1950. El viejo ambiente -período 1913-1950- se caracterizaba por un escenario comercial internacional restrictivo del comercio exterior y proteccionista de la producción nacional por parte de los países desarrollados. El período se caracterizó también por guerras mundiales y grandes conflictos sociales en los países desarrollados y hubo, en general, estancamiento económico y la relación comercio mundial a PBI se mantuvo estancada a nivel mundial, así como por países y regiones (véase Cuadro 1). Estas circunstancias internacionales constituyeron la base histórica propiciante de estrategias de desarrollo por medio de sustitución de importaciones.

El nuevo ambiente, período de 1950 en adelante, se caracteriza por la progresiva liberalización del comercio mundial liderada por los países desarrollados,<sup>1</sup> tasas altas de crecimiento económico, expansión del comercio con un constante crecimiento de la relación comercio a PBI (véase Cuadro 1) y convergencia de los niveles de desarrollo de varios países en desarrollo hacia el nivel alcanzado por los líderes mundiales. Este nuevo ambiente internacional permitió a los países con menor desarrollo técnico-económico fomentar sus exportaciones y promover su comercio exterior en general para acelerar dicho desarrollo, primero importando y adaptando tecnologías más avanzadas y, luego, comenzando su propio desarrollo de tecnología.

¿Quiénes hicieron uso y se beneficiaron del nuevo ambiente? En primer lugar, los países europeos que, saliendo de la segunda guerra mundial, convergieron hacia los niveles de desarrollo de EE.UU. y aprovecharon la liberación del comercio a nivel mundial e intrarregional. Su relación de exportaciones a PBI se triplicó de 1950 a 1992. A nivel mundial el mismo índice sólo se duplicó.

En segundo lugar, Japón, que experimentó un proceso de convergencia junto con la sextuplicación de su relación de exportaciones a PBI. En tercer lugar, Corea y

Taiwán, que desde 1960 hasta la actualidad han experimentado un gran proceso de convergencia y empleado las facilidades del comercio exterior, mostrando un aumento de su coeficiente de exportaciones a PBI de dieciocho y catorce veces, respectivamente, entre 1950 y 1992 (véase Cuadro 1).

La región de América Latina y el Caribe fue muy lenta en percatarse del nuevo ambiente internacional y de hacer uso de él, con consecuencias negativas sobre su desarrollo económico y tecnológico. Hasta comienzos de la década de 1970, América Latina no hizo uso de las facilidades creadas por el nuevo ambiente internacional. El coeficiente de exportaciones de los grandes países de la región<sup>2</sup> cayó de 6,2% a 4,6% entre 1950 y 1973, mientras que el mismo coeficiente a nivel mundial creció en 4 puntos porcentuales (véase Cuadro 1).

Desde inicios de 1970 al presente, América Latina estuvo haciendo uso del nuevo ambiente internacional, pero hasta 1992 ese uso sirvió simplemente para recuperar la situación vigente en 1950. El coeficiente de exportaciones a PBI de los grandes países de la región recuperó recién en 1992 su valor de 1950 (véase Cuadro 1).

En el Cuadro 2 y el Gráfico 1, se muestra para toda América Latina y el Caribe (países grandes y chicos), el estancamiento del coeficiente de exportaciones a PBI durante toda la década de 1960 (hasta 1973) y, un importante crecimiento del coeficiente sólo a partir de 1974, interrumpido entre 1982 y 1986 por la crisis de la deuda externa.

Las políticas de los países de América Latina que hicieron posible el comenzar a aprovechar el ambiente de postguerra favorable al libre intercambio, no fueron de tipo activo sino fundamentalmente reactivo.

Esas políticas fueron el reflejo de reacciones ante la existencia en esos países de un extenso aparato de tarifas aduaneras y trabas a la importación que creaban un gran obstáculo a la expansión de las exportaciones. Las políticas reactivas fueron las de devolución (*drawbacks*) de impuestos a los insumos importados, permisos de internación temporaria de importaciones y creación de zonas francas de comercio.

Otras políticas utilizadas fueron más bien dirigidas a facilitar el mercadeo de exportaciones que a promover el mejoramiento tecnológico de la producción de bienes exportables como por ejemplo, la creación de facilidades de crédito de pre- y post-embarque de exportación, generalmente con tasas de interés inferiores a las del mercado local, y subsidios al valor exportado.

### III. ESTRATEGIAS COMERCIALES Y CONVERGENCIA ECONÓMICA

Para América Latina en su conjunto y para la mayoría de los países que la componen, el largo período de 1970 al presente, de crecimiento de la relación exportaciones sobre PBI, a diferencia de los casos de Corea y Taiwán, no se caracteriza por un simultáneo proceso de convergencia del nivel de su desarrollo hacia el de los países avanzados.

Por lo tanto, será interesante guiarse por las conclusiones de economistas neoclásicos y no neoclásicos sobre el caso de los países del este asiático para explicar porqué en estos países se produjo simultáneamente el desarrollo del comercio exterior y la convergencia económica.

Las diferencias de interpretación existentes entre los economistas sobre la experiencia del este asiático tienen como base la gran complejidad de la economía de dichos países; lo difícil que resulta probar empíricamente que algunos resultados económicos se deben fundamentalmente a una política determinada y que, en estas circunstancias, la subjetividad del economista tiene relieve en la elección de agentes causales principales.<sup>3</sup> A continuación se presenta una exposición esquemática de los puntos de coincidencia y diferencias entre los economistas neoclásicos y no neoclásicos.

## COINCIDENCIAS DE NEOCLÁSICOS Y NO NEOCLÁSICOS

- Ambas corrientes económicas adjudican importancia a la estabilidad macroeconómica para el éxito en la promoción de exportaciones con proceso simultáneo de convergencia económica.
- La gran transformación económica lograda en tres décadas, desde 1960 a 1990, se realizó prácticamente sin crisis fiscales, monetarias y/o cambiarias, sin programas periódicos de estabilización, sin alta inflación y, sin recesiones originadas en políticas macroeconómicas expansivas.
- La estabilidad macroeconómica influyó en la obtención de la estabilidad cambiaria, de tasas de interés y de precios. Por lo tanto, influyó positivamente sobre la inversión -y el cambio tecnológico implícito en ella- debido a la disminución del riesgo de inversión.
- El tipo de cambio tendió a ser neutral en materia de política comercial. Además de la estabilidad cambiaria, muchos adjudican un papel importante al hecho que dichos tipos de cambio tuvieron también un nivel que no creó grandes desbalances de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Por ello, concluyen que las tasas reales de cambio estables fueron cercanas al equilibrio de largo plazo y no siendo, por lo tanto, agentes de estímulo circunstancial (unas veces de las exportaciones y otras de las importaciones).
- Ambas corrientes otorgan importancia a la provisión estatal de infraestructura de exportaciones (y comercio exterior en general) y, promoción de su mercadeo (ferias, misiones externas, etc.).
- Ambas corrientes asignan importancia a la política de promoción de exportaciones mediante instrumentos tales como *drawbacks*, internación de importaciones, zonas francas de procesamiento de exportaciones, subsidios fiscales a la exportación y crédito subsidiado respecto al costo en el mercado local.

## DISCREPANCIAS ENTRE NEOCLÁSICOS Y NO NEOCLÁSICOS

Existe discrepancia entre las dos corrientes en cuanto a la interpretación de los efectos de los instrumentos de promoción de exportaciones señalados en el párrafo anterior.

*Interpretación neoclásica:* la política de promoción de exportaciones tendió a establecer la *supremacía del mercado*. La corriente neoclásica tiende a concluir que los instrumentos de promoción de exportaciones estuvieron dedicados fundamentalmente a corregir el sesgo antiexportador y otras fallas del mercado. Por lo tanto, los instrumentos de promoción tuvieron éxito debido a que creaban condiciones similares a las de un mercado competitivo, o sea que, aproximadamente, los incentivos para vender en el mercado interno o para exportar, eran similares.

*Interpretación no neoclásica:* las políticas de promoción se complementaron con *guías de mercado*. Ambas corrientes de economistas coinciden en observar etapas en la convergencia técnica y económica hacia los niveles de los países desarrollados. Las corrientes divergen con respecto a la automaticidad o no del pasaje de una etapa a otra en la convergencia.

La corriente neoclásica propone que el proceso de pasaje de una etapa a otra es creado automáticamente por las condiciones de mercado recreadas por las políticas de promoción de exportaciones.

La *prevalencia del mercado* hace que el país utilice eficientemente sus recursos de acuerdo con la ventaja comparativa correspondiente a dicha etapa. A medida que suben los costos laborales, crece el nivel tecnológico y el país deja de exportar manufacturas cuya producción es intensiva en mano de obra barata (textiles, ropa, calzado, en-

samblado de productos electrónicos, etc.), pasando a producir productos que requieren mano de obra y tecnología más calificadas.

La corriente de economistas no neoclásicos tiende a concluir que el éxito de convergencia no sólo se ha debido a las políticas de promoción de exportaciones que re-creaban condiciones de mercado (es decir, las políticas reactivas), sino a que éstas se realizaron en combinación con políticas activas, lo que algunos llaman *guías del mercado*. Los no neoclásicos tienden a señalar que el pasaje de una etapa a otra en los niveles tecnológicos y económicos del país no es automática, puesto que el sector privado necesita de las *guías del mercado*. Estas guías se producirían en un sistema caracterizado por:

- Existen numerosas instituciones para la consulta entre el sector privado y el público. El proceso de consulta y coordinación es esencial para la formulación de políticas de promoción y su implementación.
- El sector público realiza la promoción con instrumentos formulados por una burocracia pública de alta capacidad técnica, tanto en lo económico como en el conocimiento tecnológico.
- Usando la consulta y la capacitada burocracia técnica, el sector público promueve la adquisición de tecnología y apoya a industrias específicas.

Este tipo de situación institucional y de política económica podría denominarse política activa de promoción de exportaciones. Un ejemplo de ello en América Latina podría ser la creación y desarrollo de la cría, industrialización y exportación del salmón en Chile.

En base a lo expuesto, se favorece a la interpretación no neoclásica, en el sentido que no hay un pasaje automático de una etapa a otra en el proceso de convergencia técnico-económica. Por lo tanto, se considera necesaria una institucionalidad de contacto público-privada, contando el Estado con una burocracia técnica altamente capacitada, capaz de entender, en su contacto con el sector privado, las restricciones técnico-económicas que enfrenta el sector, las posibilidades de cambio tecnológico y de productos (con competitividad internacional), así como generar las políticas concretas que fuesen necesarias para transformar las posibilidades en hechos. Sin embargo, dichas políticas se deben encarar dentro de un marco general de apoyo al cambio tecnológico y no focalizando su acción en industrias específicas. Sobre este último punto, se presenta más adelante un análisis más amplio al discutirse las posibilidades de políticas de promoción dentro del marco regulatorio de la OMC.

El hecho que en América Latina desde 1970 al presente prevalecieron, en general en casi todos los países y en la mayor parte del tiempo, sistemas fiscales y monetarios no favorables a disminuir el riesgo de inversión, a la aplicación eficiente de políticas reactivas de promoción de exportaciones, así como a la creación y funcionamiento de políticas activas, tiene que haber sido un factor importante para explicar porqué el intento de aprovechamiento del ambiente comercial favorable prevaleciente desde la postguerra no se produjo, como en el este asiático, en un proceso de convergencia económica hacia los niveles de los países avanzados.

La inestabilidad del tipo de cambio efectivo real de América Latina, observada en las tres últimas décadas, ejemplifica el alto grado de riesgo de inversión que enfrentaron los inversores (véanse el Cuadro 3 y el Gráfico 2). Esa inestabilidad cambiaria se mostró, además de los acostumbrados movimientos de corto plazo, en forma de ciclo de mediano-largo plazo, con períodos de varios años con una moneda nacional revaluada en términos reales y con otros períodos con la moneda devaluada respecto a su valor medio en el ciclo.

El riesgo cambiario que generan tales ciclos tiende a dicotomizar la economía y la población empleada en cada sector. Por un lado, se observan empresas que mejoran su capacidad competitiva internacional aumentando su nivel tecnológico y productividad la-

boral. Y por el otro, el resto de la economía que pierde nivel tecnológico (o desacelera su cambio), y compite con la importación con productos de menor calidad, pero baratos, accesibles a la población empobrecida (compuesta por los que están empleados en el sector productivo atrasado o por los que están desocupados).

El crecimiento de la economía en el mediano plazo, dentro de este ambiente de ciclos de cambio de mediano-largo plazo, es menor que el que puede alcanzarse aprovechando las ventajas que presenta el mercado mundial en el nuevo ambiente. El resultado es que los países con inestabilidad cambiaria no logran converger hacia los niveles de desarrollo de los países avanzados.

#### *IV. NEUTRALIDAD DEL TIPO DE CAMBIO*

Frecuentemente, se habla del tipo de cambio como instrumento de promoción de exportaciones y sus proponentes propician devaluaciones cambiarias. La evidencia empírica tiende a mostrar que el uso del tipo de cambio como instrumento de promoción de exportaciones (devaluación) o como instrumento de abaratamiento de importaciones (revaluaciones), crea inestabilidad cambiaria, disturbios en el sector externo y desacelera el crecimiento de largo plazo de la economía.

El tipo de cambio que las autoridades económicas deberían tratar de hacer prevalecer es el de equilibrio de largo plazo de la balanza de pagos. Este sería un tipo de cambio real neutral que deja a otros instrumentos de la política económica, la promoción del comercio exterior. Lamentablemente es muy difícil calcular cuál es ese tipo de cambio.

Una posibilidad, al parecer prometedor, es la del tipo de cambio real que resulta de la teoría del poder adquisitivo relativo al grado de desarrollo del país. La teoría del poder adquisitivo absoluta ha sido falsificada empíricamente. Sin embargo, está comprobado que existe una relación entre el tipo de cambio real de poder de compra (tipo de cambio de la moneda nacional por dólar dividido por el cociente de poder de compra en el país y en EE.UU.). El tipo de cambio real de poder de compra depende del desarrollo relativo del país respecto a EE.UU. en forma positiva. Cuando la economía de un país en desarrollo converge hacia los niveles de EE.UU., el tipo de cambio real de poder de compra se revalúa. Si todos los países tuviesen el mismo nivel de desarrollo, la teoría del poder adquisitivo absoluta no podría ser falsificada.

El PBI per cápita relativo sería una variable de aproximación al efecto del precio de la tierra, la calidad de los productos y servicios<sup>4</sup> y, la carga impositiva sobre el precio de los productos. Las tres variables tienden a crecer con el grado de desarrollo del país. Es decir, el mismo producto o servicio tiende a tener un precio mayor cuanto mayor es el grado de desarrollo del país, porque dicho producto debe cargar a sus costos el mayor precio de la renta de la tierra, la mayor calidad del producto y mayores pagos de impuestos. Corrigiendo el nivel de precios de cada país por el efecto diferencial sobre ellos de su grado de desarrollo relativo respecto a EE.UU., sería posible establecer tipos de cambio de poder adquisitivo con el dólar que reflejasen una situación de equilibrio de balanza de pagos en el mediano-largo plazo.

Algunos economistas tienden a adjudicar desvíos sistemáticos (por ejemplo, en forma de ciclos cambiarios) del tipo de cambio real respecto al predicho por la teoría del poder adquisitivo relativa a flujos y reflujos de capital externo que no responden a una asignación internacional óptima del capital, sino a disturbios causados por la política económica (y sistemas de información económica) de los países recipientes y circunstancias particulares del mercado internacional de capitales. Evitar tales flujos y reflujos de capitales externos sería parte de una política de promoción del comercio exterior con convergencia económica que tendría el tipo de cambio como una variable neutral.<sup>5</sup>

## V. JUSTIFICACIÓN DE LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES COMO MEDIO PARA LOGRAR LA CONVERGENCIA TÉCNICO-ECONÓMICA

Se considera que por lo menos existen tres tipos de argumentos que pueden justificar la promoción de exportaciones mostrando la posible presencia de externalidades que, de lo contrario, serían desaprovechadas: desarrollo tecnológico, educación de la mano de obra y adecuación de las pequeñas y medianas empresas del país a ser competitivas en el mercado mundial o que actúen como proveedoras de empresas que compiten en el mercado mundial. Aquí se desarrolla parcialmente<sup>6</sup> el primero de los argumentos. La justificación de los otros dos argumentos en el caso de los países en desarrollo, está altamente relacionada con la justificación del desarrollo tecnológico.

### DESARROLLO TECNOLÓGICO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

En el caso de los países desarrollados, los que se encuentran en la cima del desarrollo tecnológico, su crecimiento futuro está ligado al desarrollo de nuevas tecnologías que incrementen la productividad de la economía. El desarrollo tecnológico es un beneficio para toda la población. Sin embargo, el monto de inversión puede ser subóptimo porque el inversor privado no puede captar el ingreso por los beneficios totales provenientes de ese desarrollo.

La intervención estatal, con la adopción de un sistema de patentes, crea un mercado para el desarrollo tecnológico. Pero aún así, la situación no es óptima. La patente puede crear monopolio para el uso de la tecnología, generando una renta monopolística para el productor, más que el retorno normal en competencia para la inversión.

Por otro lado, existen formas de eludir el pago de los derechos de patente recurriendo a "ingeniería de reversión" y produciendo un producto con tecnología similar, pero suficientemente diferente como para obviar el pago de la patente. En este caso, el retorno a la inversión en desarrollo tecnológico sería inferior a su tasa normal en situación de competencia. Es decir, habría un "fracaso del mercado" en generar la inversión óptima en desarrollo tecnológico que promovería un mayor crecimiento económico.

Igualmente, la escala de la inversión en desarrollo de tecnología puede ser, en algunas circunstancias, lo suficientemente grande como para quedar fuera de las posibilidades de inversión privada (dadas las restricciones de riesgo que el inversor privado desea correr). Sin embargo, desde el punto de vista social, el riesgo puede ser aceptable considerando las expectativas de beneficios.

La inversión pública en desarrollo tecnológico es una solución a los problemas anteriores. Este desarrollo proveniente de la inversión pública se hace disponible al público y, los impuestos a los ingresos privados generados por el uso de la tecnología (o simplemente la renta de la tecnología creada) reintegran al Estado los fondos invertidos en desarrollo tecnológico. La sociedad en su conjunto se beneficia por la inversión estatal porque el desarrollo tecnológico no habría existido de otra forma.

En los países desarrollados, gracias a los mecanismos de interrelación entre el sistema privado de producción y las instituciones públicas, existe, en la práctica, un sistema mixto y coordinado de desarrollo tecnológico. El grado de combinación pública-privada varía con el tiempo de sector a sector y de país a país. La intervención pública en este campo es producto de debates sobre situaciones específicas y su resultado es más pragmático que doctrinario.

Un ejemplo importante es el de Alemania (primero Prusia y luego, con la unificación, la totalidad de Alemania) de 1810 a 1910. Al comienzo de este período, la economía alemana sufría las consecuencias del proceso de retraso tecnológico debido a su

lenta adaptación, respecto a Inglaterra (y, aún, a Francia y Bélgica), de los cambios en ese campo generados por la Revolución Industrial que había comenzado en ese país alrededor del año 1750.

Durante los primeros cuarenta años de este período (1810-50), el objetivo de Alemania fue similar al que tienen los países en desarrollo: adoptar tecnología ya creada, más que crear nueva tecnología. Lenoir [1998] describe la estrategia de Prusia en este período como una casi continua línea de políticas que intentaban estimular el desarrollo industrial, empleando una variedad de medios, desde la diseminación de información tecnológica hasta la entrega al sector privado (en forma de inversión de capital) de tecnología extranjera comprada por el gobierno, así como mediante la creación de organizaciones para movilizar fondos de desarrollo orientados a generar nuevas industrias o construir activamente industrias financiadas por el Estado, que empleaban las tecnologías y técnicas más modernas de organización de la producción.

De acuerdo a este mismo autor, hacia 1840 comenzaron las críticas al sistema de educación, con el objeto de transformarlo en un punto que apoyara a una nación bastante avanzada tecnológicamente -como era Alemania- para crear nuevas tecnologías y seguir adoptando las creadas en el exterior. Esta crítica debiera ser seriamente considerada como muy relevante por los países latinoamericanos, en relación a su situación presente.<sup>7</sup> Se buscaba que el nuevo sistema educativo combinase la investigación pura (típico de la ciencia académica) con el trabajo realizado en institutos técnicos, y que los estudiantes fueran entrenados en la producción material. El verdadero propósito de la educación debería ser la transmisión de sólido y probado conocimiento a personas entrenadas en una profesión útil.

Al finalizar ese siglo, Alemania había logrado terminar con su atraso tecnológico y convertirse en el país tecnológicamente más avanzado en el mundo. La evaluación de Lenoir sobre todo ese siglo de experiencia alemana es la siguiente: La creación en Alemania, en el siglo XIX, de universidades de investigación (con institutos técnicos) evidencia que la inversión del Estado en investigación no directamente académica, cuando se hace en conjunto con un buen sistema de relaciones con la industria y, siendo estimulada por incentivos apropiados (como la protección de la propiedad intelectual), en una economía competitiva puede conducir a un crecimiento explosivo en el conocimiento científico y a un rápido mejoramiento de la industria.

## DESARROLLO TECNOLÓGICO EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

En los países en desarrollo, el crecimiento económico generado por el desarrollo tecnológico no proviene en su gran mayoría de la inversión, sino de la incorporación y adaptación al medio económico nacional de la tecnología y los procesos productivos y administrativos para usarla, desarrollados en los países avanzados.

Aquí surge la hipótesis de que la inversión de los productores nacionales en compra de equipo en el exterior con tecnología más avanzada<sup>8</sup> y en la adaptación de la tecnología y los procesos productivos a la economía nacional, es subóptima por: falta de información sobre su existencia; falta de capacidad técnica y/o financiera para evaluar individualmente la adaptación de la tecnología a las condiciones locales (incluyendo la adaptación y educación de la mano de obra); falta de recursos financieros a nivel individual para invertir en nuevas tecnologías; y, si los obstáculos anteriores fuesen superados, el riesgo para la empresa de perder los beneficios de su inversión, si otras firmas pueden hacer uso gratuito de la información y adaptación tecnológica generadas por ella (por ej., empleando obreros y técnicos entrenados en la empresa).

El problema de adquisición de tecnología más avanzada no es sólo de producción, sino también de colocación del producto, pues éste será usualmente un producto nuevo<sup>9</sup>

(totalmente nuevo o de una mejor calidad que el que producía la empresa) y necesita desarrollar un nuevo mercado. Igualmente, la inversión subóptima se puede producir por falta de información del mercado internacional para colocar el producto de la nueva tecnología.

La inversión subóptima en desarrollo tecnológico en los países en desarrollo se debe a que gran parte de sus empresas y capacidad tecnológica nacional están concentradas en pequeñas y medianas empresas, medidas con estándares internacionales. En estos países, este problema está íntimamente ligado al de las pequeñas y medianas empresas y, como se vió, al de la educación de la mano de obra.<sup>10</sup>

La intervención del Estado para aprovechar al máximo los beneficios de la inversión en compra y adaptación de tecnología externa está justificada de esta forma. Esa intervención pública se debe hacer simultáneamente en el mercadeo del producto (exportación) y en la adquisición de información, equipo y manejo productivo y administrativo de nueva tecnología (importación).

Este tipo de intervención no debería ser directa sino en forma de apoyo al sector productivo nacional en esas actividades de exportación, importación y producción. Por ejemplo, apoyo a misiones de mercadeo y de información tecnológica del sector privado, apoyo a la adaptación nacional de la nueva tecnología, y apoyo a la capacitación de la mano de obra para usar la nueva tecnología. El nivel de apoyo público no puede ser genérico, pues dependerá de la evaluación de las deficiencias de las empresas del sector privado en captar los beneficios del cambio tecnológico. Por lo tanto, dicho nivel puede cambiar en el tiempo y por sector productivo. En este sentido, es importante notar que existe una gran diversidad de desarrollo tecnológico entre los países en desarrollo y que el sistema promocional debe corresponderse con ese nivel alcanzado.

Los países en desarrollo pueden ser clasificados en tres categorías -fuerte, mediano y débil- de acuerdo con su desarrollo tecnológico (Bhagavan [1997]). Diversos países de América Latina y el Caribe pertenecen a cada una de ellas.

Los países "fuertes" ya han adquirido la tecnología básica, pero apenas comenzaron a adquirir la *high-tech*. Pueden producir para satisfacer la demanda de su mercado interno de productos con tecnologías estándares, en los que se han especializado, y son capaces de exportar algunos productos que requieren esa tecnología. Su desarrollo de la tecnología estándar, sin embargo, es todavía muy bajo comparado con los países desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuya capacidad tecnológica se estima que es de una vez y media a tres veces superior. Brasil y México pertenecen a esta categoría, junto con India y China.

Los países de "mediano" desarrollo tecnológico tienen menor capacidad en el uso de tecnologías estándares que los países "fuertes" e importan gran parte de esta tecnología. El desarrollo de la tecnología estándar de los países "fuertes" se estima que está entre el doble o el triple del correspondiente a los países medianos. Argentina y Chile pertenecen a esta categoría, junto con Indonesia, Malasia, Paquistán, Tailandia, Turquía y Sudáfrica.

Los países "débiles" importan casi toda su tecnología. Su desarrollo de la tecnología estándar se estima alrededor de la mitad de aquel de los países "medianos". Los países del Caribe, de Centroamérica y gran parte de los andinos son clasificados en este grupo.

La actividad pública de promoción de exportaciones debe ser simultánea con la de promoción indirecta de importaciones (ya sea por la importación de equipo, servicios tecnológicos, insumos productivos y más indirectamente aún, por la importación de bienes de consumo derivada del incremento del ingreso nacional que es posible con el desarrollo tecnológico). De tal forma, la proporción de comercio exterior a PBI aumenta, respecto al coeficiente que existiría sin la promoción pública.

La promoción de exportaciones en los países en desarrollo, bien encarada, sería esencialmente la promoción del comercio exterior en general y del aceleramiento del

cambio tecnológico que asegure la competitividad internacional de la producción, junto a -y pese a- un aumento constante de los salarios reales. Una efectiva tarea promocional pública lograría, al cabo de cierto tiempo, cerrar la brecha tecnológica entre el país y los países desarrollados. Es decir, provocaría una convergencia de la economía del país a los niveles de desarrollo de los países avanzados.

Con la excepción de los productos de exportación basados en las ventajas naturales del país en desarrollo (fundamentalmente los productos mineros), la calidad de sus productos de exportación es la más alta que puede producir el país para competir en el mercado internacional y está fundada en la tecnología más avanzada (física y/o biológica) que el país ha sido capaz de adaptar. La competitividad internacional de un país en desarrollo está basada en su capacidad de importar y adaptar tecnología desarrollada en el exterior.

La competitividad internacional de las exportaciones, apoyada en la adaptación de nuevas tecnologías, posibilita el aumento del valor exportado. Este, a su vez, posibilita la importación de nueva tecnología, no sólo para la actividad productiva para la exportación, sino para el resto de la economía, así como permite la importación de productos de consumo de mayor calidad, acorde con la demanda de calidad exigida por el nuevo nivel de desarrollo económico.

## VI. REGLAS DE COMERCIO Y LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

La aplicación de los principios generales de promoción de exportaciones esbozado con anterioridad deberá encuadrarse dentro de las reglas del comercio internacional.

Con el acuerdo de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), los países que adhieren a dicha organización deberán adaptar su actividad de promoción de exportaciones a un conjunto de reglas emitidas por la OMC. Estas reglas están dirigidas a aumentar el papel del mercado en la asignación de la inversión y su distribución geográfica mundial, así como a disminuir el papel de las políticas promocionales del sector público.

Estas reglas comerciales se evalúan a continuación bajo los siguientes escenarios: lo que los países no podrán hacer; lo que podrán hacer; la integración regional; las restricciones a lo que los países podrán hacer; y la protección otorgada a lo que los países podrán hacer.

### LOS PAÍSES NO PODRÁN

- Promover sus exportaciones exigiendo a la inversión extranjera (reglas TRIMS): (a) un mínimo de contenido nacional en las exportaciones de las empresas; y (b) ligando la capacidad de importar de la empresa al valor de sus exportaciones.

- Subsidiar el valor de insumos nacionales incluidos en sus exportaciones.

Para evitar la doble imposición se sigue permitiendo el uso de reembolsos de impuestos indirectos a los insumos nacionales incluidos en las exportaciones y de *drawbacks* de impuestos aduaneros y excepciones (por reexportación) a los aranceles a la importación. Para evitar subsidios al valor agregado exportado, el monto de los reembolsos, *drawbacks* y excepciones no debe exceder lo efectivamente impuesto.

Existe la posibilidad que en el futuro cercano surjan presiones para eliminar la necesidad del uso de aparatos administrativos para manejar los reembolsos (*drawbacks* y excepciones) y, a la vez, eliminar la posibilidad de subsidio fraudulento por medio del mal cálculo del reembolso impositivo total. Ello podría hacerse adaptando un acuerdo global por el cual sólo el país donde se genera el valor agregado, tiene derecho a imponerle impuestos indirectos.

En el sistema actual, por un lado, el país donde se genera el valor agregado exportable reembolsa al exportador los impuestos indirectos y, por el otro, el país que hace la importación (aunque no tenga aranceles a la importación) impone impuestos al valor agregado (o a las ventas) a la importación.

En el sistema actual, por lo tanto, el sistema impositivo privilegia el valor agregado exportado respecto al valor agregado dedicado al mercado interno, pues lo exime de impuestos indirectos. Por otro lado, el sistema actual iguala el tratamiento impositivo del valor agregado nacional dedicado al mercado interno y el valor agregado producido en el extranjero (importaciones) que se consume en el mercado interno (es decir, que no se reexporta). El privilegio a la exportación que hace el país de origen se puede reducir, anular o más que compensar con el impuesto al valor agregado o a las ventas que cobra el país de destino a las importaciones.

Por lo tanto, las ventajas del probable sistema futuro sobre el actual serían, fundamentalmente, de eficiencia administrativa y control del fraude. Una ventaja adicional sería que promovería la competencia internacional entre los Estados al estimularlos a no sobrecargar su sistema impositivo respecto a otros Estados, para no disminuir la capacidad competitiva de sus exportaciones.

La promoción de exportaciones reactiva tenderá a desaparecer en el futuro, porque dadas las probables reducciones de los aranceles a la importación que ocurran en el futuro - ya sean provenientes de acuerdos multilaterales, regionales, bilaterales o por simple liberalización unilateral del comercio-, la actividad promocional de las exportaciones por medio de *drawbacks*, excepciones y zonas francas se irá reduciendo. Además, los subsidios frecuentemente "escondidos" como los reembolsos de impuestos indirectos, estarán prohibidos.

## LOS PAÍSES PODRÁN

Promocionar actividades productivas en forma horizontal -no específico a una industria-; programas genéricos de investigación y desarrollo industrial; de regiones subprivilegiadas y para la protección del medio ambiente, haciendo uso de reducciones de tasas de interés. A continuación se comentan estos puntos.

- Promocionar las actividades productivas en forma horizontal por medio de subsidios, implica que no podrán otorgar subsidios específicos a una industria o actividad productiva selectivamente. Los países deberán ajustar sus actividades de promoción de exportaciones dentro de esquemas horizontales tales como la promoción del empleo, de las empresas pequeñas y medianas, y de las tareas de investigación y desarrollo.

Por ejemplo, una organización público-privada (representada por empresas, profesionales e instituciones educativas ligadas al manejo y capacitación en el uso de la tecnología de las empresas y, probablemente, representantes laborales) -un ProChile ampliado- podría estructurar grupos de trabajo de estos representantes, posiblemente con un alto contenido de pequeñas y medianas empresas con problemas de exportación y producción comunes y específicos al grupo (como ProChile, pero sólo con objetivos de mercadeo).

El grupo de trabajo podría elaborar un programa específico para la situación de dicho grupo -partiendo de las condiciones técnicas presentes de las empresas y de las posibilidades de mercadeo internacional- el que podría contener mercadeo directo de las empresas o proveería de insumos a una empresa internacional cuyo objetivo principal sea la maquila, o a una empresa de comercialización internacional. Asimismo, podría abordar los requerimientos de empleo, la capacitación de la mano de obra, y las necesidades de equipamiento y capacitación en el manejo de la tecnología que tienen las pequeñas y medianas empresas del grupo en cuestión.

Es clave entender que la actividad de promoción del Estado se debería formular con un enfoque general -sin señalar ninguna actividad productiva específica- pero, dados los planes concretos ya elaborados, son las empresas del grupo en cuestión las que estarán más capacitadas para hacer uso de la actividad promocional general (horizontal).

Igualmente es importante insistir en la necesidad de formar grupos de trabajo concretos, de sectores y/o industrias y/o empresas específicas, porque la ejecución exitosa de este tipo de planes requiere que éstos se basen en conocimientos concretos de la capacidad productiva existente de las empresas. Por el contrario, planes de promoción general, no diseñados para respaldar planes concretos, han sido y muy probablemente seguirán siendo inefectivos. Serán una mera declaración de deseos, frecuentemente costosa, cuando se dedican recursos cuya eficacia en lograr los objetivos no es mensurable.

La actividad de promoción pública de empresas de mercadeo internacional, destinadas a concentrar para el mercado internacional la producción de pequeñas y medianas empresas, proporcionándole orientación respecto a la tecnología de producción y calidad de los productos requeridas, tampoco tendría que ser contraria a las reglas de subsidios de la OMC si se efectúa dentro de un programa donde la empresa comercializadora facilita tanto la exportación como la importación (sin discriminar entre país de origen de la importación), y no se orienta a una actividad productiva específica como campo de acción de la empresa comercializadora. En la práctica, dicha empresa, por necesidades de supervivencia competitiva, tendrá cierta especialización de productos exportables e importables y un área geográfica de concentración.

- Promocionar actividades específicas por medio de subsidios, si están ligados a: (a) promover la investigación y desarrollo industrial. Esto debería incluir, en el caso de los países en desarrollo, actividades de adaptación de la tecnología internacional -fundamentalmente la utilizada en los países desarrollados- al medio nacional; (b) promocionar la actividad económica de áreas geográficas subprivilegiadas; y (c) promocionar programas de mejoramiento del medio ambiente.

Nuevamente, grupos de trabajo específicos pueden elaborar planes concretos relacionados con la capacidad productiva de la exportación (directa o indirecta) que se pueden materializar dentro de planes generales de promoción de la investigación para la adaptación tecnológica. Igualmente, grupos de trabajo pueden construir planes concretos de producción para un área subprivilegiada que impliquen -directa o indirectamente- aumentar la capacidad productiva para la exportación basada en actividades específicas.

Por último, nuevas restricciones ambientales locales o internacionales pueden afectar la competitividad -directa o indirectamente- de las exportaciones. Grupos de trabajo específicos de las industrias afectadas pueden elaborar planes ambientales, concretamente dirigidos a adecuar la tecnología de esas industrias exportadoras a las restricciones ambientales y, esta adecuación, ser promovida por el sector público dentro de planes generales para mejorar el medio ambiente.

- Otorgar subsidios a las tasas de interés de los créditos a la exportación: estos subsidios no estarían prohibidos por las reglas de la OMC. Sin embargo, desde el punto de vista de la eficiencia de la asignación internacional de la inversión, se puede argumentar que la situación de un país que tiene altas tasas reales de interés es similar a la de otro que tiene mano de obra cara. El precio de los factores productivos representa las ventajas comparativas de cada país.

Altas tasas de interés real podrían reflejar, por un lado, la escasez de ahorro nacional respecto a las oportunidades de inversión en ese país. Esta situación, sin embargo, no podría persistir por largo tiempo si hay libertad de movimiento de capitales. Se puede pensar que en esa situación el influjo de inversión externa tendería a bajar la tasa

de interés a niveles algo superiores (para garantizar el flujo), pero cercanos a los del mercado mundial.

Por lo tanto, las altas tasas de interés real reflejan la ineficiencia del sistema de intermediación financiera del país -fundamentalmente en la incapacidad de dicho sistema para financiar a las pequeñas y medianas empresas-, así como, circunstancialmente, la presencia de políticas macroeconómicas que generan inestabilidad (ciclos económicos que culminan en una etapa de recesión con iliquidez). Es perfectamente argumentable, entonces, que tales condiciones son parte de la situación del país que hacen a sus ventajas comparativas.

Aumentar la competitividad del país requiere, ciertamente, más que otorgar subsidios a la tasa de interés para promover las exportaciones, aumentar la eficiencia del sistema financiero y practicar consistentemente políticas macroeconómicas estabilizadoras. Sin embargo, es también argumentable, que hasta que tales situaciones se logren, se deben tener en cuenta las ventajas para el crecimiento económico al dedicarse más el país al comercio internacional utilizando, entre otros instrumentos, tasas de interés subsidiadas para el crédito a las exportaciones.

La promoción del comercio internacional se completaría extendiendo el subsidio de la tasa de interés a la importación de insumos reexportables y de bienes de capital usados -directa o indirectamente- en la producción exportada. El permiso de subsidio a la tasa de interés para la actividad exportadora debiera estar limitado a los países en desarrollo, que son los que tienen deficiencias más significativas en su sistema financiero y, frecuentemente, una larga experiencia de inestabilidad macroeconómica.

Los países desarrollados, cualquiera sea su déficit relativo respecto a otros países desarrollados, tanto en la eficiencia financiera como en sus circunstancias macroeconómicas, debieran ser excluidos del permiso de subsidio. Ellos deberían aumentar la competitividad de sus exportaciones directamente con reformas de su sistema financiero y de políticas macroeconómicas. El subsidio a las tasas de interés para el crédito a las exportaciones no debiera ser arbitrario. Debiera tener un máximo que redujese la tasa real no más allá del promedio existente en los países desarrollados.

Sin embargo, es importante enfatizar para los países en desarrollo la necesidad de reformar su sistema financiero a fin de aumentar su eficiencia y de practicar políticas económicas consistentemente estabilizadoras. Por ello, sería conveniente que la política de promoción de exportaciones utilizando el subsidio de la tasa de interés sea efectuado conjuntamente con un plan de mediano plazo de reforma financiera y estabilización macroeconómica, a cinco o diez años. Cumplido ese lapso, el país debería perder el derecho a otorgar subsidios a la tasa de interés. También se podrían subsidiar altas primas de seguros de exportación, usando el mismo justificativo.

Por último, cabe señalar que la promoción pública de empresas comercializadas internacionales, cuyo negocio esté dirigido significativamente al mercadeo de pequeños y medianos productores -dado el alto grado de conocimiento que dispondría sobre ellos-, tendría un efecto importante en reducir estructuralmente, sin subsidios, o incrementar la disponibilidad de crédito a esos productores si dichas empresas comercializadoras tuviesen la posibilidad de otorgar créditos o servir de garantes del crédito bancario.

## LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LO QUE LOS PAÍSES PODRÁN HACER

En los esquemas de integración regional constituidos fundamentalmente por países pequeños, para hacer un uso eficiente de las posibilidades de promoción otorgadas por las reglas de la OMC se requeriría, muy probablemente, organizar entidades de promoción del comercio exterior a nivel subregional, constituyendo grupos de trabajo específicos subregionales.

En los casos de esquemas de integración regional constituidos por países grandes, probablemente las entidades de promoción serían de nivel nacional, pero su actividad conjunta podría facilitar la eficiencia subregional en su esfuerzo de promoción del comercio internacional para promover el crecimiento. Tal actividad conjunta surgiría, seguramente, de la formación subregional de grupos de trabajo específicos, cuyos planes conjuntos darían lugar a políticas de promoción a nivel nacional coordinadas microeconómicamente.

#### RESTRICCIONES A LO QUE LOS PAÍSES PODRÁN HACER

Es de esperar que muchas de las decisiones de promoción que adopten los países, sean cuestionadas por otros países. El sistema de la OMC tendrá la organización jurídica dentro de la cual se podrá formular tal cuestionamiento, buscando la decisión a favor o en contra de la OMC.

De cualquier forma, existen reglas de la OMC que restringen cuantitativamente el monto de los subsidios permitidos. Esto es bueno también para el país que realiza la promoción, pues lo obliga a planificarla en forma eficiente, favoreciendo una política fiscal moderada y disminuyendo a la vez la posibilidad de generar actividades de *rent-seeking* mediante la reducción de los potenciales beneficios que se podrían obtener por esos mecanismos.

Un país que considere que su producción de un bien compite con la de otro que tiene para ese mismo bien subsidios por un total de 5% *ad valorem*, tiene derecho a recurrir a los organismos de resolución de disputas de la OMC. Sólo es necesaria esta condición. El país apelante tiene que mostrar también que su producción es perjudicada. Si la petición es resuelta favorablemente, el país subsidiante deberá reducir el monto del subsidio hasta el máximo de 5% del precio del producto o compensar por el perjuicio causado.

#### PROTECCIÓN A LO QUE LOS PAÍSES PUEDEN HACER

Las reglas de la OMC también protegen las actividades promocionales permitidas respecto a acciones proteccionistas de otros países que usan el subsidio legal como pretexto. En este sentido, el uso de tarifas compensatorias (*countervailing duties*) está restringido pues: (a) para abrir una investigación que pueda conducir a la imposición de tarifas compensatorias, el país tiene que demostrar una relación causal entre la importación y los problemas de la producción nacional; y (b) aún cuando la investigación se haya abierto, el país exportador puede recurrir a los organismos de resolución de conflictos de la OMC pidiendo detener la investigación, lo que se hará efectivo si se demuestra que el monto del subsidio es menor al 2% *ad valorem* o, si el subsidio es mayor a dicho porcentaje, que el valor de la importación es menor al 4% del valor importado total de productos iguales o similares.

### VII. PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En base a los trabajos comisionados por el BID-INTAL para el Foro de Política sobre Promoción de Exportaciones, empleados como respaldo para el debate, así como a otras fuentes de información, se puede decir que los países de la región en materia de promoción de exportaciones, presentan algunas características comunes y otras que los diferencian.

Todos los países se percataron tardíamente del cambio del ambiente internacional en la postguerra, que se mostró más favorable a la libertad de comercio. Los instrumentos utilizados para la promoción de exportaciones fueron principalmente aquellos que tendían a eliminar o reducir el sesgo antiexportador introducido por la política de sustitución de importaciones. El instrumento principal utilizado en este sentido ha sido el *drawback* y

también la creación de zonas francas para el proceso de exportaciones. En muchos países este instrumento no se pudo aplicar en forma eficiente debido a la baja capacidad administrativa del Estado, incluyendo la ineficiencia fiscal y la inestabilidad macroeconómica.

Otro instrumento bastante empleado han sido los subsidios a las exportaciones, mediante el pretexto de los reembolsos impositivos. Con frecuencia, estos instrumentos han causado problemas fiscales. Otro conjunto de instrumentos ha sido el de apoyo crediticio de pre-exportación y exportación, generalmente con tasas de interés preferenciales respecto a las existentes en el mercado nacional.

A diferencia de varios de los países del este asiático, el apoyo al financiamiento -u otra forma de apoyo promocional- a la inversión estratégica para expandir la capacidad productiva y exportadora, ha sido y sigue siendo inexistente o muy débil. Desde mediados de los años 80 en algunos países y, en otros desde fines de los años 80 o comienzos de los años 90, se ha dado un proceso de liberalización del comercio exterior que fundamentalmente consistió en la reducción de los aranceles y en la eliminación total o parcial de otras barreras a las importaciones. Esta política representó una estrategia de promoción de exportaciones, al reducir drásticamente el sesgo antiexportador.

La forma en que esta política de liberalización comercial se complementó con otras de promoción de exportaciones es donde se verifican diferencias entre los países de América Latina y el Caribe. Así se puede efectuar la siguiente caracterización.

Países de reducido mercado interno y de desarrollo cultural y económico relativamente bueno para los estándares de la región, como Chile, Costa Rica y Colombia, han encarado políticas activas de promoción de exportaciones y de desarrollo institucional y están elaborando planes para adecuar su política promocional a los compromisos de pertenecer a la Organización Mundial de Comercio -esencialmente la eliminación de todo instrumento que implique subsidio de acuerdo a la definición de la OMC- y su sustitución por otros instrumentos. Estos países han puesto especial atención a la organización institucional de la promoción de exportaciones -especialmente Chile, con la creación de ProChile- poniendo énfasis en la mejora del mercadeo de exportaciones y en la estrecha colaboración entre el sector público y el privado. Otros países están tratando, o están interesados, en imitar o evolucionar sobre la experiencia chilena.

Los países de América Latina y el Caribe que tienen economías grandes (por ej. Argentina, Brasil y México) han descuidado, y en efecto reducido, la promoción de exportaciones preexistente y fundamentalmente han basado la promoción en la reducción del sesgo antiexportador debido a la reducción de aranceles a las importaciones, la drástica disminución de otro tipo de barreras y del costo de las importaciones intrarregionales y preferencias a la exportación intrarregional creada por los acuerdos de libre comercio (MERCOSUR y TLCAN). Este descuido se ha debido a una combinación de decisiones de política y de las restricciones fiscales impuestas por los programas de ajuste del sector público.

En materia cambiaria, en los años 90, ha habido una revaluación generalizada. Sin embargo, dos de los países con reducido mercado interno (Costa Rica y Chile) han logrado que dicha revaluación fuera pequeña en comparación a la verificada en los países con economías grandes antes indicados. En el caso de México, la devaluación de la crisis de 1995 restituyó los valores en los últimos tres años hacia niveles cercanos a los del promedio de la década de 1980 (véanse los Cuadros 4 al 9 y los Gráficos 3 al 8). Es decir, los países con mercado interno más pequeño han logrado, comparativamente, reducir el efecto antiexportador creado por la afluencia de capitales externos y la consecuente revaluación cambiaria.

En materia de infraestructura en general, y de aquella que sirve al sector externo en particular, los países con economías grandes así como los que tienen mercado interno reducido, han logrado apoyar el esfuerzo exportador durante el período de liberalización

comercial interna. Se han hecho progresos importantes en la construcción de infraestructura, en la desregulación y contralor de los servicios provistos a través de ella, y en la privatización de la construcción y/o administración privada de servicios de infraestructura.

Si se toma como ejemplo el caso del Caribe para los países de América Latina con economías pequeñas, se puede afirmar que las deficiencias infraestructurales son uno de los grandes problemas para la expansión del sector externo en dichos países. También es un problema importante el muy débil desarrollo institucional del sistema de promoción de exportaciones.

Es previsible que, en el futuro, la importancia del *drawback*, la internación temporaria de importaciones y las zonas francas para el procesamiento de exportaciones como instrumentos de promoción, disminuya a medida que continúe el proceso de liberalización general del comercio a nivel mundial, regional y bilateral. Es decir, la forma más primitiva de promoción de exportaciones, la promoción reactiva -para reducir o eliminar el sesgo antiexportador- tenderá a perder relevancia como instrumento.

Respecto a la promoción activa -como se la ha esbozado en este trabajo- los países de América Latina y el Caribe se han limitado a la promoción del mercadeo, donde la actividad de ProChile es el ejemplo más exitoso y relevante. La promoción activa del comercio exterior en su etapa de apoyo al cambio tecnológico y a la generación de nuevos productos exportables, es prácticamente inexistente.

Chile, verdadero líder entre los países de América Latina y el Caribe en materia de promoción, se ha dado cuenta ya de la limitación de este tipo de promoción. Así, en las discusiones para adecuar los planes de promoción a las reglas de la OMC, representantes de ProChile han señalado que las reformas al sistema se encararán dentro de un marco conceptual que considera que éstas no se pueden reducir a la simple promoción del mercadeo internacional. El crecimiento futuro de las exportaciones -y de la economía chilena en general- está ligado a lo que se ha denominado "internacionalización" de la promoción.

Por ello, se entiende que Chile no sólo debe promover la comercialización de lo que ya puede exportar, sino que debe buscar aquello que el mercado internacional está demandando y en que el país tiene posibilidades de transformar su capacidad productiva para lograrlo. De tal forma, la actividad de promoción debe extenderse a crear nuevos productos, mejorar la calidad de los existentes y transformar la tecnología para poder hacerlo. Es decir, la actividad de promoción debiera definirse como de promoción activa y no sólo reactiva.

## VIII. PAPEL DE LA BANCA INTERNACIONAL DE DESARROLLO

La banca internacional de desarrollo debiera promover y apoyar en los países de América Latina y el Caribe, con préstamos y cooperación técnica, la adopción de una política de promoción activa, y no solamente reactiva, o sea, promover exportaciones, importaciones y cambio tecnológico. Con ese objetivo debiera apoyar, entre otras, las acciones que se mencionan a continuación.

- La eficiencia del sistema impositivo y del gasto fiscal. La efectividad de una política de promoción activa del comercio exterior en particular y del crecimiento en general, es dudosa en el mejor de los casos, y nula en el peor, en un ambiente caracterizado por un sistema impositivo y de gasto público ineficiente.
- La infraestructura del comercio exterior mediante el financiamiento de la inversión pública; cofinanciamiento con la actividad privada; y estudios de desregulación, privatización y regulación de servicios de infraestructura privados. Los países pequeños debieran ser considerados especialmente para este tipo de actividades.

- La organización institucional del sistema de promoción activa del comercio mediante el apoyo a la creación de una institucionalidad que promueva el contacto eficiente entre el sector público y el privado, evitando la multiplicidad de instituciones y esfuerzos carentes de coordinación. Asimismo, en este campo, podría encuadrarse el financiamiento de la educación y la organización de una burocracia pública de alta capacidad técnica dedicada a la actividad de promoción.

- La colaboración en el financiamiento de fondos institucionales para realizar misiones de comercialización, técnicas, de mercadeo y de relevamiento de tecnología disponible, para facilitar *joint ventures* con empresas extranjeras y para la expansión o creación de empresas de comercialización, especialmente de aquellas dedicadas a organizar la exportación de pequeñas y medianas empresas.

- El funcionamiento de grupos de trabajo específicos dentro de la institucionalidad de promoción activa del comercio.

- La investigación para la adaptación tecnológica.

- La inversión en nueva tecnología y organización productiva para la exportación.

- La inversión en educación requerida para adaptar los recursos humanos a las necesidades de la nueva tecnología de exportación.

- El desarrollo de la institucionalidad cuyas acciones favorezcan la neutralidad del tipo de cambio en la promoción de exportaciones. Se podrían apoyar, mediante cooperación técnica, estudios para la determinación de tipos de cambio de equilibrio de balanza de pagos de largo plazo y, de la organización institucional para hacerlos efectivos; el financiamiento de la organización institucional recomendada por los estudios y a ser adoptada por los países para estabilizar el tipo de cambio alrededor del tipo de cambio de equilibrio de largo plazo.

## Notas

<sup>1</sup> En 1947 se creó el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (AGTC) con sólo 23 países miembros. Actualmente la OMC, institución heredera del AGTC, cuenta con 132 miembros y una lista de espera de 31 países para incorporarse.

<sup>2</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

<sup>3</sup> Existen numerosos trabajos dedicados a la interpretación del fenómeno del este asiático. Una buena exposición de las diferencias de interpretación entre economistas neoclásicos y no neoclásicos se puede encontrar en Wade [1990].

<sup>4</sup> Supuestamente, los cálculos efectuados actualmente sobre el poder adquisitivo en cada país (véase por ej. Kravis [1986]) tienen en cuenta las diferencias de calidad entre países de un mismo producto o servicio; sin embargo no es así: la diferencia puede ser grande, como lo muestran Jarvis y Prais [1997].

<sup>5</sup> Una evaluación de la teoría del poder adquisitivo se puede ver en Yotopoulos [1996]. Con respecto al problema, en general, de estimar un tipo de cambio de equilibrio de largo plazo, se puede ver Williamson [1994].

<sup>6</sup> Acerca del concepto de fracaso de mercado (*market failure*) y externalidades en que se basa la explicación presentada, véase Ledyard [1987].

<sup>7</sup> Este es un ejemplo donde aparece clara la complementariedad de la promoción del desarrollo tecnológico y de promoción de la educación de la mano de obra.

<sup>8</sup> Aquí no se habla de tecnologías totalmente fuera del alcance del país, sino de tecnologías que, con la adecuada organización público-privada de investigación, educación de mano de obra, construcción de infraestructura y financiamiento, constituyen una nueva etapa de avance tecnológico en un proceso de convergencia en el tiempo hacia el nivel de desarrollo de los países más avanzados. Los países en desarrollo, como se verá más adelante, están en distintas etapas de desarrollo tecnológico y, por lo tanto, encaran diferentes posibilidades de cambio tecnológico.

<sup>9</sup> Reafirmando lo dicho anteriormente, *nuevo* no significa fuera del alcance posible de la capacidad técnica de la empresa, sino un paso más en el desarrollo de su capacidad tecnológica.

<sup>10</sup> La importancia de reformas educativas en el sentido del ejemplo alemán (adecuación de la educación al desarrollo tecnológico) es suprema. Singapur se independizó en 1959 e inmediatamente, como parte de su plan de desarrollo y transformación tecnológica, encaró el desarrollo masivo de la educación primaria gratuita y reformó el curriculum escolar con el objetivo de prestarle más atención a materias técnicas y científicas y al entrenamiento vocacional (Muller [1994]).

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE MERCADERÍA COMO PORCENTAJE DEL PBI EN UNA MUESTRA DE PAÍSES (Exportaciones y PBI en precios de 1990)							
País / Región	1820	1870	1913	1929	1950	1973	1992
	Viejo Ambiente			Nuevo Ambiente			
Francia	1,3	4,9	8,2	8,6	7,7	15,4	22,9
Alemania	n.a.	9,5	15,6	12,8	6,2	23,8	32,6
Países Bajos	n.a.	17,5	17,8	17,2	12,5	41,7	55,3
Reino Unido	3,1	12,0	17,7	13,3	11,4	14,0	21,4
Total Europa Occidental	n.a.	10,0	16,3	13,3	9,4	20,9	29,7
España	1,1	3,8	8,1	5,0	1,6	5,0	13,4
URSS/Rusia	n.a.	n.a.	2,9	1,6	1,3	3,8	5,1
Australia	n.a.	7,4	12,8	11,2	9,1	11,2	16,9
Canadá	n.a.	12,0	12,2	15,8	13,0	19,9	27,2
EE.UU.	2,0	2,5	3,7	3,6	3,0	5,0	8,2
Argentina	n.a.	9,4	6,8	6,1	2,4	2,1	4,3
Brasil	n.a.	11,8	9,5	7,1	4,0	2,6	4,7
México	n.a.	3,7	10,8	14,8	3,5	2,2	6,4
Total América Latina <sup>a/</sup>	n.a.	9,0	9,5	9,7	6,2	4,6	6,2
China	n.a.	0,7	1,4	1,7	1,9	1,1	2,3
India	n.a.	2,5	4,7	3,7	2,6	2,0	1,7
Indonesia	n.a.	0,9	2,2	3,6	3,3	5,0	7,4
Japón	n.a.	0,2	2,4	3,5	2,3	7,9	12,4
Corea	0,0	0,0	1,0	4,5	1,0	8,2	17,8
Taiwán	n.a.	n.a.	2,5	5,2	2,5	10,2	34,4
Tailandia	n.a.	2,1	6,7	6,6	7,0	4,5	11,4
Total Asia	n.a.	1,3	2,6	2,8	2,3	4,4	7,2
Mundo	1,0	5,0	8,7	9,0	7,0	11,2	13,5

Nota: <sup>a/</sup> Total América Latina incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.  
Fuente: Maddison 1995.

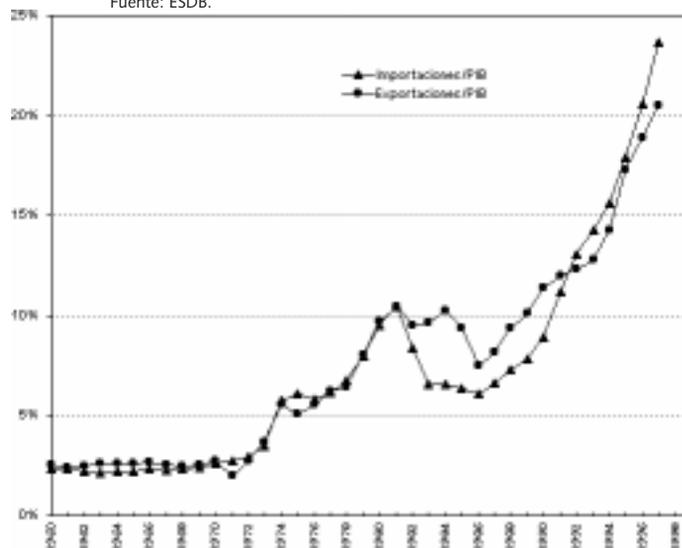
## EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARIBE (Precios de 1990, como % del PBI)

Cuadro 2

Años	Importaciones/PBI %	Exportaciones/PBI %
1960	2,4	2,6
1961	2,3	2,4
1962	2,2	2,5
1963	2,2	2,6
1964	2,2	2,6
1965	2,2	2,6
1966	2,3	2,7
1967	2,3	2,5
1968	2,4	2,5
1969	2,4	2,5
1970	2,6	2,7
1971	2,8	2,0
1972	2,9	2,8
1973	3,5	3,7
1974	5,8	5,6
1975	6,1	5,1
1976	5,9	5,6
1977	6,2	6,2
1978	6,8	6,4
1979	7,9	8,0
1980	9,5	9,7
1981	10,4	10,5
1982	8,3	9,5
1983	6,6	9,7
1984	6,6	10,3
1985	6,4	9,4
1986	6,1	7,5
1987	6,6	8,1
1988	7,3	9,4
1989	7,8	10,1
1990	8,9	11,4
1991	11,2	12,0
1992	13,0	12,3
1993	14,2	12,8
1994	15,6	14,3
1995	17,9	17,3
1996	20,6	18,9
1997	23,7	20,5

Nota: Precios de 1990.  
Fuente: ESDB.

Gráfico 1



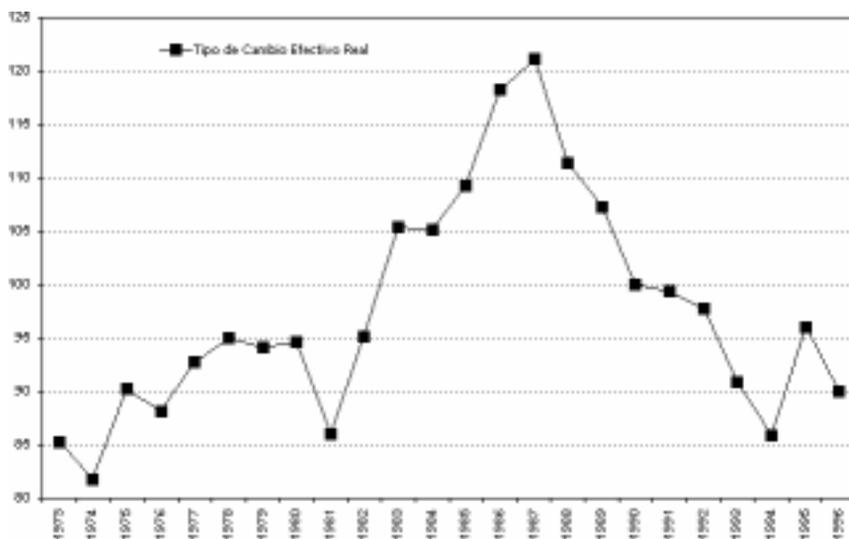
TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL DE AMÉRICA LATINA (1990=100)  
(Pesos por unidad de moneda extranjera)

Cuadro 3

Años	Tipo de Cambio Efectivo Real
1973	85,3
1974	81,8
1975	90,2
1976	88,1
1977	92,7
1978	95,0
1979	94,1
1980	94,6
1981	86,0
1982	95,1
1983	105,4
1984	105,1
1985	109,3
1986	118,3
1987	121,1
1988	111,3
1989	107,2
1990	100,0
1991	99,4
1992	97,8
1993	90,8
1994	85,9
1995	96,0
1996	89,9

Fuente: División de Integración,  
Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID.

Gráfico 2



**TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL DE CHILE (1990=100)**  
(Pesos por unidad de moneda extranjera)

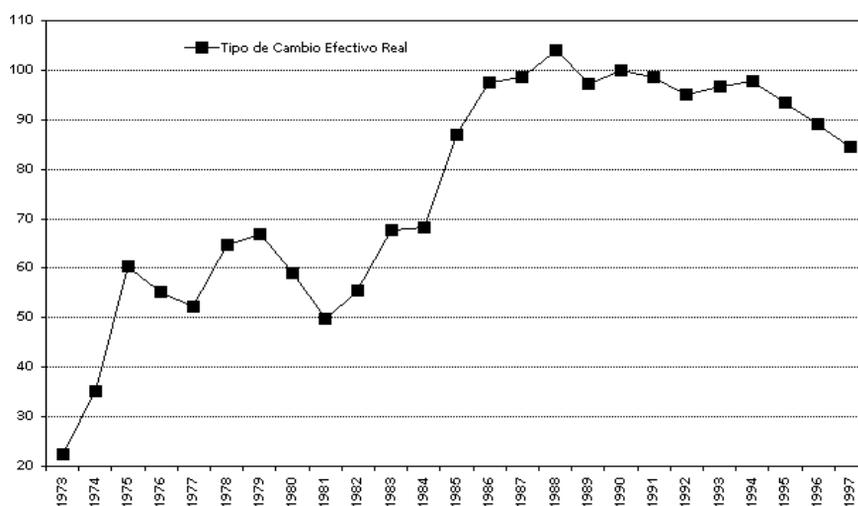
Cuadro 4

Años                      Tipo de Cambio Efectivo Real

1973	22,4
1974	35,2
1975	60,4
1976	55,3
1977	52,2
1978	64,7
1979	67,0
1980	59,1
1981	49,9
1982	55,5
1983	67,8
1984	68,2
1985	87,0
1986	97,5
1987	98,7
1988	104,1
1989	97,3
1990	100,0
1991	98,6
1992	95,0
1993	96,7
1994	97,8
1995	93,4
1996	89,3
1997	84,5

Fuente: División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID.

Gráfico 3



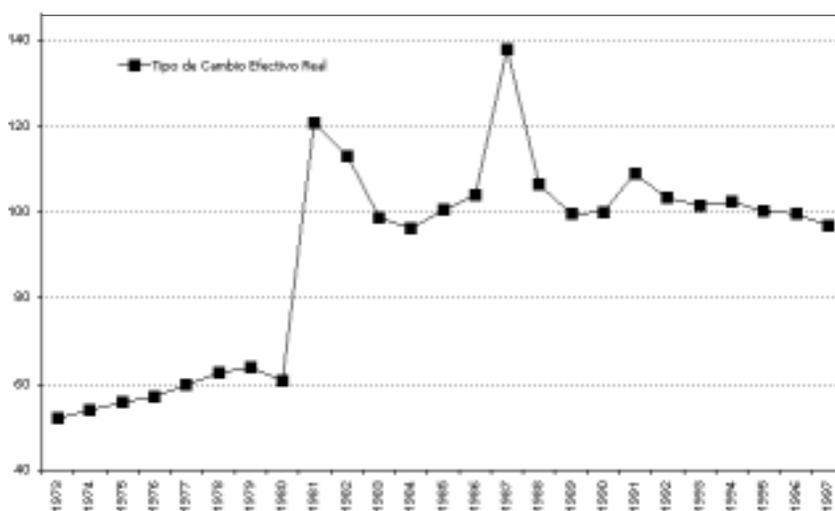
TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL DE COSTA RICA (1990=100)  
(Pesos por unidad de moneda extranjera)

Cuadro 5

Años	Tipo de Cambio Efectivo Real
1973	52,0
1974	54,0
1975	55,8
1976	57,1
1977	59,8
1978	62,6
1979	64,0
1980	60,9
1981	120,8
1982	113,1
1983	98,6
1984	96,2
1985	100,6
1986	103,9
1987	137,8
1988	106,5
1989	99,6
1990	100,0
1991	109,1
1992	103,5
1993	101,6
1994	102,5
1995	100,3
1996	99,7
1997	96,7

Fuente: División de Integración,  
Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID.

Gráfico 4



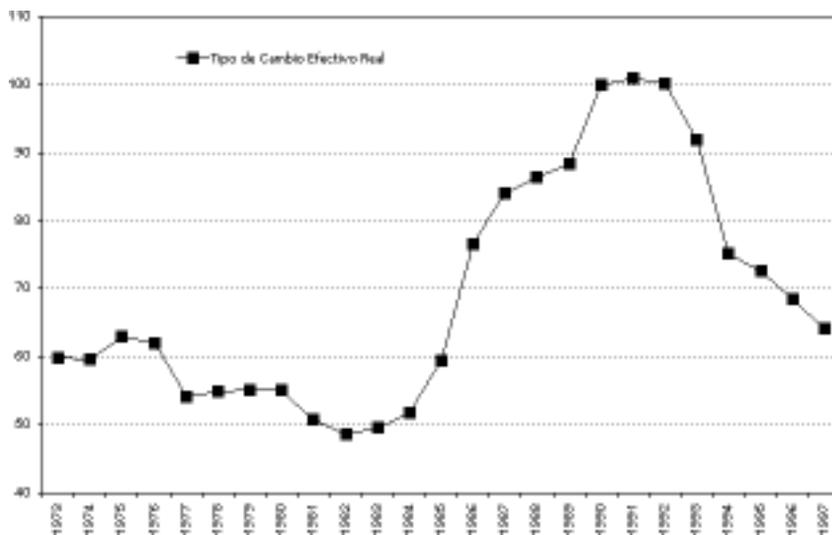
TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL DE COLOMBIA (1990=100)  
(Pesos por unidad de moneda extranjera)

Cuadro 6

Años	Tipo de Cambio Efectivo Real
1973	59,9
1974	59,7
1975	63,1
1976	62,0
1977	54,2
1978	54,9
1979	55,1
1980	55,1
1981	50,7
1982	48,6
1983	49,6
1984	51,7
1985	59,4
1986	76,6
1987	84,1
1988	86,4
1989	88,3
1990	100,0
1991	101,0
1992	100,3
1993	92,0
1994	75,3
1995	72,6
1996	68,4
1997	64,3

Fuente: División de Integración,  
Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID.

Gráfico 5



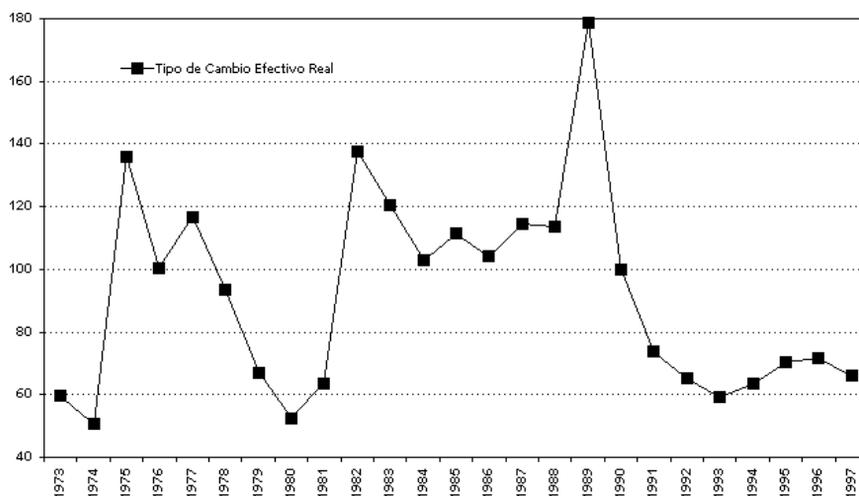
TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL DE ARGENTINA (1990=100)  
(Pesos por unidad de moneda extranjera)

Cuadro 7

Años	Tipo de Cambio Efectivo Real
1973	59,8
1974	50,8
1975	136,1
1976	100,2
1977	116,8
1978	93,3
1979	67,0
1980	52,3
1981	63,6
1982	137,7
1983	120,3
1984	103,0
1985	111,4
1986	104,3
1987	114,5
1988	113,7
1989	178,7
1990	100,0
1991	74,0
1992	65,4
1993	59,2
1994	63,7
1995	70,5
1996	71,7
1997	66,3

Fuente: División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID.

Gráfico 6



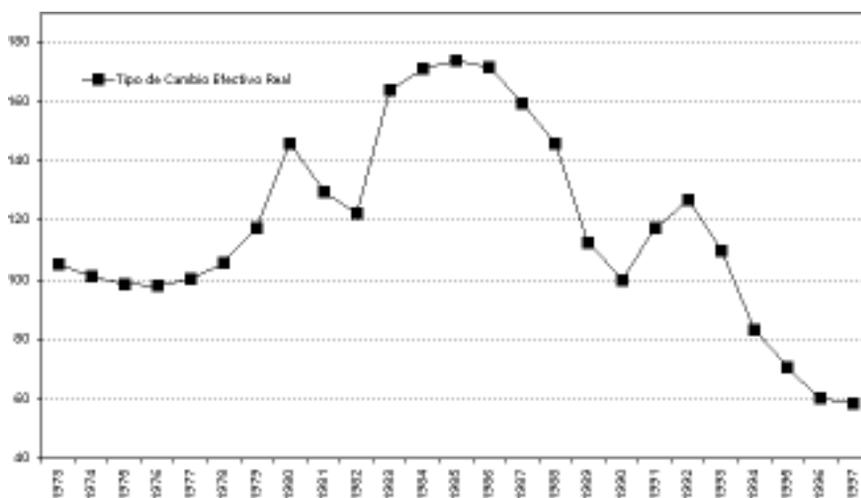
TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL DE BRASIL (1990=100)  
(Pesos por unidad de moneda extranjera)

Cuadro 8

Años	Tipo de Cambio Efectivo Real
1973	105,1
1974	101,5
1975	98,5
1976	98,3
1977	100,4
1978	105,8
1979	117,5
1980	145,8
1981	129,7
1982	122,5
1983	163,9
1984	171,2
1985	173,9
1986	171,4
1987	159,5
1988	145,9
1989	112,4
1990	100,0
1991	117,5
1992	126,8
1993	109,9
1994	83,4
1995	70,6
1996	60,2
1997	58,4

Fuente: División de Integración,  
Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID.

Gráfico 7



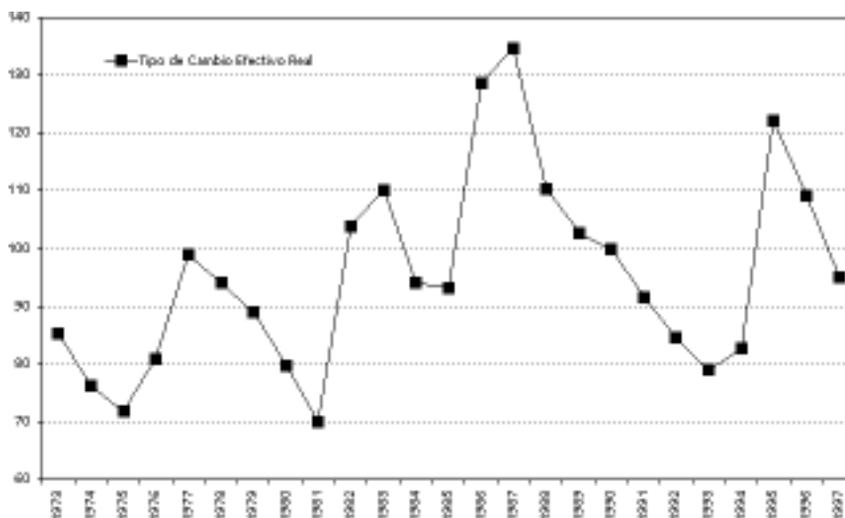
TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL DE MÉXICO (1990=100)  
(Pesos por unidad de moneda extranjera)

Cuadro 9

Años	Tipo de Cambio Efectivo Real
1973	85,3
1974	76,2
1975	71,8
1976	80,9
1977	98,9
1978	94,0
1979	89,0
1980	79,7
1981	70,0
1982	103,9
1983	110,2
1984	94,0
1985	93,2
1986	128,7
1987	134,7
1988	110,3
1989	102,6
1990	100,0
1991	91,5
1992	84,5
1993	79,0
1994	82,7
1995	122,1
1996	109,2
1997	95,0

Fuente: División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID.

Gráfico 8



## *Bibliografía*

BHAGAVAN, M.R. (ed.) *New Generic Technologies in Developing Countries* (Introducción). Macmillian Press. 1997.

JARVIS, V. Y PRAIS, S.J. "The Quality of Manufactured Products in Britain and Germany". *International Review of Applied Economics*. N° 3 , 1997.

KRAVIS, I.B. "The Three Faces of the International Comparisons Project". *Research Observer*. Enero 1986.

LEDYARD, J. O. "Market Failure" en Eatwell, J., Milgate, M. y Newman, P. (ed.) *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*. 1987.

LENOIR, T. "Revolution from Above: The Role of the State in Creating the German Research System, 1810-1910". *Papers and Proceedings*. American Economic Association. Mayo 1998.

MULLER, A.L. "Industrial Policy in Singapore". *The South African Journal of Economics*. N° 3, 1994.

WADE, R. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press. 1990.

WILLIAMSON, J. (ED.) *Estimating Equilibrium Exchange Rates*. Washington D.C. : Institute of International Economics. 1994.

YOTOPOULOS, PAN A. *Exchange Rate Parity for Trade and Development. Theory, Tests, and Case Studies*. Cambridge University Press. 1996.