

NT UN
EC to
C-2

Boletín Económico de América Latina



NACIONES UNIDAS

Vol. XIV, No. 1, Primer Semestre de 1969

Sumario. Financiamiento del Desarrollo Regional, por Henry Simon Bloch; *pág.* 1 ■ Las organizaciones internacionales en el fomento de las exportaciones de América Latina, *pág.* 16; ■ La transferencia de tecnología y su relación con la política comercial y el fomento de las exportaciones de América Latina, *pág.* 50

El *Boletín Económico de América Latina* se publica por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina dos veces al año desde 1956. Su propósito esencial es ofrecer una reseña de la situación latinoamericana que complemente y actualice la que recogen los estudios económicos anuales de la Comisión. Aparte de esa reseña, que constituye una sección fija del *Boletín*, aparecen en él artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía latinoamericana, así como notas informativas y metodológicas.

El *Boletín* se publica bajo la entera responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y su contenido —que se destina al uso de los gobiernos y del público en general— no ha sido sometido a la consideración de los Estados Miembros antes de ser impreso.

Desde octubre de 1958, incluyó el *Boletín* con regularidad un suplemento estadístico que llegó a adquirir una extensión que aconsejó su publicación separada. Se publicaron así suplementos estadísticos, en edición bilingüe, los años de 1960, 1961 y 1962. Desde 1964, se publica dos veces al año el *Boletín Estadístico de América Latina* donde el público puede encontrar con regularidad datos estadísticos sobre la actividad económica.

SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.

Un espacio en blanco () en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).

La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/56).

El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubre los años inicial y final .

El término “tonelada” se refiere a toneladas métricas, y “dólares” al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentos presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Las iniciales “CEPAL” se refieren a la Comisión Económica para América Latina.

Precio del *Boletín Económico de América Latina* (Vol. XIV, N^o 1), 1,50 dólares, o su equivalencia en otras monedas. El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de ventas de las publicaciones de las Naciones Unidas.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. XIV, No. 1, Primer Semestre de 1969

NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1969



FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO REGIONAL

Henry Simon Bloch*

1. *Objetivos de los bancos regionales de desarrollo*

Los bancos regionales de desarrollo pueden servir como puntos focales de cooperación regional o subregional, por cuyo medio fomentan la integración económica. Se trata de instituciones que no se proponen objetivos nacionales ni globales y cuya dirección y personal son de carácter regional.

La dificultad primera e inmediata con que tropiezan esos bancos de desarrollo regional es la de hallar medios para financiar los proyectos regionales que se encuentran fuera de la esfera de acción de los bancos nacionales de desarrollo. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) ha dedicado únicamente recursos reducidos a esos proyectos, con pocas pero notables excepciones, como el proyecto del río Indo. En la mayor parte de América Latina y de Africa carece de sentido la planificación y el financiamiento del desarrollo desde un punto de vista meramente nacional, por ser muchas de las naciones de dichos continentes "minipaíses", demasiado pequeños para constituir unidades económicas de desarrollo. Muchos

límites nacionales responden más bien a circunstancias políticas y diplomáticas que a factores económicos, y frecuentemente separan unidades naturales de desarrollo, como las cuencas hidrográficas o los yacimientos de minerales. Además, con la excepción de Europa, la escasez de robustas instituciones nacionales hace mayor la importancia de los bancos regionales de desarrollo, que constituyen intermediarios financieros adicionales entre las regiones en desarrollo y los centros financieros mundiales, así como entre las instituciones financieras nacionales de los países de la región.

La segunda dificultad con que tropiezan los bancos de desarrollo regional es la de obtener medios para apoyar a las naciones más pobres de sus regiones respectivas, que en general reciben menor asistencia por habitante que las mayores. La tercera dificultad se refiere a la industrialización, que supone diversificación de la producción y economías de escala. El objetivo a largo plazo —que quizá se halla más próximo a su realización en América Latina que en otros lugares— es el de financiar la integración económica. La idea básica a este respecto es la de que, incluso los proyectos nacionales, deben considerarse en su contexto regional o subregional.

Si bien poseen objetivos básicos comunes, son muy grandes las diferencias existentes entre los propios bancos regionales de desarrollo.

El Banco Europeo de Inversiones, que es un consorcio de donantes, no debe considerarse como un instrumento adecuado para la integración financiera de la Comunidad Económica Europea (CEE). La integración financiera de los países del mercado común requeriría la creación de un sistema monetario común y posiblemente de un banco central también común, además de la armonización de las políticas

* Henry Simon Bloch es profesor adjunto de Derecho Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Columbia, y uno de los directores de E. M. Warburg & Co. Inc. Expresa su reconocimiento a su colega y colaborador, profesor W. B. Basset, de la Graduate School of Business, y al Dr. K. E. Lachman, jefe de la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas, quienes colaboraron en un informe de las Naciones Unidas sobre financiamiento del desarrollo regional que el autor preparó en 1966. El presente ensayo constituye parte de un trabajo de investigación sobre bancos regionales de la School of International Affairs, de la Universidad de Columbia, Nueva York, y fue publicado en su versión inglesa en *International Organization*, vol. XXII, núm. 1, 1968.

financieras, de una sólida legislación financiera de carácter regional y de instituciones que funcionasen adecuadamente en los seis países. Los argumentos utilizados para demostrar la debilidad del Banco Europeo de Inversiones no son aplicables a los bancos de fomento regional de los países en desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha alcanzado ya veteranía y opera en el marco de las instituciones regionales como instrumento financiero de la Alianza para el Progreso. Su Presidente lo ha calificado repetidamente de "banco para la integración económica". El Banco Asiático de Desarrollo constituye una asociación de naciones desarrolladas y en desarrollo en la que desempeñan importantes funciones financieras y de organización los Estados Unidos y el Japón. Dado que quizás se convierta en uno de sus objetivos el desarrollo del Asia Sudoccidental, se examinará en el presente estudio el plan de desarrollo llamado del Bajo Mekong. El Banco Africano de Desarrollo es un consorcio de países recipiendarios de carácter *sui generis* a causa de la rígida exclusión de todo participante no regional.

Sin embargo, cualquier examen que se haga de los bancos de desarrollo regional ha de ser más especulativo que histórico, y más analítico que descriptivo, por ser tan reciente la aparición de esas entidades públicas bancarias internacionales cuyas actividades se dedican al desarrollo de determinadas regiones (véase el cuadro 1), razón por la cual todavía no se ha hecho sentir su verdadera influencia.

Antes de esbozar los perfiles de los bancos de desarrollo regional, examinaremos brevemente las funciones que desempeña el BIRF.

2. El BIRF y los bancos de desarrollo regional

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) ha servido como modelo para la organización de los bancos regionales, aunque éstos se han establecido porque se consideraba que el BIRF estaba excesivamente centralizado, que no se otorgaba voz suficiente en sus decisiones a los países en desarrollo y, sobre todo, que sus focos de interés eran nacionales y globales, pero no regionales. No obstante, para actuar eficazmente, los bancos regionales han de obtener la cooperación del BIRF, puesto que muchas de sus necesidades no pueden ser satisfechas sino por la vía de dicha cooperación.

Los bancos regionales han adoptado los *procedimientos* y las *condiciones para la concesión de préstamos* del BIRF. Tanto el Grupo del BIRF como los bancos regionales se adhieren al principio de la separación de las actividades bancarias y no bancarias, y utilizan departa-

mentos separados para los préstamos en condiciones de favor. Existen, sin embargo, grandes diferencias en cuanto a determinadas *políticas prestatarias*, que reflejan la diversidad de situaciones políticas, entre las que merecen destacarse las siguientes: 1) El Banco Interamericano y el Banco Africano de Desarrollo apoyan a los bancos de desarrollo de carácter público (aún no ha sido determinada la política del Banco Asiático de Desarrollo a este respecto). En cambio la práctica del BIRF y de la Corporación Financiera Internacional (CFI) consiste en financiar únicamente a los bancos privados de desarrollo. Esta política adquiere importancia especial cuando los bancos oficiales de desarrollo pueden utilizarse como instrumentos eficaces del financiamiento del desarrollo. 2) El Banco Interamericano de Desarrollo, a diferencia del BIRF, no impone un estricto criterio de obtención de beneficios en los préstamos destinados a establecer centrales productoras de energía eléctrica. (Aún no han sido determinadas las políticas de los Bancos Africano y Asiático al respecto). 3) Los estatutos de los bancos regionales permiten la concesión de préstamos directamente a las empresas privadas y a las estatales o paraestatales, sin exigir garantías oficiales como hace el BIRF.

El Banco Interamericano de Desarrollo financia diversos proyectos, que son de menor envergadura que los financiados por el BIRF, lo que seguramente sucederá también en el caso del Banco Africano de Desarrollo. Sin embargo, el autor del presente trabajo cree que en un futuro más lejano los bancos regionales de desarrollo no han de seguir necesariamente poniendo en primer plano dichos proyectos, una vez que comiencen a llevarse a cabo en razonable escala los proyectos regionales.

El BIRF ha anunciado repetidamente que piensa ampliar sus criterios. Algunas de sus recientes actividades prueban la existencia de un cambio de su actitud, si bien se trata de una evolución y no de una revolución, cambio que únicamente puede llevarse a cabo por haberse establecido sólidamente el crédito del Banco y por contar con competentes economistas formados para llevar a cabo análisis macroeconómicos. Su Presidente, George D. Woods, declaró en un discurso reciente que el Grupo del BIRF estima ahora que "el país es el proyecto",¹ lo que quizás constituya la adhesión más patente al método "por programas" en lugar de la simple actuación "por proyectos", sin perjuicio de que esta última siga siendo válida en muchos casos, tanto para el BIRF

¹ Décima Conferencia Gabriel Silver en la Universidad de Columbia, auspiciada por la School of International Affairs, 13 de abril de 1967.

Cuadro 1

LOS BANCOS REGIONALES^a

	Sede	Organizado en ^b	Capital autorizado (en millones equivalentes de dólares)	Miembros				
				Total	De países desarrollados	De países en desarrollo	Países de la región	Países exteriores a la región
Banco Europeo de Inversiones	Luxemburgo ^c	1958	1 000	6	6	0	6	0
Banco Interamericano de Desarrollo	Washington	1960	3 150	21 ^d	1	20	20	1
Banco Africano de Desarrollo	Abidjan	1965	250	29	0	29	29	0
Banco Asiático de Desarrollo	Manila	1967	1 100	32 ^d	16	16 ^d	19 ^d	13

^a Basado en los datos disponibles hasta el 30 de junio de 1967.

^b El año de organización no significa necesariamente el año en que fue legalmente creado; se trata de la fecha aproximada en que el banco comenzó en funcionamiento interno como empresa en marcha.

^c El Banco Europeo de Inversiones tuvo su sede en Bruselas hasta que se produjo la fusión de la Comunidad Europea del Hierro y del Acero y se creó una Comisión única ubicada en Bruselas. A fin de compensar a Luxemburgo por la pérdida de la Alta Autoridad de la Comunidad del Hierro y del Acero, se cambió de lugar la sede del Banco Europeo de Inversiones.

^d Con inclusión de Samoa Occidental.

como, especialmente para los préstamos de menor cuantía que conceden los bancos regionales.²

El Grupo del BIRF no puede operar con un criterio regional, por no estar orientada su estructura directiva hacia la descentralización. Los veinte Directores Ejecutivos, que representan a más de 100 países y que se reúnen en Washington, adoptan decisiones sobre las propuestas que les hace el Presidente. El BIRF, por lo tanto, que está muy centralizado, no posee oficinas regionales sólidamente establecidas, poderosas y dotadas de experiencia, ni tampoco, en el curso de sus veinte años largos de existencia, ha establecido una red descentralizada de instituciones regionales, tarea que ha recaído más bien sobre los bancos regionales de desarrollo. Como puede verse en el cuadro 2, los países en desarrollo poseen un peso relativamente mayor en los bancos de desarrollo regional que el que

² Irving S. Friedman, asesor del Presidente en asuntos económicos, presentó un análisis muy interesante el 7 de junio de 1967 a la Canadian Political Science Association sobre la nueva política del Banco. En diciembre de 1967, los países del mercado común criticaron a la AIF, en el curso del examen anual de las actividades de financiamiento del desarrollo, efectuado por la OCEF, por haber concedido fondos insuficientes a África.

permite la distribución de votos en el BIRF. En el Banco Africano el sistema de votación se inclina más hacia los países más pobres que en el Asiático, y en éste último más que en el Banco Interamericano de Desarrollo.

3. El Banco Europeo de Inversiones³

El concepto de los Seis que surgió en Europa constituyó un acontecimiento posterior al Plan Marshall, creándose el Banco Europeo de Inversiones con el objetivo concreto de convertirlo en el banco del mercado común. Este banco ha financiado empresas relativamente arriesgadas en los sectores menos desarrollados de los Seis, contribuyendo a que superasen las desventajas temporales ocasionadas por las reducciones aduaneras del mercado común. Se le confió asimismo la administración de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo, encargado de proporcionar el apoyo financiero del mercado común a los miembros asociados de África y de los

³ En el libro de próxima publicación como parte del indicado proyecto, cuyos autores son Henry Simon Bloch y William Bruce Bassett, se estudiarán a fondo el Banco Europeo de Inversiones y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

Cuadro 2

DISTRIBUCIÓN DE LOS VOTOS^a

(Las cifras representan porcentajes del total de votos)

	Miembros de países desarrollados	Miembros de países en desarrollo	Miembros de países no regionales	Miembros de países regionales	Porcentaje de votos de los miembros regionales en el BIRF ^b
Banco Europeo de Inversiones	100	0	0	100	16.7
Banco Interamericano de Desarrollo	42.5	57.5	42.5	57.5	7.8
Banco Africano de Desarrollo	0	100	0	100	6.8
Banco Asiático de Desarrollo	65.3	34.7	37.3	62.7	17.6 ^c

^a Basado en los datos disponibles hasta el 30 de junio de 1967.

^b Las cifras de esta columna representan las reuniones de la Junta de Gobernadores del BIRF, en la que pueden votar todos los miembros. En cambio, en las reuniones de los directores ejecutivos, los países en desarrollo poseen una fuerza menor, ya que dichos directores no pueden dividir sus votos si no están de acuerdo los países que representan. En las reuniones de los directores ejecutivos, los países desarrollados poseen el 73.6 por ciento de los votos, en tanto que en las de la Junta de Gobernadores únicamente poseen el 66 por ciento. Sólo en uno de los bancos regionales puede dividir sus votos un director ejecutivo.

^c Camboya y Samoa Occidental no son miembros del BIRF.

territorios de ultramar. El Banco también se ha convertido en un importante factor en la concesión de préstamos a los miembros asociados, de conformidad con las disposiciones especiales del Convenio de Asociación. Las posibilidades que se le ofrecen en Africa son muy amplias, especialmente si es posible establecer, como se espera, una estrecha relación de trabajo con el Banco Africano de Desarrollo. Sin embargo, en términos relativos, sus recursos son demasiado pequeños y las instituciones financieras nacionales de Europa son tan poderosas que la posición de la entidad como *el banco* del mercado común no tiene en realidad la importancia que podría creerse. Además, según se indicó anteriormente, no existen por ahora las condiciones precisas para que se produzca la integración financiera de los Seis.

4. *El Banco Interamericano de Desarrollo*

No es nueva la idea de constituir una entidad bancaria interamericana, ya que surgió en la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en 1889-1890 en Washington. Con posterioridad, se hicieron regularmente propuestas análogas, las que fueron rechazadas por los Estados Unidos, que se oponían a que se estableciera competencia con la banca privada. En mayo de 1940 los Estados Unidos se unieron a otras naciones para firmar un convenio destinado a crear un banco interamericano. A pesar del enérgico apoyo que otorgaron a la propuesta el Presidente Franklin D. Roosevelt y Adolf Berle, Secretario de Estado Auxiliar para América Latina, el Senado, que continuaba oponiéndose a que se estableciera competencia con la banca privada, se negó a ratificar el convenio. La idea fue resucitada en la Conferencia Internacional de Estados Americanos de Bogotá (1948) y en las Conferencias Interamericanas de Washington (1950), Caracas (1954), Petrópolis, Brasil (1954) y Buenos Aires, (1957). En todos los casos los Estados Unidos estimaron que bastaban las existentes instituciones de crédito (el BIRF y el Banco de Exportaciones e Importaciones) y que no se necesitaba ninguna otra. Por último, en 1959, los Estados Unidos tomaron la iniciativa de crear el Banco Interamericano de Desarrollo, que comenzó a funcionar en 1960. De manera incidental observaremos que la actitud de los Estados Unidos se caracterizó por análogos cambios de política en el curso de la fase de organización de la CFI y del Banco Asiático de Desarrollo.

Entre los países latinoamericanos existía la impresión persistente de que eran demasiado rígidas las condiciones impuestas por el BIRF, de que su política de préstamo era demasiado

conservadora, de que no suministraba suficiente asistencia económica y financiera en la preparación y ejecución de los programas de desarrollo nacional y de que no les daba voz suficiente en la determinación de la política correspondiente a su región. Además, existía gran insatisfacción con la suma a que ascendía la ayuda que proporcionaban los Estados Unidos a América Latina y con la falta de colaboración existente entre los propios países latinoamericanos.

Se observó que, entre 1945 y 1957, únicamente un dos y medio por ciento de toda la ayuda suministrada por los Estados Unidos se dirigió hacia América Latina, y que de este total, una cuarta parte se destinaba a asistencia militar. Entre 1945 y 1960 Yugoslavia, por ejemplo, recibió mayores sumas de los Estados Unidos que todos los países latinoamericanos juntos. Desde 1945 hasta 1957, menos de un 20 por ciento de los préstamos del BIRF se destinó a América Latina. Este período fue el de la reconstrucción de Europa en la posguerra, y únicamente después de cumplido este objetivo el BIRF y los Estados Unidos dirigieron su esfuerzo principal hacia los países en desarrollo. A partir de entonces el BIRF creó la Asociación Internacional de Fomento (AIF) que concede préstamos en condiciones más flexibles a los países de menores recursos, comenzó a fomentar las actividades educativas y otras de financiación social, estableció el Servicio de Asesoramiento para el Desarrollo e inició la constitución de grupos consultivos mediante los cuales participan los prestatarios en la planificación y en el examen de los proyectos.

La creación del Banco Interamericano de Desarrollo ha producido por sí sola más unidad entre los países latinoamericanos que ninguna otra institución política o económica del hemisferio. Símbolo de este hecho, así como también del prestigio del ocupante del cargo, fue la reelección por aclamación del Presidente del Banco en 1964, a pesar de que la primera elección, celebrada en 1960, produjo casi un empate. A partir de la primera elección, el candidato que ha ocupado el segundo lugar ha trabajado estrechamente con el Presidente, como funcionario superior del Banco. Todavía más característico es el hecho de que en una época en que Bolivia no mantenía relaciones diplomáticas con Chile, un gobernador del Banco de ciudadanía boliviana propusiera la reelección del Presidente, de nacionalidad chilena.

Algunas de las primeras actividades del Banco Interamericano de Desarrollo consistieron en la continuación de determinados estudios del BIRF. Por ejemplo, el Banco había efectuado planes para llevar a cabo proyectos regionales en el sector de las telecomunicaciones en América

Central y para la construcción de una carretera panamericana, antes de que el BID iniciase sus operaciones. Tanto en estas actividades como en otras muchas, el BID coordinó sus actividades con las del BIRF. Además, los dos Bancos han participado conjuntamente en grupos consultivos que han operado en Ecuador y en Colombia, dirigido el primero por el BID y el segundo por el BIRF.

Las actividades crediticias del Banco Interamericano de Desarrollo demuestran que, hasta cierto punto, los bancos de desarrollo regional han elegido sus objetivos mediante un proceso de eliminación. La posición del BIRF como fuente principal de préstamos en el campo de la energía eléctrica ha inducido al BID a concentrarse en los sectores agrícola, industrial, minero, de abastecimiento de aguas, educacional y de la vivienda. El financiamiento de los sectores del transporte y de la energía eléctrica constituyó en cada caso menos de un 10 por ciento del total de las autorizaciones aprobadas hasta comienzos de 1967.⁴ Son de gran interés las más recientes actividades del Banco, que se reflejan sólo de manera mínima en la distribución histórica de sus actividades crediticias totales, y entre las que figuran estudios de preinversión, apertura de crédito para el financiamiento de las exportaciones de bienes de capital por países de América Latina a otros países también latinoamericanos, y un considerable apoyo al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

En 1967 el Banco Interamericano de Desarrollo fue encargado por la Reunión de Jefes de Estados Americanos, celebrada en Punta del Este, de determinadas actividades en la esfera de la integración económica. Sin embargo, transcurrió bastante tiempo antes de que se llegase a un acuerdo sobre los procedimientos y métodos concretos que hayan de seguirse para crear un mercado común en América Latina, y aún más tiempo hasta que se produzca una real integración económica.

Es muy posible que la experiencia latinoamericana tenga un carácter opuesto a la de Europa. En Europa, el mercado común constituyó la primera etapa en el proceso de integración, pero en las etapas siguientes se detuvo repentinamente el progreso conseguido. No existe todavía un mercado de capitales europeo integrado⁵ ni una fuerte organización financiera

⁴ Transportes, 8.6 por ciento; energía eléctrica 8.2 por ciento (Banco Interamericano de Desarrollo, *Séptimo informe anual: 1966*, Washington, 1967, p. 5).

⁵ La School of International Affairs de la Universidad de Columbia patrocina un estudio sobre integración financiera europea cuyo autor es E. S. Kirshen, compilado por Henry S. Bloch y William Bruce Bassett.

regional, aunque los Seis poseen robustas economías nacionales y fuertes sistemas financieros nacionales, en tanto que la mayoría de los países de América Latina (con la notable excepción de México) carecen de ellos. En América Latina existe una necesidad aún mayor que en Europa de poseer fuertes instituciones regionales que puedan apoyar a las débiles instituciones nacionales. El Banco Interamericano de Desarrollo podría desempeñar un papel mucho más activo en la tarea de fomentar la integración de lo que ha podido ser el Banco Europeo de Inversiones.

El Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP)⁶ contribuye al mantenimiento de una perspectiva regional. El CIAP establece metas de carácter continental pero también objetivos por países. Cuando el Banco Interamericano de Desarrollo logre ampliar suficientemente el financiamiento de la exportación intrarregional de bienes de capital, se contribuirá en mucho a fomentar las respectivas industrias a escala continental. En Europa, donde existían industrias nacionales de bienes de capital, se tropezaba con el problema de los gravámenes y los aranceles, pero en América Latina ha de financiarse la propia industria. Hasta ahora es demasiado reducido el programa de financiamiento de la exportación de esos bienes, aunque el mercado común centroamericano constituye para América Latina un experimento de integración económica que ha efectuado progresos de carácter único en el mundo en desarrollo.

5. El Banco Asiático de Desarrollo

El Banco Asiático de Desarrollo es una asociación de países desarrollados y en desarrollo. Entre sus accionistas figuran los Estados Unidos, el Reino Unido, la República Federal de Alemania (Alemania occidental), Bélgica, los Países Bajos e Italia, pero no Francia. Además Suiza, a pesar de no participar normalmente en las organizaciones internacionales, es también miembro de pleno derecho.

El patrocinio conjunto del Banco Asiático de Desarrollo por parte de los Estados Unidos y del Japón, sólidamente respaldado por sendas participaciones de 200 millones de dólares, ha tenido dos efectos. El primero, la posesión de una firme base financiera, y el segundo, la creación de una imagen occidental, robustecida por la participación de los países europeos, y en especial de Alemania occidental. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Unión So-

⁶ Véase acerca del CIAP el trabajo de Raúl Sáez, "The nine wise men and the Alliance for Progress", en *International Organization*, vol. XXII.

viética) no participó en el Banco Asiático de Desarrollo, aunque fue invitada oficialmente, y tampoco se adhirió ninguno de los demás países de la Europa Oriental. Indonesia entró en la asociación después de cambiar su gobierno, en tanto que Birmania y la Mongolia Exterior fueron invitadas oficialmente pero no aceptaron.

El convenio constitutivo del Banco no es en modo alguno un instrumento dictado por los Estados Unidos y el Japón, y en él figuran muchas cláusulas a las cuales presentaron objeciones esos países. Los trabajos preparatorios fueron llevados a cabo por comisiones puramente asiáticas, asesoradas por un experto del Banco Interamericano de Desarrollo, personal de las Naciones Unidas y varios consultores, y por un representante del Presidente de los Estados Unidos.

El sistema de votación fue objeto de detenidas negociaciones y los Estados Unidos y el Japón hicieron concesiones sustanciales a fin de que el voto de los países más pobres pesase relativamente mucho más de lo que pesa en el Banco Interamericano de Desarrollo.

La elección de la sede del Banco fue objeto de delicadas negociaciones políticas. Las Filipinas reconocieron diplomáticamente a Malasia y a Singapur al ser elegida Manila como sede del Banco. Tanta importancia se dio al prestigio que suponía la elección de la sede, que Irán presentó una atractiva oferta de participación, a condición de que se estableciese la institución en Teherán, negándose a ser miembro del Banco al ser elegida Manila.

El primer Presidente del Banco es de nacionalidad japonesa, si bien su elección se debió por lo menos tanto a sus cualidades personales y prestigio en los medios financieros internacionales, como a su nacionalidad. Este especialista contribuyó fundamentalmente al éxito logrado por el Japón en el mercado mundial de capitales. El primer Vicepresidente, natural de la India, es también uno de los más destacados expertos financieros internacionales de Asia y posee experiencia adquirida en el BIRF.

Las primeras operaciones del Banco Asiático, a semejanza de las realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, consistirán probablemente en llevar a cabo proyectos ya establecidos, como la carretera panasiática. El proyecto del río Indio fue iniciado por el BIRF, que ha dedicado a la India y al Paquistán la mayor parte de sus disponibilidades financieras para Asia y el Lejano Oriente. Sin perjuicio de este hecho, ambos países han adquirido importantes participaciones en el Banco Asiático de Desarrollo y desde luego esperan que la institución desempeñe un papel muy activo en

su subcontinente. El Asia Sudoriental representa un gran problema futuro para el Banco Asiático, ya que es una de las zonas mundiales de mayor peligro. Por esta razón y porque con él se ponen de relieve los posibles beneficios de la cooperación suroccidental y de la integración económica, se examinará con mayor detalle el plan de desarrollo de la cuenca del Bajo Mekong.

6. El esquema de desarrollo del Bajo Mekong

El desarrollo de la cuenca del Bajo Mekong podría ejercer un considerable efecto multiplicador sobre el desarrollo de toda la subregión, y, en especial, sobre los países ribereños: Tailandia, Vietnam, Laos y Camboya.⁷

Los países ribereños no tienen capacidad actualmente para utilizar la energía que podrían producir los proyectos de instalaciones hidroeléctricas del río Mekong, lo que hace necesaria la realización progresiva de los planes a fin de mantenerlos al ritmo de desarrollo económico de dichos países. Si el desarrollo del Mekong ha de efectuarse por etapas, cada una de estas etapas exigirá un volumen de inversión, que no podrá ser cubierto por los bancos en las condiciones habituales. A medida que se vaya disponiendo de los nuevos recursos hidroeléctricos, se planteará el problema del tiempo que precisarán los cuatro países ribereños para poder utilizarlos.

Se han estudiado dos estrategias para el desarrollo del Mekong: 1) en virtud de la primera, irían paralelos el desarrollo de los recursos hidroeléctricos del río y el desarrollo inducido en los países en desarrollo por este proceso, siendo necesario obtener en cada etapa una demanda lo suficientemente amplia como para absorber la energía producida a lo largo del período de amortización del capital invertido. 2) En virtud de la segunda, se utilizarían los recursos del Mekong como instrumento desencadenante para acelerar el crecimiento económico de los cuatro países, efectuando una primera inversión "global" para que puedan utilizar los recursos que ponga a su disposición el desarrollo de la cuenca y financiar futuras actividades de desarrollo del río. Esta primera inversión "global" sólo sería amortizada y reembolsada al irse terminando las sucesivas etapas de desarrollo de la cuenca.

⁷ Véanse los diversos estudios realizados por la Comisión para la coordinación de las investigaciones sobre la cuenca del Mekong, llamada Comisión del Mekong. Véase también C. Hart Schaaf y Russell H. Fifield, *The lower Mekong challenge to co-operation in Southeast Asia* (Princeton, N. J., D. van Nostrand Company Inc., 1963).

De acuerdo con esto, las inversiones, durante las primeras etapas de desarrollo de la cuenca, se mantendrían siempre algo por delante de la capacidad de absorción por parte de los cuatro países ribereños de los recursos creados. Esta estrategia exigiría dos requisitos.

El primero consistiría en el apoyo financiero externo para efectuar la "primera inversión global", ya sea en forma de subsidios o de préstamos en condiciones de favor. También se precisaría del financiamiento nacional de los costos. Sin embargo, únicamente podrían utilizarse adecuadamente esos recursos económicos si se estableciese un plan de desarrollo económico a largo plazo para toda la subregión.

En consecuencia, el segundo requisito consistiría en el establecimiento de un plan de desarrollo de los cuatro países que sirviera de marco a los planes nacionales, lo que a su vez exigiría la reunión en común de recursos y de mercados. Esta reunión de mercados necesitaría, como mínimo, un mercado común para los artículos de los cuatro países, y abriría la posibilidad de utilizar eficazmente los enormes recursos hidráulicos de que se dispondría.

El Comité para el Mekong ha movilizado diversas contribuciones de carácter multilateral y bilateral, sin que ello prejuzgue las futuras políticas financieras. En dichas políticas participarán probablemente el Banco Asiático de Desarrollo, con los fondos regionales especiales que es de esperar se le consignen, o las instituciones financieras subregionales.

Si bien el proyecto es multinacional, una de las lecciones que se desprenden de él es que, en la fase de preinversión, únicamente es posible obtener contribuciones nacionales para llevar a cabo los estudios del Fondo Especial de las Naciones Unidas cuando se *localizan* en un país dado algunos de los aspectos de esos estudios de preinversión. Además, se presentó una lista de proyectos de preinversión a los países que hicieron contribuciones bilaterales, y se les permitió elegir entre financiar un proyecto total, varios proyectos totales o sólo una parte de determinados proyectos de preinversión. Esto equivalió al establecimiento de un consorcio de donantes, pero no —según se suele creer— a la existencia de una verdadera organización multilateral de beneficiarios.

Puesto que se trata de una zona políticamente sensible, en la que es extraordinariamente difícil llevar a cabo actividades multinacionales, se insistió sobre todo en llevar a cabo actividades nacionales, paralelas y exteriormente coordinadas, sin necesidad de que existiese una cooperación multinacional entre los países beneficiarios.

Sin embargo, si el desarrollo del Mekong ha

de realizarse de manera efectiva, será necesario hacer inversiones multinacionales y crear instituciones administrativas comunes.

A este efecto se ha propuesto la creación de las siguientes entidades: 1) un organismo común encargado de la coordinación y planificación del desarrollo regional, dotado de facultades presupuestarias para la programación de las inversiones, y 2) un organismo encargado de los recursos hidráulicos.

La posibilidad primaria, y de carácter mínimo, consistiría en organizar empresas para la venta de energía y agua a las instituciones nacionales de los cuatro países ribereños. La segunda posibilidad, mucho más ambiciosa, consistiría en crear el instrumento básico para la ejecución de un plan regional de desarrollo. En este caso habrían de crearse también empresas subsidiarias para la producción y la distribución de la energía, que funcionarían en el plano multinacional de manera análoga a como funciona a nivel nacional la Electricité de France. También habría que crear una empresa subregional para el desarrollo agrícola de las nuevas zonas de regadío, y, por último, habría que organizar una empresa de transportes de carácter subregional. Se parte de la hipótesis de que participarían los cuatro Estados ribereños en todas esas posibilidades.

Asimismo sería necesario lo siguiente: 1) efectuar inversiones complementarias para la infraestructura, como carreteras, canales y puentes; 2) crear universidades, centros de formación profesional y centros de investigación aplicada de las cuatro naciones, que se financiarían bilateral o multilateralmente, o merced a fundaciones que encuentren especialmente interesante esta actividad, y 3) empresas industriales multinacionales. Sin contar con industrias básicas sería muy difícil que los países ribereños alcanzasen la etapa del "despegue". Dado que sus limitados recursos no bastan para industrializarlos efectivamente, podría desempeñar un papel muy importante al respecto el Banco Asiático de Desarrollo. Como es lógico, no puede establecerse ahora la formulación exacta que sería aceptable para los países ribereños y para el Banco Asiático de Desarrollo. Es posible que las empresas privadas hubieran de desempeñar una importante función en este programa de inversiones para la industrialización.

7. El Banco Africano de Desarrollo

La situación de Africa es muy diferente de la de Asia y América Latina. Muchas de las naciones africanas han salido muy recientemente de su situación colonial y un buen número de ellas tuvieron acceso al Banco únicamente a

causa de que las potencias coloniales las avalaron y negociaron sus préstamos hasta la fecha en que alcanzaron su independencia. Además, los Estados Unidos no habían iniciado todavía en África tareas de ayuda tan bien establecidas y de tan gran magnitud como las que desarrollaban en Asia y América Latina.

Después de más de dos años de negociaciones se creó el Banco Africano de Desarrollo bajo el patrocinio de las Naciones Unidas. Primeramente, una delegación africana que representaba a la mayor parte del continente, visitó las capitales más importantes, a fin de despertar interés en el exterior, y, por último, se decidió que en un continente en el que las actividades económicas regionales habrían de realizarse entre zonas de diversas divisas y debían superar barreras lingüísticas y arraigadas costumbres comerciales y financieras, era preferible que la difícil tarea de la ayuda al esfuerzo propio fuera desarrollada por una institución africana completamente independiente de la participación económica exterior.

Hasta ahora, constituyen parte del Banco Africano de Desarrollo 29 países independientes de África; Sudáfrica no puede participar y Libia, Madagascar, Chad, Gabón, la República Centrafricana y Burundi no son miembros de la institución.⁸ Debe observarse que cinco de los componentes de este último grupo están asociados con la CEE y, por lo tanto, tienen acceso a otras fuentes de ayuda financiera. Sin embargo, la mayoría de los miembros africanos asociados al mercado común (trece) se han hecho miembros del Banco Africano de Desarrollo.

Los Estados africanos tuvieron que asumir una carga financiera relativamente pesada para hacer del Banco una institución viable. Aunque el capital autorizado se fijó en 250 millones de dólares, cifra que está muy por debajo de la correspondiente a los demás bancos regionales, la suma representa en realidad una contribución mayor que la que hicieron al Banco Asiático de Desarrollo los países en desarrollo de Asia y es casi equivalente a la contribución efectuada por los países latinoamericanos para establecer el Banco Interamericano de Desarrollo. En tanto que la mitad del capital desembolsado para constituir los Bancos Interamericano y Asiático lo fue en monedas nacionales, la mitad del capital del Banco Africano de Desarrollo desembolsado por sus miembros lo ha de ser en oro o en divisas convertibles. Si se parte de la suma correspondiente a la plena suscripción y pago del capital inicialmente autorizado (se han suscrito unos 220 millones de

dólares) y si se tiene en cuenta que algunos países africanos, y en especial la República Árabe Unida, deben aún determinadas sumas, el Banco Africano de Desarrollo habrá de recibir 125 millones de dólares en oro y divisas exteriores. El capital inicial desembolsado del Banco Interamericano de Desarrollo fue de 125 millones de dólares de los Estados Unidos y el Banco Asiático de Desarrollo habrá de recibir 75 millones de dólares en oro y divisas convertibles de los países en desarrollo de la región.

Además, se han otorgado poderes excepcionales al Banco Africano de Desarrollo para exigir a sus miembros que presten moneda nacional al Banco; únicamente el Banco Europeo de Inversiones posee facultades análogas.

Dados los enormes problemas que plantea el desarrollo de África y la relativa falta de capital del Banco Africano de Desarrollo, éste ha de obtener la colaboración de gobiernos e instituciones no africanos. El Gobierno del Reino Unido ha anunciado su propósito de establecer un "fondo especial" en el Banco, habiendo expresado también otros Estados su activo interés en participar en aquellos proyectos que lo merezcan. Es de destacar la esperada participación de los Estados Unidos mediante un fondo en fideicomiso.

El Grupo del BIRF ha abierto una oficina cerca de la sede del Banco Africano de Desarrollo, en Abidjan, y se espera que se establezca una activa colaboración entre ambos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoya las actividades de preinversión y fomento de la inversión del Banco Africano de Desarrollo, pero aún transcurrirá algún tiempo antes de que éste desarrolle su crédito hasta el punto de obtener préstamos considerables en los mercados de capitales del exterior. Si el Banco Africano establece firmemente su reputación como organizador de estudios de viabilidad y como institución financiera sólida, conseguirá atraer a la región nuevo capital mediante el financiamiento paralelo, los fondos en fideicomiso y la participación en su préstamo.

El convenio constitutivo del Banco Africano da la máxima flexibilidad y amplitud posibles al alcance de sus operaciones y a su forma de actuar, a fin de facultarlo para utilizar al máximo sus recursos con independencia de las condiciones económicas y de las situaciones políticas que encuentre en el futuro. Pero, dado lo reducido del capital social disponible, la dirección de la entidad ha de obedecer determinadas normas para su manejo,⁹ como la de

⁸ Botswana y Lesotho no habían decidido aún su posición al tiempo de escribirse este artículo.

⁹ Muchas de estas normas figuran en el *Text concerning the loan and investment policy of the African Development Bank and its Procedures*, aprobado por

respetar los límites máximos que se han fijado para los préstamos destinados a proyectos nacionales y multinacionales. El capital desembolsado únicamente puede ser prestado para proyectos bancables y en condiciones comerciales. El Banco no hace préstamos con cargo a su capital para proyectos de carácter social, como construcción de viviendas, abastecimiento de agua en el medio rural u hospitales. Tampoco puede efectuar préstamos destinados al apoyo general de los presupuestos o del balance de pagos, ni a la refinanciación de deudas pendientes de pago.

Los gobiernos de Tanzania y de Zambia han pedido al Banco Africano de Desarrollo que ayude a la realización de un proyecto al cual sólo podrían hacer una contribución relativamente pequeña; se trata de la financiación de un ferrocarril que iría desde las minas de cobre de Zambia al puerto de Dar-es-Salaam, en Tanzania, y cuyo costo total se estima en 300 millones de dólares. El BIRF se negó anteriormente a financiar dicho proyecto y es muy dudoso que se encuentren fondos para efectuar la gran inversión necesaria, ya que la ayuda exterior habría de estar tan motivada políticamente como lo está la solicitud.

A fines de abril de 1967, el Banco Africano de Desarrollo anunció la concesión de sus primeros préstamos. Se otorgó un préstamo de tres millones de dólares para mejorar las dos carreteras troncales de Kenia que se unen a las vías existentes en Uganda y Tanzania. La Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), de los Estados Unidos ha financiado paralelamente el proyecto, otorgando otros tres millones de dólares. El costo total de realización quizás ascienda a diez millones de dólares.

Aunque este préstamo tuvo carácter nacional, es también importante para los dos Estados vecinos y constituye un ejemplo de la forma en que los bancos de desarrollo regional pueden fomentar la cooperación subregional. A mediados de 1966 se suspendieron las conversaciones ministeriales entabladas entre esos tres países, relativas a la creación de un mercado común subregional al no llegarse a un acuerdo respecto de la fórmula según la cual habría de desembolsar sus fondos conjuntos al propuesto banco de desarrollo para el Africa Oriental. Pero después de concederse el préstamo del Banco Africano de Desarrollo, Kenia indicó su buena disposición hacia la reapertura de las negociaciones relativas a dicha fórmula, ofreciendo condiciones más favorables para Uganda y Tanzania. Luego se sucedieron los

los directores ejecutivos de la entidad en diciembre de 1965, documento que regula fundamentalmente las operaciones del Banco Africano.

acontecimientos y el día 6 de junio de 1967, los Jefes de Estado de los tres países firmaron un tratado por el que se estableció la Comunidad Económica y el Mercado Común del Africa Oriental, entre cuyas instituciones figuran el Banco de Desarrollo para el Africa Oriental.

Cuando se anunció la concesión del préstamo a Kenia, el Banco Africano de Desarrollo aprobó también una pequeña inversión en el capital de un propuesto banco de desarrollo nacional de Sierra Leona, parte de cuyas acciones están en posesión del Estado de dicho país, lo que prueba que el Banco Africano de Desarrollo no acepta las restricciones que se aplican a las inversiones de la Corporación Financiera Internacional.

8. *Financiamiento*

Una de las funciones más importantes de un banco de desarrollo regional consiste en atraer a la región nuevo capital del exterior. Si actúan aisladamente los países en desarrollo, no gozan en general del crédito necesario para obtener fondos suficientes para el desarrollo, a largo plazo y en condiciones favorables, pero mediante su actuación conjunta a través de un banco regional de desarrollo pueden aumentar su capacidad prestataria.

Los bancos de desarrollo regional están organizados para disponer de tres tipos de recursos financieros: 1) el capital desembolsado; 2) los fondos obtenidos en los mercados de capitales mediante préstamos garantizados con las reservas y con el capital exigible, y 3) fondos especiales. En general, los recursos de los dos últimos tipos son obtenidos por el banco en fuentes exteriores a la región para su uso en los países en desarrollo que son miembros de la institución. El éxito de los bancos en atraer esos recursos refleja su capacidad de proporcionar nuevos capitales a la región y determina la magnitud de su influencia político-económica para fomentar la cooperación regional y la integración económica.

La movilización de recursos financieros por los bancos de desarrollo regional ha dado lugar a actividades cooperativas por parte de los países miembros. El capital suscrito, merced a su parte desembolsada, hace posible la utilización conjunta del capital suscrito por los países miembros. La parte exigible de la suscripción es pagable al banco en oro o divisas convertibles si se necesita para satisfacer las obligaciones bancarias relativas a los préstamos o a las garantías de las operaciones ordinarias. Los bancos, mediante la masa de su capital exigible, ofrecen mayores seguridades que las que en general podría ofrecer cualquier país en desarrollo por sí solo, y esta mayor seguridad, deri-

vada de las actividades comunes, atrae a una mayor capacidad de préstamo tanto de fuera como de dentro de la región.

La capacidad prestataria de los bancos regionales de desarrollo está limitada por la proporción de su capital exigible que es plenamente disponible y aceptable para los posibles prestamistas. El Banco Interamericano de Desarrollo se ha comprometido ante sus fuentes de préstamo a que su deuda consolidada no exceda a la parte no desembolsada de la suscripción de los Estados Unidos. En abril de 1967, al celebrar su reunión anual en Washington, la Junta de Gobernadores aprobó el aumento del capital autorizado en mil millones de dólares sin exigir de sus suscriptores ningún nuevo desembolso.¹⁰ La suscripción de tal aumento por parte de los Estados Unidos aumentaría el capital no desembolsado de este país en el Banco Interamericano de Desarrollo hasta una cifra superior a los mil millones de dólares, sobre un capital total autorizado de 3 150 millones de dólares.

El 17 de enero de 1967, el Banco Interamericano de Desarrollo hizo una emisión pública en los Estados Unidos por valor de 50 millones de dólares en bonos amortizables a 25 años con un interés anual del 5.2 por ciento. Ningún país latinoamericano —con inclusión de México— habría podido ofrecer condiciones tan favorables ni intereses tan altos. Esta emisión de bonos fue la cuarta colocada por el Banco en el mercado de capitales de los Estados Unidos y con ella se elevó la venta total de bonos en dicho mercado a 275 millones de dólares. Las sumas tomadas en préstamo o dispuestas para ser tomadas en préstamo por el Banco en mercados de capitales exteriores a los Estados Unidos ascienden a más de 200 millones de dólares en total.

El BIRF y el Banco Asiático de Desarrollo poseen la ventaja de contar entre sus miembros a todos los países de mayor importancia en los que pueden efectuarse importantes operaciones de préstamo. Entre las sumas suscritas de capital exigible (aparte de las de capital suscrito) que constituyen la garantía del Banco Asiático de Desarrollo, figuran 100 millones de dólares de los Estados Unidos, 100 millones de dólares del Japón, 75 millones de otros países desarrollados exteriores a la región y más de 53 mi-

¹⁰ Todos los miembros deben pagar una parte de sus capitales suscritos. En 1967, el primer miembro de la Comunidad Británica de Naciones, Trinidad y Tabago, satisfizo el requisito de hacerse miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y se adhirió al BID, lo que fue posible merced a una importante concesión de la OEA al permitir que sus miembros pudieran aceptar preferencias comerciales de países exteriores a la región.

llones procedentes de Australia y de Nueva Zelandia.¹¹

El Banco Africano de Desarrollo tendrá que establecer su crédito mediante las operaciones que realice a lo largo de varios años, ya que su capital no desembolsado ha sido suscrito enteramente por países africanos. El Banco Europeo de Inversiones toma préstamos con la garantía que ofrece su capital no desembolsado de 750 millones de dólares correspondiente a sus seis miembros, permitiendo su convenio constitutivo que tome en préstamo hasta un 250 por ciento de esta suma.

Los Bancos de Desarrollo Interamericano, Africano y Asiático se ven obligados a negociar etapa por etapa, a fin de superar diversas dificultades, entre las que figura la imposición de gravámenes sobre la emisión de valores por parte de los gobiernos nacionales y locales de los países europeos. El Reino Unido ha aceptado los bonos del Banco Interamericano de Desarrollo para constituir inversiones fiduciarias. En los Estados Unidos se han aprobado disposiciones federales en virtud de las cuales los bancos comerciales nacionales pueden efectuar inversiones en valores de Banco Interamericano de Desarrollo. La Tesorería ha decretado que dichos bonos podrán garantizar los depósitos del Gobierno de los Estados Unidos en los bancos comerciales. Otros Estados de gran importancia financiera han aprobado asimismo disposiciones en cuya virtud las instituciones financieras sometidas a reglamentación estatal están facultadas para adquirir bonos del BID. Debe observarse que en los Estados Unidos, que es uno de los países miembros, el Banco Interamericano de Desarrollo, a fin de operar con facilidad en el mercado de capitales norteamericano, ha de conseguir, primero, que se aprueben disposiciones federales, a continuación, una orden ejecutiva del Secretario de la Tesorería, y, por último, disposiciones especiales que han de aprobar varios estados componentes de la Federación.

El BIRF y otras entidades financieras estiman que, con su actual estructura, el mercado mundial de capitales no es capaz de absorber emisiones de gran volumen para fines de desarrollo, ni siquiera con el ofrecimiento de garantías estatales. Puede preguntarse, por lo tanto, si quizás se está confiando excesivamente en las emisiones en los mercados públicos y si no podría colocarse directamente un número mayor de éstas. Tales colocaciones producirían en algunos casos economías considerables al reducirse los gastos de registro, suscripción y administración.

¹¹ Las suscripciones totales de capital de los Estados Unidos y el Japón son el doble del capital no desembolsado.

Cuando la situación del mercado se hace más flexible queda en condiciones de absorber bastantes emisiones pendientes, calificadas de alta calidad, como las obligaciones de las grandes empresas de los Estados Unidos (que a veces ofrecen la ventaja de su convertibilidad, con lo que añaden una promesa especulativa a la seguridad financiera) o los bonos de los países desarrollados. El hecho de que el mercado se haga más fácil para otras emisiones no significa necesariamente que se haga también más fácil para otras emisiones menos atractivas financieramente.

En el informe que presentó el autor a las Naciones Unidas¹² defendió el uso, por parte de los bancos de desarrollo y de las entidades públicas o parastatales, de medios financieros destinados a efectuar préstamos a los bancos de desarrollo regional para que éstos dispusieran de ellos como recursos ordinarios, y se hizo referencia al hecho de que el BIRF había venido colocando pagarés a corto y largo plazo en los bancos centrales durante varios años. Después de la publicación de dicho informe el Banco Interamericano de Desarrollo ha demostrado su capacidad para obtener ese tipo de financiamiento, no habiendo razón para que no usen ese método los Bancos Africanos y Asiáticos de Desarrollo.

El BIRF ha colocado regularmente pagarés y bonos a dos años, y a veces a más largo plazo, en los bancos centrales, fondos que también regularmente han adquirido un carácter rotativo, al ser sustituidos a su vencimiento cuando dichos bancos centrales poseían excedentes de dólares. Uno de los mayores adquirentes ha sido el Bundesbank de la Alemania occidental. Tales colocaciones proporcionan recursos financieros al BIRF los que, cuando se combinan con los préstamos a largo plazo no representan una confianza excesiva en los fondos a corto plazo destinados a inversiones a plazo largo. Pone de relieve las posibilidades de esa técnica la colocación en marzo de 1967 de pagarés a dos años por valor de 100 millones de dólares en 43 países y en las Naciones Unidas, esos 43 países constituían una gran variedad de naciones desarrolladas y en desarrollo, entre las que figuraban la República de Vietnam (Vietnam del Sur), Ghana, Libia, Marruecos y Francia¹³.

¹² Véase Henry S. Bloch, *Regional Development Financing*, escrito en colaboración con la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 9 de febrero de 1966 (TD/B/AC.4/R.3), y Henry S. Bloch, *Le financement régional et le développement de l'Amérique Latine* (No. 315) (Bruselas, Société Royale d'Economie Politique de Belgique, marzo de 1966).

¹³ Véanse los detalles de la operación en la nota

El Banco Interamericano de Desarrollo ha comenzado a usar ese método. El 15 de abril de 1966 colocó una emisión de bonos a corto plazo por valor de 65 millones de dólares, de cuyo total se colocaron: 25 millones en bonos a un año al 5 por ciento; 29 millones a dos años y al $5\frac{1}{8}$ por ciento, y 11 millones a cinco años al $5\frac{1}{4}$ por ciento. De esta emisión se vendió un total de 57 millones de dólares a los bancos centrales y otros órganos financieros estatales de 15 de los países miembros latinoamericanos del Banco. Los ocho millones restantes se vendieron a entidades oficiales de España e Israel. El 18 de abril de 1967, el banco Interamericano de Desarrollo colocó directamente bonos a corto plazo por valor de otros 30 millones de dólares, en los bancos centrales y órganos financieros estatales de 14 de sus miembros latinoamericanos. Esta segunda colocación directa consistió en bonos por 16 millones de dólares a un año y al 5 por ciento, y en 14 millones de bonos a dos años y al $5\frac{1}{8}$ por ciento.

Examinemos ahora brevemente una tercera categoría de recursos financieros de que pueden disponer los bancos regionales, esto es, los fondos especiales, que son comparables a los fondos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Por utilizar tales fondos para conceder préstamos en condiciones de favor, los bancos regionales dependen para su obtención de las contribuciones de los gobiernos pero, a diferencia de la AIF, dichos bancos pueden aceptar fondos especiales sujetos a la obligación de efectuar compras en el país contribuyente. Además, tales fondos especiales pueden administrarse en forma muy diferente de los de la AIF, la que únicamente concede préstamos sin interés a los países que satisfacen los "criterios de necesidad nacional".

El Fondo para Operaciones Especiales y el Fondo Fiduciario de Progreso Social del Banco Interamericano de Desarrollo¹⁴ se administran independientemente de los recursos ordinarios (contribuciones de capital y préstamos). Ambos fondos son financiados principalmente por los Estados Unidos y se distribuyen en condiciones muy flexibles. Los tipos de interés de los préstamos en condiciones muy favorables que concede el BID con cargo a los fondos especiales varían según que se destinen al desarrollo económico o al social, no aplicándose el criterio de la necesidad nacional. Los Bancos Asiático

de prensa 67/10 del 6 de marzo de 1967, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

¹⁴ El Fondo Fiduciario del Progreso Social está agotado casi en su totalidad y sus actividades han sido absorbidas en gran parte por el Fondo para Operaciones Especiales.

y Africano de Desarrollo proyectan establecer fondos análogos¹⁵.

9. *Perspectivas y propuestas*

Si se cumplen los requisitos previos de carácter político y económico, los bancos de desarrollo regional pueden desempeñar una importante función en el financiamiento de la integración económica. Las instituciones de financiamiento del desarrollo poseen capacidad evolutiva y pueden crear subsidiarias y afiliadas, además de modificar sus convenios constitutivos. Por lo general, la estructura administrativa es de menor importancia para las instituciones financieras, en cuanto a la adopción de decisiones, que para los órganos del gobierno central. Dicha estructura suele poseer una "forma abierta", en lugar de estar rígidamente predeterminada.

Aún más importante es el hecho de que las instituciones financieras, tanto nacionales como internacionales, están dotadas de un elevado grado de autodeterminación. De igual modo que los bancos centrales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Pagos (BIP) poseen existencia propia, las instituciones de financiamiento del desarrollo internacional son independientes técnicamente —aunque no políticamente— de los mecanismos estatales. Como los bloques de volantes del Fondo Monetario Internacional, estas instituciones son relativamente estables y suelen continuar funcionando de manera muy satisfactoria aunque haya roce político entre sus miembros. Las organizaciones de financiamiento del desarrollo han demostrado de diversas maneras ser factores de unidad, no sólo en sus declaraciones sino también en sus actuaciones políticas. Por ejemplo, ciertos Estados que no mantienen relaciones diplomáticas entre sí pueden colaborar en un banco de desarrollo regional.

Los directores ejecutivos de esas instituciones bancarias dedicadas al desarrollo son en la práctica la autoridad final en cuanto a la interpretación de sus acuerdos constitutivos y, en consecuencia, resulta posible la reinterpretación del mandato de sus respectivas entidades a medida que cambian las circunstancias.

Si los bancos de desarrollo regional cumplen su labor como bancos para la integración adquirirán una importancia que excederá en mucho a la prevista por sus fundadores. Por otra parte, si prueban ser demasiado débiles en sus

¹⁵ La segunda conferencia ministerial sobre el desarrollo económico de Asia, que se celebró en Manila del 27 al 29 de abril de 1967, aprobó la creación de un fondo para la agricultura por valor de varios millones de dólares, administrado por el Banco Asiático de Desarrollo.

aspectos financieros (lo que probablemente no ocurrirá en el caso de los Bancos Interamericano y Asiático, si bien existe cierto peligro de que suceda en cuanto al Banco Africano de Desarrollo) surgirán otras instituciones que colmarán la laguna. En todo caso, para que los bancos de desarrollo regional funcionen como verdaderos bancos, habrán de utilizar en considerable medida unos recursos financieros que excedan de su propio capital y de sus ingresos.

La integración económica regional puede efectuarse mediante el establecimiento de comunidades económicas subregionales. El ejemplo clásico de esto lo constituye el mercado común centroamericano, que es servido por el Banco Centroamericano de Integración Económica. Si este mercado común ha de proseguir su marcha hacia una integración económica más completa de sus Estados miembros, tiene que ser facilitada dicha evolución mediante la colaboración estrecha y permanente del BID. Las asociaciones de África han tendido a disolverse por carecer de la suficiente fortaleza para sobrevivir por sí solas las crisis políticas. El éxito de los grupos subregionales depende de la disponibilidad de unas reservas de apoyo durante sus crisis, que deben proporcionarles otras instituciones regionales más amplias. Un ejemplo de lo dicho es la resurrección del mercado común del África Oriental. El nuevo impulso dado al desarrollo económico subregional del África Oriental, aunque quizás no sea de muy larga duración, se debe a la previsora acción del Banco Africano de Desarrollo en respuesta a una iniciativa del Gobierno de Kenia. Si el Asia Sud-oriental ha de gozar de los beneficios de la integración económica, será mediante inversiones de capital en gran escala y, muy probablemente, con la enérgica ayuda del Banco Asiático de Desarrollo, ya sea como abastecedor de medios financieros o como polo de atracción y administrador de las contribuciones externas.

Si los bancos de desarrollo regional no son capaces de obtener un considerable volumen de fondos en América del Norte y en Europa, carecerán de eficacia. El Banco Interamericano de Desarrollo constituye un excelente ejemplo del uso de sus buenas relaciones con las fuentes de abastecimiento a fin de obtener financiamiento exterior, lograr colocaciones directas de valores e incluso entrar en los mercados de capitales. Sin embargo, los bancos de desarrollo regional no deben depender de los sindicatos de suscripción ni de los mercados de capitales privados, puesto que sus exigencias son demasiado grandes y el motivo de sus actividades financieras suele ser demasiado político para concordar con el sistema de suscripción nacional o internacional de carácter estrictamente comercial. Desde luego esto sólo es verdad hasta

cierto punto, siendo indudable que el capital exigible puede servir de garantía y constituir un incentivo para la consecución de determinados préstamos privados de suscripción pública. Pero resulta imposible satisfacer las necesidades regionales mediante los nuevos préstamos de esos recursos en condiciones comerciales, limitación que se está reconociendo lentamente y que ha hecho que se preste gran atención a las ideas sobre la concesión de subsidios al interés, tan brillantemente defendidas por David Horowitz, Gobernador del Banco de Israel. El concepto básico de los subsidios al interés, que ya se aplica en diversos planes nacionales, podría aplicarse también en alguna forma a escala regional¹⁶.

En los últimos años ha aparecido una interesantísima tendencia, por parte del BIRF y del Banco Interamericano de Desarrollo a utilizar la colocación de pagarés a corto plazo en los bancos centrales, lo que mejora los plazos de vencimiento y alivia las necesidades a corto plazo. Existen también otras instituciones financieras, estatales y paraestatales que disponen de grandes recursos y que podrían entregar determinadas sumas en condiciones más favorables que las del mercado, ya que no a fondo perdido, para fines justificables desde un punto de vista socioeconómico.

La actual organización del mercado de capitales limita severamente la aplicación del procedimiento de la venta de bonos, lo que hace que, incluso los Estados de los países desarrollados, dispongan de muy reducidas fuentes de recursos de esta clase. Los sindicatos de suscripción se han ampliado en los últimos años durante los cuales han resurgido también los grandes consorcios transatlánticos de vendedores. Por desgracia, esos grandes grupos han absorbido únicamente pequeñísimas sumas en comparación con las necesidades de los países en desarrollo. A principios de 1967, el BIRF tenía una deuda consolidada de 3 000 millones de dólares únicamente, y un capital no desembolsado de más de 20 000 millones, del cual era exigible a los Estados Unidos la suma de 5 700 millones. Por consiguiente, el límite superior de seguridad del capital exigible resulta sólo teórico, puesto que la situación del mercado no permite que se utilicen a fondo ni siquiera unas posibilidades de toma de préstamos de la mayor garantía.

Se han sugerido dos métodos para mejorar esta situación, siendo uno de ellos relativamente modesto y exigiendo el otro una mayor capa-

cidad de innovación. La propuesta más modesta consiste en lograr un mejor acceso a los mercados de capital mediante el establecimiento de acuerdos negociados entre los bancos de desarrollo regional y los países no miembros exportadores de capital, mediante la obtención de exenciones especiales tributarias y reglamentarias, mediante la concesión de la calidad de inversiones legales en materias fiduciarias, y mediante una mayor flexibilidad de las técnicas de distribución, haciendo posibles las colocaciones directas con las instituciones financieras estatales de los países abastecedores. A este respecto conviene recordar los primeros esfuerzos que tuvo que realizar el BIRF, que goza de excelente crédito. Este se vio obligado a concertar un acuerdo especial con Suiza —país que no es miembro de la institución— a fin de gozar una situación jurídica que le permitiera emitir valores. Ese acuerdo con Suiza puede considerarse en muchos aspectos como un modelo de los convenios que deben negociar los bancos de desarrollo regional con los países no miembros, exportadores de capital.

El método más ambicioso consiste en la realización de esfuerzos institucionales coordinados por parte de los países desarrollados para hacer préstamos directos a los bancos de desarrollo regional y para ayudarlos a colocar sus bonos. Esta coordinación de los préstamos podría efectuarse mediante los bancos centrales de los países desarrollados. Los bancos de desarrollo regional podrían emitir bonos para su colocación en las instituciones financieras oficiales de diversos Estados,¹⁷ y podría tratarse de valores especiales no cotizables en bolsa, que se negociasen únicamente entre los Estados. Esos bonos se conservarían hasta el momento de su reembolso y quedarían inmunes a las fluctuaciones de los mercados de capital. La posibilidad de ser transferidos entre los Estados les daría la calidad de reservas, lo que aumentaría su atractivo, además de permitir a los países desarrollados adaptarse a las fluctuaciones de las reservas y proporcionar una fuente permanente de recursos financieros a los bancos de desarrollo, a bajo tipo de interés. Además, los bancos centrales podrían mejorar y coordinar las emisiones públicas. A fin de hacer más fácil la venta de los valores cotizables en bolsa, los bancos centrales de los países desarrollados deberían gozar de facultades explícitas para llevar a cabo operaciones en el mercado libre con los valores públicos de los bancos de desarrollo regional, lo que serviría de soporte para el mercado y aumentaría el interés de los inversionistas. Esto, a

¹⁶ Véase el ensayo de Roy Blough sobre el Plan Horowitz en *International Organization*, vol. XXII, N° 1, 1968. Véase también la documentación de la UNCTAD y del BIRF sobre esta materia.

¹⁷ Véase Bloch, *Regional development financing y le financement régional et le développement de l'Amérique latine*.

su vez, haría que los referidos bancos obtuviesen mayores sumas a un costo menor.

Los países desarrollados más importantes son ya miembros del Banco Asiático de Desarrollo; además de formar parte los Estados Unidos del Banco Interamericano de Desarrollo, otros países desarrollados participan en el financiamiento de diversos proyectos de esta institución; por último, es igualmente de esperar que también proporcionen recursos al Banco Africano de Desarrollo los países desarrollados. En consecuencia, deberían coordinarse los préstamos que hicieran en el porvenir todas esas entidades, coordinación que es vital para los bancos de desarrollo regional a fin de que cuenten con recursos financieros seguros y suficientes para fomentar la cooperación regional y la integración económica.

La adquisición de valores no cotizables en bolsa y las operaciones que se realicen mediante emisiones públicas en el mercado libre podrían constituir una corriente permanente de recursos adicionales, sin someter a los bancos de desarrollo regional a la obtención periódica de autori-

zaciones y asignaciones por parte de los órganos legislativos. En la actualidad, los bancos centrales de la mayoría de los países exportadores de capital controlan o influyen el volumen y la magnitud de las emisiones exteriores sobre sus mercados de capitales. Sería altamente beneficioso para los bancos de desarrollo regional que se coordinasen esos controles mediante la cooperación institucionalizada entre los bancos centrales.

Los bancos de desarrollo regional se ven ante la difícil tarea de acreditarse como instituciones financieras a fin de hacer frente a las complejas obligaciones que les imponen sus Estados miembros, existiendo un gran peligro de que compitan entre sí para la obtención de fondos. En su momento, esta competencia produciría sus efectos, por lo que se está comprendiendo que podría ir contra sus propios objetivos un financiamiento regional que careciese de unos métodos y una coordinación globales. Los bancos de desarrollo regional podrían, ciertamente, transformar el mapa financiero del mundo en desarrollo.

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA

I. INTRODUCCIÓN

El título de este artículo es mucho más ambicioso que el texto que sigue, en que sólo se pretende plantear algunos de los aspectos principales de las actividades de fomento de las exportaciones realizadas por las organizaciones internacionales (incluidas las regionales) y estimular el debate en torno a ellos. No hay individuo ni organización que pueda sentar criterios inobjetables o proponer sistemas completos para la realización de esas actividades, ya que se trata de un campo de acción que aparte de ser relativamente nuevo, es muy amplio y complejo. Cuando mucho se pueden aunar los conocimientos adquiridos en actividades similares, y tratar de reducir al mínimo el margen de error. Ha habido por lo menos una proposición¹ para juntar estos conocimientos mediante la convocación a reuniones de expertos que puedan fijar directrices para las actividades de fomento de las exportaciones de las organizaciones internacionales. Si estas reuniones se concretaran, sería útil disponer de estudios que estimularan el debate sobre los aspectos fundamentales, pues, sin una orientación, se corre el riesgo de que las reuniones degeneren en una simple discusión de generalidades.

Este estudio examina algunos de los problemas que deben investigarse a fondo antes de enfocar adecuadamente la tarea de desarrollar las exportaciones de América Latina, y establecer una estrategia racional para fomentar estas actividades. Estos problemas se refieren, entre otras cosas, a la variedad de enfoques que puede darse al fomento de las exportaciones y a las distinciones entre: *a)* el desarrollo general y específico de las exportaciones; *b)* el fomento de las exportaciones tradicionales y de las exportaciones de manufacturas; *c)* fomento del comercio en el marco de un mercado común y con terceros países, y *d)* la interdependencia e importancia relativa de los elementos disuasivos de la exportación. Una vez analizados estos antecedentes, se examinarán las necesidades concretas en materia de: 1) investigación y servicios de información, 2) capacitación, y 3) servicios asesores de asistencia técnica.

¹ La del representante de la India en el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Los recursos financieros que se dedican al fomento de las exportaciones en América Latina son ya cuantiosos e indudablemente podrían invertirse más provechosamente si su destino se planificara con más rigor. Los diversos organismos internacionales han estado trabajando aisladamente en: *a)* identificación de la asistencia técnica necesaria para fomentar las exportaciones; *b)* capacitación para el fomento de las exportaciones; *c)* preparación de manuales sobre las técnicas para fomentar las exportaciones, y *d)* seguros para los créditos de exportación. En los círculos de las Naciones Unidas se han dado ya los primeros pasos hacia la coordinación de esfuerzos. A comienzos de 1967 se acordó establecer un programa concertado de acción (Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones) que se ocuparía de fomentar las exportaciones procedentes de los países en vías de desarrollo. En este programa participarían la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y las comisiones económicas regionales. Además, la UNCTAD y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) están buscando fórmulas de acción conjunta en fomento de las exportaciones, y están cooperando por conducto del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT. Esta labor de racionalización de la división internacional de las actividades debe continuarse, robustecerse y ampliarse.

Se observará en la sección siguiente del estudio que las diferencias en la experiencia y en los mandatos de los diversos organismos que se ocupan del fomento de las exportaciones en América Latina se han reflejado en variadas interpretaciones de lo que constituye esta actividad. Estas variaciones unen a la desventaja evidente de dar origen a malos entendidos y confusiones, la ventaja de facilitar la especialización futura y la distribución cooperativa de

esferas de responsabilidad, según su especialidad, experiencia, mandato y recursos de cada organismo. Estaría fuera de lugar proponer aquí un plan detallado para la división de las actividades entre los organismos internacionales, pero sí es posible describir el trabajo que aguarda a la CEPAL en el futuro próximo. La Comisión continuará con la tarea de definir las actividades de fomento de las exportaciones que necesita América Latina, continuando así el trabajo del asesor regional de asistencia técnica en este campo que ha estado adscrito a la CEPAL, y los estudios sobre las potencialidades de exportación de algunas industrias y países, preparados por la División de Industria de la CEPAL en colaboración con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Se prevé asimismo que la CEPAL asumirá la dirección técnica de un programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas, que incluirá una combinación de estudios de

mercado, mejoramiento de técnicas de producción y encauzamiento de las ventas al exterior de determinados productos en algunos países. La comisión regional continuará además su investigación y análisis del comercio y la integración, en relación directa e indirecta con el propósito de aumentar las exportaciones desde la región. (Como ejemplo de investigaciones anteriores relacionadas directamente con el fomento de las exportaciones cabe mencionar "Incentivos fiscales a la exportación", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XII, No. 1, mayo de 1967). Las investigaciones actuales incluyen la preparación de un manual práctico para el exportador latinoamericano. Evidentemente, la CEPAL habrá de proseguir su trabajo de capacitación en política comercial, y por último, cooperará plenamente con otras organizaciones y organismos que se ocupan del fomento de las exportaciones y materias afines.

II. DEFINICIONES Y ALCANCE DEL FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES

1. *Variedad de enfoques existentes*

Siempre es conveniente llegar a definiciones claras y sencillas, pero la simplificación excesiva suele ser enemiga de la claridad y agregar nuevos elementos de confusión. Así sucede con el término "fomento de las exportaciones", que tiene significados muy diferentes para distintos individuos y organismos. En realidad, sería imposible definir lo que se entiende generalmente por "fomento de las exportaciones". Para algunos incluye sólo estudio de mercados, publicidad, embalaje, misiones y ferias comerciales, y otros elementos relacionados con la demanda en la actividad de exportación; para otros, abarca también el aspecto oferta. En su sentido más estricto, probablemente el término sea sinónimo de "comercialización externa", de "comercialización de las exportaciones" o de "arte de vender en el plano internacional"; en su sentido más amplio, abarca todos los estímulos económicos, sociales y políticos que puedan contribuir directa o indirectamente a acrecentar las exportaciones de un país. Esta última definición evidentemente extendería los límites del fomento de las exportaciones a todo el campo del desarrollo económico de un país, y lo transformaría en desarrollo económico en estado de tránsito. Cuando se estudian aspectos concretos del problema, es necesario tener presente esta definición más amplia y relacionar dichos aspectos con la situación global; los programas prácticos de fomento de las exportaciones deben establecerse teniendo en cuenta lo

que las organizaciones que los preparan pueden hacer, conforme a su mandato y a su especialidad².

A falta de criterios más adecuados para determinar lo que puede incluirse en el fomento de las exportaciones y lo que pertenece a otras esferas de actividad económica, cabe suponer que las actividades de fomento de las exportaciones son las que obedecen exclusivamente a los objetivos de las políticas de exportación, y que excluyen las que persiguen otros fines económicos, aunque éstos tengan gran importancia para las exportaciones. Sin embargo, el significado práctico de esta definición puede variar considerablemente de un país a otro. En los países menos desarrollados, el esfuerzo mismo de identificar y producir en condiciones económicas nuevos productos exportables puede ser una meta importante de la política de exportación. En estos casos, la definición podría abarcar algunos aspectos de la producción. A la inversa, las organizaciones internacionales o regionales que se ocupan del desarrollo industrial o agrícola pueden verse envueltas a la vez en actividades de fomento de las exportaciones, cosa que ha sucedido repetidamente a expertos de las Naciones Unidas y de la FAO que trabajan en países en vías de desarrollo.

² Sin embargo, los enfoques fragmentarios pueden resultar ineficaces y llevar a un desperdicio de recursos. Este punto, junto con la necesidad de tomar en cuenta la interdependencia y la importancia relativa de los desincentivos a la exportación, se examinará más adelante, en otra sección.

Como se indicó antes, en la práctica las instituciones internacionales deben ajustar sus definiciones del fomento de las exportaciones a su mandato, es decir, a las directrices que les imparten los gobiernos de los Estados miembros. Organizaciones como las secretarías de las comisiones económicas regionales, que han estado estudiando problemas vinculados directamente a la producción para exportar, probablemente se ceñirán a una definición más amplia del "fomento de las exportaciones" que los organismos establecidos con el fin expreso de examinar problemas de comercio (como el Centro de Comercio Internacional GATT/UNCTAD o el Organismo Interamericano para la Promoción de las Exportaciones de la Organización de los Estados Americanos).

Otra distinción que se observa entre los enfoques de los diferentes tipos de organización es la siguiente: las instituciones de carácter regional (como las comisiones regionales de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos) suelen examinar los problemas desde el punto de vista de sus efectos en la región, en tanto que las organizaciones internacionales cuyas actividades no están confinadas a una región (UNCTAD y GATT por ejemplo) tal vez tiendan a examinar el mismo problema desde el punto de vista de un país. Los estudios de mercado proporcionan un ejemplo práctico de la forma en que esta diferencia puede afectar a la labor de fomento de las exportaciones. Si se acentúa el enfoque regional, se puede llegar a la preparación de estudios de mercado para una región y no para un país. Si los países de la región piensan cooperar en la exportación extrarregional de un producto determinado, se justifica efectuar un estudio de ese producto para la región en su conjunto; si no es así, parece más adecuado hacer los estudios por países.

La definición que los organismos internacionales hacen de su labor de fomento de las exportaciones determina asimismo si esa labor ha de incluir estudios o asesoramiento en la formulación de políticas nacionales o multinacionales para fomentar las exportaciones. Las instituciones internacionales que trabajan en fomento de las exportaciones no sólo no tienen la función de establecer tales políticas, sino que deben planear sus actividades concretas de conformidad con legislaciones e instituciones vigentes o previsibles; sin embargo, algunas de ellas influyen en las políticas de mediano y largo plazo, por medio de sus investigaciones y otras actividades. Se supone que en el futuro las políticas de fomento de las exportaciones de los países latinoamericanos se formularán en conjunto con las políticas de integración económica nacional y regional, y con las políticas globales

de comercio; se supone asimismo que los estudios de organizaciones internacionales, como la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la secretaría de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) pueden desempeñar un papel fundamental en la orientación de dichas políticas. Este trabajo es parte del fomento de las exportaciones en su sentido más amplio, pero difícilmente lo clasificarían en esta categoría los organismos u oficinas que limitan sus actividades de fomento de las exportaciones a la comercialización externa dentro de un marco institucional y económico dado.

De lo anterior se desprende que no existe una definición de las actividades de fomento de las exportaciones que abarque la labor que desempeñan en este campo todos los organismos internacionales, y que si se pudiera formular alguna, las diferencias entre los diversos mandatos impedirían ceñirse a ella. Esta conclusión poco alentadora debe encararse para evitar confusiones, especialmente cuando dos organismos tratan de cooperar entre sí y parten de premisas diferentes o guiados por fines que no coinciden del todo. Aun cuando las diferencias descritas se reconozcan de partida, pueden originar dificultades prácticas. Cabe destacar al respecto los esfuerzos desplegados en las deliberaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su segundo período de sesiones, con el fin de diferenciar los radios de acción del nuevo Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT y de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (suponiendo que ambas tendrían determinadas funciones de fomento de las exportaciones). Pareció haber aceptación general de la coexistencia de estas dos entidades activas en el campo del fomento de las exportaciones, y de la división funcional y conceptual entre 1) las actividades vinculadas a la "industrialización de los países en vías de desarrollo", y 2) las actividades vinculadas a "los aspectos comerciales de esta industrialización". Sin embargo, el solo hecho de que se haya intentado repetidamente establecer una distinción clara entre la función de producción para la exportación y la función de comercialización de las exportaciones, indica que no es fácil hacerlo. Después de todo, en la tarea concreta de exportar determinado producto desde un centro de producción a un comprador, ambas funciones recaen en una misma firma del país exportador. Cuando los resultados de las actividades de fomento de las exportaciones de los organismos nacionales e internacionales lleguen hasta el "nivel de trabajo" del productor y el exportador, no demorarán mucho en hacerse sentir

discrepancias entre los distintos enfoques del fomento de las exportaciones.³ Debe hacerse lo posible por prever y evitar posibles discordias.

2. Una visión amplia de las funciones de fomento de las exportaciones

En la sección anterior se señaló que las diferentes instituciones regionales e internacionales tienen distinto concepto del fomento de las exportaciones, y que el alcance y naturaleza de sus actividades en este campo varían mucho. En esta sección se intentará dar una visión de conjunto de las diferentes funciones que, según uno u otro concepto, podrían constituir fomento de las exportaciones. Estas funciones pueden clasificarse en las siguientes categorías.⁴

a) Creación del clima externo e interno para las exportaciones

Entre otras cosas, esto incluye: actividades destinadas a reducir las barreras comerciales en el exterior; estímulo al deseo de exportar; suministro de una infraestructura de exportación; servicios de información; capacitación; establecimiento de incentivos fiscales; eliminación de trámites y reglamentos engorrosos; créditos y seguros de exportación, seguros de embarque, etc. Evidentemente, el clima propicio para las exportaciones tendría que crearse considerando objetivos muy precisos que estarían vinculados con las metas, planes, políticas y programas globales de desarrollo económico.

b) Descubrimiento y desarrollo de la demanda de exportaciones

Esto comprende estudios de mercado y establecimiento de vías y operaciones de fomento y de venta.

c) Identificación de nuevas oportunidades de producción para la exportación

Este punto se refiere tanto a las posibilidades de orientar hacia la exportación las producciones

³ Por ejemplo, puede haber conflictos entre el trabajo de los servicios de información vinculados al fomento de las exportaciones, de un lado, y el organismo encargado de los estudios de factibilidad de las exportaciones, de otro. O bien pueden surgir contradicciones entre las recomendaciones de política y las necesidades prácticas de corto plazo.

⁴ La clasificación se preparó antes de leer el documento de la UNCTAD titulado *A possible programme for the promotion of exports of manufactures and semi-manufactures from the developing countries* (TD/21/Supp.1), que usa una terminología diferente pero clasifica en forma similar los problemas planteados por el fomento y comercialización de las exportaciones.

actuales, como de descubrir nuevos campos de producción exportable (nuevas industrias orientadas hacia la exportación, como se las llama ahora en los documentos de las Naciones Unidas). Este punto es inseparable del punto b), puesto que uno se refiere a la exploración de la demanda y el otro al examen de las posibilidades de oferta.

d) Modificación y mejoramiento de las técnicas de producción para la exportación

Habría que hacer algunos ajustes en los actuales procesos de producción para que el producto se acepte en los mercados de exportación. Puesto que el objetivo de esos ajustes es exportar, y no se puede exportar sin modificar el producto o su presentación, puede decirse que, en un sentido amplio, esas modificaciones forman parte de la tarea de fomento de las exportaciones.

En algunos casos, algunas actividades destinadas a fomentar las exportaciones pueden beneficiar también a la producción para el consumo interno. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando se modifican las características de un producto para hacerlo aceptable en el exterior. Asimismo, la capacitación para exportar bien puede significar beneficios indirectos para la producción destinada al mercado interno. Pero no por esto pierden dichas actividades su calidad de acción de fomento de las exportaciones, ni es inapropiado considerarlas así. En el pasado ha habido alguna confusión al respecto. Se ha dicho, por ejemplo, que la estandarización y el control de calidad no forman parte de las actividades de fomento de las exportaciones, aunque son esenciales para desarrollar la exportación. Para tener una amplia visión general de lo que sería una labor completa de fomento de las exportaciones, habría que incluir la adecuación de los productos a la exportación, y como se señaló al comienzo de esta sección, habría que reunir en un esquema amplio todos los diferentes tipos de funciones que, según el concepto de cada organización, podrían incluirse en el fomento de las exportaciones.

El punto que se ha analizado se relaciona con otro problema, que no es sólo de clasificación, sino también de planificación: algunas de las funciones de fomento de las exportaciones que se han enumerado podrían incluirse en la labor de una oficina nacional, regional o internacional de fomento de las exportaciones, en tanto que otras no. Esto se debe a que algunas de las funciones que son esenciales para aumentar las exportaciones están necesariamente bajo la jurisdicción de oficinas que son independientes y a veces totalmente desvinculadas

del mecanismo nacional de fomento de las exportaciones. Sin embargo, cabe recalcar que la necesidad de vincular mecanismos establecidos para funciones relacionadas por su naturaleza misma, no puede evitarse por la simple fabricación de definiciones convenientemente limitadas del fomento de las exportaciones.

Esto lleva a considerar la necesidad de cierta planificación de las exportaciones, y de coordinar esa planificación con los demás planes y metas nacionales de desarrollo económico. Este punto se trata en un documento reciente de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente (CEPALO),⁵ en el que se señala que la "selección de industrias de exportación ha sido desestimada ocasionalmente por los planificadores, en parte porque han estimado que las perspectivas de exportar de la mayoría de los países en desarrollo son sombrías, pero también porque la demanda internacional de los productos exportables escapa al control de los planificadores nacionales. . ." Sin embargo, el documento afirma que hay razones valederas para tratar de planear las exportaciones hasta donde sea posible y formula algunas sugerencias sobre la forma de hacerlo. Se dice también en el documento que "es. . . esencial determinar las industrias que deben ampliarse para generar un excedente exportable. Este ejercicio no se ha hecho en parte alguna y constituye la laguna más importante en las técnicas de planificación actuales".

La realización de esta tarea incluiría: *a*) difícil ejercicio de estimar la demanda mundial futura y los precios mundiales futuros de algunos productos que el país tendría posibilidades de exportar, considerando el lado de la oferta; *b*) una diversificación suficiente de la estructura de las exportaciones para compensar las incertidumbres propias de tales estimaciones; *c*) un cálculo del volumen conjunto de la demanda externa e interna que se necesita para producir y distribuir en escala económica. Como es evidente, en esta escala influirán las estimaciones de los precios mundiales que se mencionan en el punto *a*).

Si los gobiernos de los países latinoamericanos prevén que la decisión de continuar, ampliar o iniciar actividades de exportación quedará de hecho en manos del sector privado (dados algunos estímulos gubernamentales externos y las influencias del medio), los empresarios inevitablemente prestarán atención a los puntos *a*) y *c*). Sin embargo, tal vez no sea posible diversificar suficientemente las ex-

portaciones o hacer que alcancen un volumen suficiente, si la iniciativa privada no responde adecuadamente a los estímulos externos del gobierno y a las influencias del medio, o si éstas son ineficaces. Las posibilidades de planificar las exportaciones probablemente dependerán de esa respuesta.

Frente a la competencia internacional, los gobiernos cualquiera sea su sistema político interno, se hallan en posición muy parecida a la del empresario privado. Al planificar sus exportaciones deben ceñir sus metas a la mayoría de las condiciones que prevalecen en el exterior para el exportador privado. Es decir, en muchos aspectos del proceso de planificación de las exportaciones, los gobiernos tienen que hacer las mismas estimaciones, cálculos y conjeturas que tanto ponen a prueba la habilidad de los hombres de negocios.⁶

Pero la planificación gubernamental de las exportaciones difiere de la privada en lo siguiente: *a*) como se indicó antes, tiene por objeto coordinar las metas de exportación con las establecidas para otros sectores de la economía, y *b*) se ocupa de las operaciones de exportación de todo el país —de todo el panorama nacional de exportación—, cosa que no hacen los exportadores privados.

Sin embargo, aquí se plantea una pregunta: si las decisiones de continuar, ampliar o iniciar actividades de exportación quedan en manos del sector privado (influido y orientado por políticas y medidas gubernamentales) ¿hasta qué punto pueden los gobiernos planificar realmente las exportaciones?

3. Necesidades de los países en desarrollo

Antes de examinar el papel de las organizaciones internacionales en el fomento de las exportaciones de América Latina (y de hacer algunas sugerencias concretas para su cumplimiento), parece aconsejable referirse a las funciones de fomento de las exportaciones que se necesitan actualmente. El documento de la UNCTAD que se mencionó en páginas anteriores⁷ hace una breve reseña de esas necesidades en la mayoría de los países en vías de desarrollo, y procura distinguir entre lo que podrían hacer los propios países en desarrollo y la asistencia externa que requerirían para satisfacer sus necesidades de fomento de las exportaciones. Para evitar

⁶ Esto plantea la cuestión de hasta qué punto precisan de formación y de experiencia en los problemas y técnicas comerciales los funcionarios públicos encargados de promover las exportaciones.

⁷ *A possible programme for the promotion of exports of manufactures and semi-manufactures from the developing countries, op. cit.*

⁵ Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, *Economic Survey of Asia and the Far East, 1967*, Primera Parte: "Policies and Planning for Exports", versión preliminar (E/CN.11/L.208/A), 14 de marzo de 1968, pp. 37 ss.

duplicaciones innecesarias, el punto de partida ha de ser un examen del material pertinente. Las necesidades descritas en el documento citado pueden clasificarse en once categorías:

- a) Creación de interés por exportar en los países menos desarrollados;
- b) Información sobre mercados extranjeros;
- c) Contactos entre los exportadores de los países en desarrollo y los importadores extranjeros;
- d) Capacitación en materia de exportación;
- e) Ampliación de las escalas de producción;
- f) Créditos de exportación y créditos para seguros de exportación;
- g) Mejoramiento del diseño de los productos;
- h) Estudios de mercado;
- i) Establecimiento de vías de comercialización en el extranjero;
- j) Medios de publicidad y servicios de relaciones públicas en el extranjero;
- k) Participación en ferias y exhibiciones comerciales.

En el análisis de estas necesidades que se hace en el documento mencionado se consideran los resultados de dos reuniones de expertos en que participó personal de la UNCTAD, y cuyos informes se adjuntan en dicho documento en calidad de anexos. Uno de estos informes incluye una lista mucho más detallada de necesidades, pero el documento mismo de la UNCTAD se concentra "en las áreas donde es razonable esperar resultados en el futuro inmediato".⁸ Además, las once categorías enumeradas pueden subdividirse hasta abarcar casi todos los detalles de la lista más extensa.

La naturaleza general de estas necesidades es bien conocida por los que trabajan en fomento de las exportaciones en América Latina. Se ha estudiado en la documentación presentada en la Reunión del Comité Especial de Manufacturas y Semimanufacturas del Consejo Interamericano Económico y Social, realizada en la ciudad de México en 1965; en informes de expertos en asistencia técnica de las Naciones Unidas sobre Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Centroamérica; en respuestas de gobiernos latinoamericanos a cuestionarios sobre los problemas de fomento de las exportaciones; en el informe del primer período de sesiones de la UNCTAD; en documentos del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y de la UNIDO sobre organismos de fomento de las exportaciones, y en los informes de la ALALC, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Instituto Latinoamericano de Planificación Econó-

⁸ *Ibidem*.

mica y Social (ILPES), de la CEPAL y de otras fuentes. Las publicaciones periódicas, informes y estudios del GATT también han contribuido a acrecentar la literatura sobre este tema; y en documentos relativos al establecimiento de un organismo interamericano de fomento de las exportaciones por el Consejo Interamericano Económico y Social se hace una reseña bastante completa de las necesidades de fomento de las exportaciones en América Latina.⁹

Si bien como se ha subrayado en el párrafo anterior, se reconoce la naturaleza general de las necesidades de fomento de las exportaciones en América Latina y en la mayoría de los países en desarrollo, no sucede lo mismo con los pormenores concretos de esos problemas, que pueden variar de un país a otro y presentar diferencias entre los distintos sectores económicos, industrias o firmas de un mismo país. Esta diversidad hace que con frecuencia se necesite asistencia técnica para determinar lo que debe hacerse para acrecentar las exportaciones en casos concretos o hasta para determinar las necesidades adicionales de asistencia técnica.

Otro aspecto de las necesidades de fomento de las exportaciones que se conoce menos y donde aún faltan por hacer observaciones y estudios detallados guarda relación con la interdependencia y la importancia relativa de los desincentivos a la exportación, o dicho en términos positivos, de las necesidades de fomento de las exportaciones. Un estudio de esta índole sólo puede hacerse eficazmente sobre la base de los proyectos y objetivos concretos de un país. Sin embargo, algunas observaciones generales sobre la interdependencia y la importancia relativa que tienen los desincentivos a la exportación pueden orientar el trabajo práctico de los expertos en asistencia técnica y de quienes trabajan para el fomento de las exportaciones en los países en vías de desarrollo. Con el mismo propósito de ampliar y profundizar los antecedentes para estimar las necesidades concretas de fomento de las exportaciones en América Latina, en esta sección

⁹ Véase especialmente *Bases para la creación de una agencia internacional de promoción de las exportaciones* (CIES/1143), 21 de mayo de 1967, y *Recomendaciones sobre las bases para la estructuración del Centro Interamericano de Promoción de las Exportaciones* (CIES/1257), 19 de junio de 1967; *Proyecto de Estatuto para el Centro Interamericano de Promoción de las Exportaciones* (OEA/Ser.H/XIV y CIAP/143/Rev.2), 27 de octubre de 1967, e *Informe del relator de la reunión de expertos gubernamentales para elaborar los estatutos de un Centro Interamericano de Promoción de Exportaciones* (OEA/Ser.H/XIV y CIAP/176), 27 de octubre de 1967.

se examinarán las diferencias entre el fomento de las exportaciones de productos básicos y el de las exportaciones de manufacturas y semi-manufacturas; entre el fomento del comercio en un mercado común con terceros países, y entre el fomento de las exportaciones de carácter general y el de carácter específico.

a) *Interdependencia e importancia relativa de los desincentivos a la exportación*

Pará descubrir los puntos débiles por donde atacar los desincentivos a la exportación, conviene tomar en cuenta la interdependencia y la importancia relativa de esos desincentivos, en lugar de investigarlos aisladamente. Desconocer que las dificultades más visibles puedan desaparecer o disminuir mucho si se remedian otras menos evidentes, puede causar un pesimismo indebido, e impedir que se concentren las medidas de fomento donde sean más útiles. En la exportación de productos no tradicionales tienen especial importancia las interrelaciones entre precios altos, baja productividad y capacidad ociosa; entre una escasa conciencia de exportación y servicios insuficientes de información y capacitación; entre la falta de créditos y la escasez de mercados o su desconocimiento; entre los incentivos o desincentivos fiscales y los tipos de cambio, y entre la falta de iniciativa para exportar y el costo inicial de la formación en el trabajo que se necesita para cumplir con las mayores exigencias de los mercados extranjeros.

La dificultad de apreciar las sutiles vinculaciones entre un problema y otro ha contribuido al nacimiento de varias teorías muy populares respecto a los obstáculos más importantes para acrecentar las exportaciones latinoamericanas y a las necesidades más apremiantes en este campo. Estas teorías han aparecido en la prensa, en discursos, en respuestas a cuestionarios y en otras fuentes. A menudo no se distingue entre lo que se necesita para ampliar las exportaciones tradicionales y lo que se necesita para exportar productos no tradicionales. El deseo generalizado de conocer cuanto antes la índole del desafío suele llevar a simplificaciones exageradas y a culpar de la flojedad de las exportaciones a uno o más de esos "obstáculos fundamentales". Una de las explicaciones favoritas es la de que los productores latinoamericanos "no quieren complicarse la vida". Otra simplificación exagerada atribuye importancia excesiva a que los niveles de precios no son competitivos.

La mayor o menor importancia que se atribuye a cada obstáculo deriva en parte del

análisis inadecuado de la dinámica del desarrollo de las exportaciones, y en parte de las variaciones nacionales de los problemas comunes y de las distintas etapas del proceso de solución en que se hallan los países. Las preguntas que se han hecho para determinar lo que los gobiernos y los productores consideran las razones fundamentales por las cuales los países latinoamericanos no están exportando más bienes semielaborados y manufacturados han obtenido respuestas que ilustran lo que se ha dicho aquí. Ha habido unanimidad de opiniones sobre algunos puntos, pero también divergencias respecto a determinados puntos, que al parecer surgen de disparidades en los niveles de desarrollo. Por ejemplo, hay unanimidad en que las deficiencias de calidad, algunas reales y otras imaginarias, preocupan mucho a los exportadores y hombres de negocios de los países menos desarrollados de América Latina. Aunque esas deficiencias no existieran, la noción está ya tan enraizada que es en sí un impedimento para las iniciativas de exportación.¹⁰ En cuanto a las divergencias, en los países con un nivel medio de desarrollo los gobiernos y el sector privado tienden a hacer hincapié en las barreras comerciales que oponen otros países latinoamericanos; en los países más desarrollados se ponen de relieve las barreras comerciales que levantan otras regiones desarrolladas. La mayoría de los países ha subrayado lo inadecuado de la producción de excedentes exportables, la insuficiencia del financiamiento de la producción y las operaciones de exportación, y la necesidad de instituir o robustecer los créditos para seguros de exportación.

Al analizar las relaciones entre los distintos desincentivos a las exportaciones suelen aparecer círculos viciosos. En lo que toca a la insuficiencia del financiamiento para el desarrollo de las exportaciones, suele aducirse que los proyectos realmente valiosos nunca carecen de financiamiento,¹¹ y que en el mundo hay mucho

¹⁰ Los estudios de este tipo que está realizando la División de Desarrollo Industrial de la CEPAL sobre las perspectivas de exportar algunos productos que parecen promisorios, pueden tener el valioso efecto de inspirar confianza a algunos productores latinoamericanos que aún no se atreven a creer en esas potencialidades.

¹¹ Véase Naciones Unidas, *Industrial Development: Problems and Issues*, nota de la secretaria, preparada en mimeógrafo para el quinto período de sesiones del Comité de Desarrollo Industrial (E/C.5/75, 19 de abril de 1965, p. 30). El documento dice: "Ya que los países en desarrollo no pueden ser nunca autosuficientes con una tasa alta de crecimiento si no crean nuevas capacidades para la exportación de manufacturas, la asistencia técnica y la ayuda económica deberían dirigirse en forma más deliberada hacia este objetivo... Se ha sugerido que hay menos proyectos industriales adecuados que recursos nacionales e in-

dinero en busca de proyectos de inversión satisfactorios. De otra parte, el financiamiento para lograr objetivos generales (un esquema para financiar las exportaciones en general, por ejemplo) puede presentar muchas más dificultades que el financiamiento de alguna firma cuyas perspectivas parecen promisorias. El financiamiento interno para aprovechar esas oportunidades suele obtenerse sólo con intereses muy elevados, por lo menguado de los mercados monetarios locales y, con frecuencia, por la inflación. Esto se debe en parte a la fuga de capital local al extranjero, precisamente porque las oportunidades interesantes de inversión local son pocas. Para encauzar la inversión directa de capitales privados extranjeros hacia las actividades de exportación latinoamericanas es preciso tener una seguridad razonable de que habrá demanda de los productos en cuestión, y de que el tratamiento local que se dará a las inversiones será favorable. La comprobación de la demanda guarda relación con la insuficiencia de los actuales estudios de mercado. Así, lo que parece ser simplemente falta de recursos financieros tal vez encubra otros problemas.

En países con inflación crónica, los tipos de interés sobre los capitales locales seguramente seguirán siendo altos mientras no se resuelva ese problema. Evidentemente, los inversionistas desean utilidades reales y no nominales. Si pudiera garantizarse que los tipos de cambio para las exportaciones en países con una inflación apreciable se ajustaran continuamente al alza real del nivel de precios, se compensaría en parte lo elevado de los tipos de interés.

En cuanto al problema de los precios altos y la baja productividad como obstáculo para exportar, es sabido que en América Latina hay mucha capacidad ociosa. La producción de excedentes exportables aumentaría la productividad, reduciendo la capacidad ociosa y bajando los precios unitarios. Además, el mayor volumen de ventas de los empresarios les permitiría obtener el mismo nivel de utilidades, pese a un menor margen de utilidad unitaria.

De otro lado, las comparaciones que establecen que los precios latinoamericanos no pueden competir en el extranjero suelen basarse en alguna sobrevaluación de la moneda, que puede corregirse. Este obstáculo para las exportaciones se relaciona muy estrechamente con lo que hacen los gobiernos para aminorar la carga que constituyen para los exportadores potenciales los impuestos internos sobre la producción y las ventas, y los derechos de importación que gra-

ternacionales para financiarlos. Debe darse un nuevo impulso a la asistencia a los países en desarrollo, para determinar dónde residen sus mejores posibilidades industriales...".

van a las materias primas y a otros insumos. Pese a que en gran parte de la región se han efectuado últimamente reformas cambiarias, todavía puede citarse un país latinoamericano que ha establecido un régimen generoso de devolución de impuestos sobre la importación con el fin de alentar las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas, pero que al mismo tiempo mantiene un tipo de cambio sobrevaluado que contribuye considerablemente a desalentar la exportación.

El significado de la relación precio-calidad puede distorsionarse fácilmente. A veces se dice que los precios de los productos latinoamericanos son demasiado altos para su calidad, como indicando que los productos de calidad inferior encontrarían mercado si los precios fueran más bajos. Con frecuencia no lo encuentran. (Diversos estudios han mostrado que muchos consumidores consideran el precio como una indicación de calidad y se muestran reacios a gastar demasiado poco.) Los consumidores de los países industrializados no comerán duraznos presentados en latas con fallas visibles, como una mancha en la soldadura, aunque se los regalasen. Igualmente temerían por su salud si la uniformidad del producto, a la que están acostumbrados, fuese sustituida por una gran variedad en el tamaño de las unidades contenidas en el envase. En cuanto a las telas para vestuario, en los países industrializados los productos baratos sólo encuentran mercado estable si no destiñen ni encogen, características de telas similares de mayor precio.

Los mejoramientos que se han logrado hasta ahora en la calidad de los productos manufacturados de los países latinoamericanos y la alta calidad alcanzada por algunos de esos productos, demuestra que los obstáculos relacionados con la calidad son superables cuando hay interés, conocimientos, experimentación, acceso a patentes y el incentivo de un mercado más amplio que compense el esfuerzo desplegado.

Existe un grado apreciable de interdependencia entre la necesidad de servicios de información, la necesidad de capacitación en fomento de las exportaciones y la falta de una conciencia de exportación. (Asimismo, hay una relación entre el grado de desarrollo del país y el tipo de servicios de capacitación e información que necesita.) En lo que toca a los funcionarios gubernamentales y a los empresarios, parte del costo de los servicios de capacitación podría reducirse si se dispusiera en forma sistemática de más información impresa. Teniendo mejor material de capacitación, funcionarios de fomento experimentados y de categoría relativamente alta, capaces de asimilar con más rapidez la nueva información, podrían enseñar localmente al personal de nivel medio, evitándose

así el gasto de tiempo y dinero que significa formar gente en el extranjero. Tal vez lo que más ha dificultado hasta ahora la capacitación efectiva en fomento de las exportaciones es la falta de manuales bien organizados, catálogos, bibliografía y demás material impreso en español sobre asuntos relacionados con la promoción del comercio. Si se dispusiera de este material se simplificaría mucho el proceso de capacitación, e incluso lo haría innecesario para algunos funcionarios y empresarios bien preparados y con experiencia.

La relación entre los servicios de capacitación e información y la conciencia de exportación es evidente. La falta de iniciativa para ampliar las operaciones con el fin de exportar o de iniciar una nueva producción exportable se debe, por lo menos en parte, a ignorancia sobre la forma de hacerlo y a la falta del impulso externo que da la educación.

b) *Diferencias entre el fomento de la exportación de productos primarios y el fomento de la exportación de manufacturas*

Otro punto que debe tenerse presente al considerar las necesidades de fomento de las exportaciones en los países en vías de desarrollo es que la venta internacional de productos primarios difiere de la de productos manufacturados, lo que influye en su promoción. En primer lugar, las propiedades físicas de los productos primarios generalmente son fáciles de identificar, por lo que habitualmente son innecesarias las marcas o nombres comerciales. Estos productos se venden conforme a especificaciones y propiedades conocidas y, salvo pocas excepciones, no es preciso informar al público de esas propiedades ni recordárselas. (Como excepción cabe mencionar la publicidad que se hace a las bondades de los productos naturales cuando su venta se ve amenazada por el uso creciente de sucedáneos.)

En segundo lugar, los productos primarios se venden internacionalmente y se ciñen a modalidades tradicionales establecidas mucho antes de que aparecieran las técnicas modernas de promoción. En los países latinoamericanos, la necesidad de diversificar la producción y las exportaciones fue reconocida antes de que los gobiernos se interesaran en las técnicas de promoción comercial como tales, lo que contribuye a hacerlos acentuar la promoción de las exportaciones no tradicionales.

La competencia mundial de las exportaciones de productos primarios ha llegado a depender más de consideraciones políticas, de la habilidad para negociar y del poder de regateo, que de los méritos o la propaganda de los productos.

Cuando la oferta y la competencia son limitadas, se llega incluso al extremo de que son los compradores los que buscan a los productores.

La venta internacional de productos primarios presenta otra diferencia con la de productos manufacturados: en estos últimos, es más fácil ajustar la producción a la demanda. La producción agrícola depende de factores estacionales y otras condiciones naturales que hacen difícil planificarla y anticipar la estructura de la demanda. Los excedentes o déficit imprevistos pueden hacer inútiles o innecesarios los esfuerzos de promoción. Estas incertidumbres han dado margen a los acuerdos internacionales de productos, con la intención de evitar sus desconcertantes efectos. A la incertidumbre con respecto a su producción, muchos productos primarios unen la desventaja de ser perecederos, lo que también influye en su comercialización y en toda la modalidad económica de su producción y almacenamiento para el consumo interno o externo.

Existen importantes diferencias en las políticas proteccionistas de los países frente a la importación de materiales básicos y a la de bienes manufacturados. Por razones económicas evidentes, existe la tendencia a elevar los derechos de importación y otras restricciones a medida que aumenta el grado de elaboración del producto. De otro lado, cuando la producción de un producto primario se considera de especial importancia para la economía del país, los gravámenes de importación, los sistemas de cuotas y otras restricciones, a veces combinados con subsidios a la producción, pueden conspirar para que las importaciones alcancen un precio prohibitivo. Suele ser más fácil obtener derechos más bajos para algunas manufacturas que cambiar la política de un país con respecto a algún producto básico que se considera esencial. Las presiones políticas que surgen de las actividades de los gestores agravan las dificultades de los países exportadores que tratan de romper dichas barreras.

Cabe tener presente que el efecto de los tipos de cambio no es el mismo en las exportaciones de manufacturas y en las exportaciones de productos básicos. La política cambiaría de los países latinoamericanos con frecuencia se ha regido por los precios internacionales de los productos primarios y por la necesidad de robustecer a corto plazo la situación fiscal.

En los países donde los productos básicos constituyen el grueso de las exportaciones, donde hay pesimismo respecto a las perspectivas de acrecentar pronto las exportaciones de manufacturas, y donde los déficit fiscales plantean problemas apremiantes, es grande la tentación de elevar los tipos de cambio lo más posible, en

armonía con los precios internacionales de los productos primarios. El tipo de cambio adecuado para asegurar exportaciones continuadas de productos tradicionales puede resultar tan sobrevaluado en relación con las paridades de precios entre países, que termina por desalentar severamente las nuevas exportaciones de productos no tradicionales. De otro lado, la renuencia a emplear tipos de cambio múltiples para diferentes categorías de exportaciones no se debe tanto a la indiferencia por las necesidades del sector manufacturero como al temor de deteriorar las posibilidades de préstamos públicos internacionales al recurrir a una práctica que ha caído en descrédito entre acreedores potenciales poderosos, y que además, ha mostrado ser incompatible con las necesidades de los bloques de libre comercio y del GATT. En tanto que el sector manufacturero tal vez pague menos por importar equipo y materiales cuando la moneda está sobrevaluada, esto sólo afecta a una parte de los costos y quizá no compense las utilidades bajas en moneda nacional que producen los bienes vendidos al extranjero. Cabe señalar que en los últimos años varios de los países de la región han realizado reformas cambiarias que, por lo menos por el momento, corrigen los efectos adversos de los tipos de cambio en las exportaciones de manufacturas.

La comercialización en el extranjero de manufacturas y semimanufacturas presenta algunas dificultades técnicas que no se plantean en relación con las exportaciones tradicionales. A menudo es preciso crear demanda de un producto o marca que no se ha consumido antes o proporcionar servicios de reparación y conservación, así como de repuestos, para algunos tipos de manufacturas. Además, las exportaciones de manufacturas suelen estar sujetas a procedimientos y regulaciones de mayor complejidad, precisamente por los esfuerzos oficiales destinados a estimular tales exportaciones mediante complicados sistemas de exenciones y devoluciones de impuestos.

Otra diferencia entre ambos tipos de exportaciones reside en que la exportación de manufacturas es objetivo de todos los países. La competencia internacional en la exportación de productos primarios está limitada por la composición de los recursos naturales, factor que influye mucho menos en la competencia por exportar manufacturas.

Tal vez la mejor manera de apreciar las diferencias entre las estrategias para promover las exportaciones de manufacturas y las que fomentan el comercio de productos primarios es observar que, aparte el rezago tecnológico que obstaculiza a ambos sectores, muchas de las dificultades que surgen en el primer caso faltan

en el segundo, o se presentan en menor grado o con características diferentes. Los obstáculos para la exportación latinoamericana de manufacturas que podrían tener precios competitivos incluyen los siguientes: *a)* desconocimiento de lo que se puede vender en el extranjero y de las técnicas de venta internacional; *b)* falta de confianza en el extranjero en la calidad de las manufacturas latinoamericanas, y medidas inadecuadas para superar este escollo; *c)* moneda sobrevaluada y tipos de cambio que no se ajustan adecuadamente al proceso inflacionario; *d)* costos de transporte; *e)* desarrollo insuficiente de organizaciones y cooperativas de comercialización de las exportaciones que encaucen las negociaciones con los distribuidores extranjeros, y *f)* gravámenes sobre la importación y otras restricciones en los países que podrían transformarse en clientes. Otras dificultades relacionadas con el crédito, los seguros para los créditos, la simplificación de documentos y trámites, etc., sin duda podrían resolverse a corto plazo si se superasen las barreras principales.

Salvo el punto *f)*, y en menor grado el punto *d)*, los obstáculos enumerados no son los que dificultan el crecimiento de las exportaciones tradicionales. En estas exportaciones influye más el crecimiento lento de la demanda mundial, debido a la naturaleza más vegetativa del crecimiento del consumo de productos agrícolas aun en las condiciones más favorables. El crecimiento lento del intercambio de productos primarios suele atribuirse a la insuficiencia del poder de compra individual, en grandes regiones del mundo, para satisfacer las demandas normales de poblaciones crecientes, pero en realidad esa insuficiencia afecta a todas las categorías de exportaciones. Otros factores que desalientan las exportaciones de productos básicos son *a)* la aparición de sucedáneos; *b)* la mayor economía en su uso por el perfeccionamiento de la tecnología; y *c)* el creciente autoabastecimiento de ellos, en parte por descubrimientos de recursos naturales y por la aplicación de nuevas técnicas que permiten una explotación más económica, y en parte por consideraciones políticas. Otro elemento que inhibe la actividad dirigida a ampliar las exportaciones de productos primarios es la imposibilidad de predecir cambios de precios súbitos y muy marcados, originados posiblemente en la acumulación de excedentes o en escaseces imprevistas.

c) Fomento del comercio en un mercado común y con terceros países

Algunos aspectos del fomento del comercio varían según se trate de exportaciones a otros

miembros del proyectado mercado común latinoamericano, o a terceros países. En primer lugar, las técnicas para reducir las barreras que los países compradores oponen a la importación son diferentes, ya que en un mercado común están sujetas a las medidas automáticas y reguladoras del movimiento de libre comercio, y tienen ciertos objetivos comunes que están ausentes en las negociaciones con terceros países. De otro lado, las negociaciones con terceros países indudablemente se van enfocando cada vez más desde una posición de regateo común, elemento que falta en las negociaciones dentro de la región, en las que sólo pesan las ventajas mutuas que pueden derivar de mutuas concesiones.

En segundo lugar, los países que no son partes contratantes del GATT tal vez acepten sin empacho los subsidios a las exportaciones a terceros países, pero esos subsidios están prohibidos dentro del movimiento de integración. Este hecho tiene mucha importancia en relación con los incentivos fiscales a las exportaciones.

En tercer lugar, en la naturaleza de la competencia dentro del mercado común influyen arreglos y consideraciones especiales que no afectan al comercio con terceros países, como los acuerdos de complementación industrial, los acuerdos subregionales, las concesiones especiales a los países menos desarrollados de la región, y los márgenes de preferencia en contra de terceros países. Además, la competencia entre los países que forman parte del propuesto mercado común latinoamericano se producirá entre firmas que producen en condiciones similares y con un nivel de experiencia homogéneo, lo que no sucede cuando los productos latinoamericanos compiten en mercados de terceros países contra los productos de los países industrializados. Esto es así pese a las disparidades en los niveles de industrialización de los propios países latinoamericanos. Debe tenerse en cuenta también que algunas manufacturas de países latinoamericanos fabricadas con un alto contenido de insumos importados desde terceros países, podrán competir en los mercados de terceros países, pero no en los mercados de otro miembro del área de integración, conforme a normas respecto al origen que prevalecerán por muchos años, hasta que el mercado común latinoamericano sea una realidad.

De otra parte, cabe esperar que la competencia entre países latinoamericanos por la participación en mercados de terceros países se modificará con el tiempo, al irse subordinando a la realización de metas de integración económica incompatibles con una competencia desatada por los mercados externos. A los países latinoamericanos sin duda les costará más ampliar las exportaciones de productos no tradi-

cionales a terceros países industrializados, que a miembros de la región que se está integrando económicamente. Como se señala en un documento¹² de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, para lo primero se necesitan técnicas de producción y organización más avanzadas que para satisfacer la demanda local, de modo que será preciso crear una modalidad de industrialización orientada a las exportaciones. Evidentemente hay más posibilidades de exportar dentro de América Latina los excedentes de la producción fabricada con las técnicas actuales. La posibilidad de establecer industrias orientadas a la exportación y de aumentar apreciablemente las exportaciones no tradicionales de los países latinoamericanos a otras regiones tal vez dependa de la cooperación, y no de la competencia, de estos países entre sí.

De este modo, las fuerzas de competencia en las exportaciones latinoamericanas pueden operar, y verse limitadas, en distinta forma según el destino de las exportaciones.

Las diferencias anotadas se acrecentarán con el tiempo al irse avanzando hacia el mercado común. Al respecto cabe recordar que en los planes y proposiciones de integración se estipula la armonización de las políticas de comercio entre los países latinoamericanos, y que algunos aspectos del desarrollo de las exportaciones latinoamericanas posiblemente deban ceñirse a las metas de la planificación económica regional.¹³ (Se están considerando ya planes para crear áreas fronterizas integradas entre algunos países del norte de Sudamérica.) En general, cabe esperar que el desarrollo y fomento de las exportaciones de los países latinoamericanos se irá rigiendo crecientemente por fórmulas de acción cooperativa en el plano regional con miras a acelerar el movimiento hacia el mercado común; dichas fórmulas deberán tomarse en cuenta al planificar la producción y fomento de las exportaciones, tanto en el nivel de las empresas como en el nivel nacional.

La influencia del movimiento de integración en la evolución de las necesidades de fomento de las exportaciones determinará los tipos de servicios de información que deberán proporcionarse a los exportadores, las necesidades de capacitación de los empresarios y funcionarios gubernamentales, y también las necesidades de asistencia técnica y de investigación. Todo esto

¹² UNIDO, *The Need for an Export-Oriented Pattern of Industrialization* (ID/Conf.1/56), 25 de agosto de 1967.

¹³ *Progresos y problemas en la consideración de la integración económica en los países en desarrollo*, documento presentado al Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo (Caracas, diciembre de 1967).

significa la creación de nuevas actividades en las esferas de la formulación de políticas y del fomento de las exportaciones.

d) *Medidas generales y específicas de fomento de las exportaciones*

Algunas formas de estímulo y ayuda a la producción exportable y a la comercialización exterior se aplican en general a las exportaciones de un país, región o sector, y otras se aplican en particular a las empresas productoras y exportadoras. Ambos tipos son importantes, pero hasta ahora el trabajo de las organizaciones internacionales se ha centrado en el primer aspecto, es decir, en los problemas y obstáculos que dificultan las exportaciones en general, y en los incentivos generales que son necesarios. Tales incentivos incluyen, entre otros, la organización de créditos de exportación y de seguros, estímulos tributarios, simplificación de trámites y documentación, servicios de información y servicios de capacitación para empresarios, trabajadores y funcionarios gubernamentales. Sin embargo, últimamente se ha tendido a asignar creciente importancia al fomento de las exportaciones por parte de la empresa. Se piensa que si las medidas nacionales para fomentar las exportaciones en general pueden combinarse en la práctica con medidas para resolver los problemas concretos que afectan a las empresas y a los productos cuya exportación se desea alentar, los resultados serán más rápidos y de mayor alcance.

Algunos obstáculos e incentivos a las exportaciones parecen más importantes que otros cuando se tiene en mira metas concretas referidas a determinados productos, cuando los fondos disponibles para fomentar las exportaciones son limitados deberá determinarse ante todo cuáles son los incentivos indispensables para promover las exportaciones de los productos más promisorios, y cuáles son solamente deseables dentro del esquema teórico de un programa ideal para fomentar las exportaciones. Por ejemplo, es posible que en algunos casos sea más apremiante y eficaz destinar fondos al estudio de mercados, al control de calidad de productos específicos, o a la formación de una compañía comercial, que proporcionar incentivos tributarios adicionales o créditos de exportación oficiales a exportadores que hasta ese momento se las han arreglado sin ellos. De otra parte, es preciso encontrar un equilibrio entre la necesidad de establecer prioridades para el uso óptimo de los recursos destinados al fomento de las exportaciones, y la necesidad imperiosa de que las medidas que se adopten no queden por debajo del mínimo indispensable para obtener resulta-

dos. Asignar recursos insuficientes a aspectos importantes del fomento de las exportaciones puede ser más perjudicial que no hacer nada.

Para el fomento de las exportaciones en cualquier país —desarrollado o en vías de desarrollo— es fundamental encontrar combinaciones concretas producción-mercado para las empresas y productos de exportación existentes o potenciales. Si se puede producir en la escala necesaria y si hay posibilidades de tener mercado al precio c.i.f. adecuado del producto, parecería posible superar otras barreras cuya importancia suele exagerarse. Algunas de ellas, y en especial la crediticia, son más fáciles de salvar cuando se tratan casos particulares que en general. Si no se pueden encontrar suficientes combinaciones producción-mercado, el costo de establecer organismos para fomentar las exportaciones en general no se justificaría en términos del aumento en el ingreso nacional.

Hay muchas razones por las cuales se ha prestado escasa atención a la tarea de estimular las combinaciones adecuadas de producción-mercado. En primer lugar, es una tarea técnica que compete a especialistas. Muchos de los que se ocupan de los aspectos institucionales del fomento de las exportaciones en los gobiernos y organismos internacionales estarían poco preparados o dispuestos a entrar en el terreno de los casos concretos. Además, por la naturaleza de los mandatos de las instituciones, sus funcionarios no pueden coordinar las actividades de producción y comercialización en el plano de las empresas o de los productos. A su vez, esto deriva de cierta rigidez de los conceptos sobre el alcance que debe tener la actividad catalítica del gobierno. Se ha aceptado en principio la planificación industrial y de las exportaciones, pero el problema se va haciendo más delicado a medida que la asistencia o intervención estatal se acerca a los niveles reales de decisión de los empresarios. Esto es comprensible, pues aun cuando se trate de asistencia más que de intervención o regulación, prevalecen rivalidades y la crítica puede ser dura.

Son precisamente las dificultades descritas en los párrafos anteriores las que impiden que los organismos públicos actúen con la agilidad, precisión y vigor que muestran las actividades privadas de fomento de la industria y de las exportaciones. Una organización privada apolítica y sin fines filantrópicos, como la Atlantic Community Development for Latin America (ADELA), investiga simultáneamente las potencialidades de producción, transporte y mercado para empresas establecidas o proyectadas que cumplan con ciertos requisitos, y si las perspectivas son alentadoras, encauza las inversiones privadas locales e internacionales para crear o ampliar tales actividades. Algunas de

las inversiones de la ADELA se hacen con su propio capital de 32 millones de dólares, proveniente de más de cien empresas de quince países. Podría buscarse alguna fórmula para que los organismos públicos nacionales e internacionales realicen o estimulen este tipo de programas prácticos de fomento directo.

En un intento por relacionar más estrechamente las actividades con los problemas prácticos de los empresarios, los países latinoamericanos que últimamente han estado revisando sus mecanismos de fomento de las exportaciones han estado acentuando la participación del sector privado en esta tarea. Las tentativas de crear un instituto (o empresa) de fomento del comercio regional en Centroamérica también pusieron de relieve la necesidad de estrechar la distancia que surge necesariamente entre el sector público y el privado cuando un sector vende y el otro realiza gran parte de la promoción. Se discutió largamente si dicha institución sería pública o mixta, o si se crearían dos órganos separados con distintas fuentes de financiamiento.

La participación del sector privado en el planeamiento y organización de las actividades públicas indirectas de fomento es una condición necesaria pero no suficiente para satisfacer la necesidad de asistencia de las empresas. Cabría preguntarse si la conclusión lógica de la tendencia que se observa hoy en Sudamérica y Centroamérica hacia una mayor participación del sector privado en las actividades de fomento de las exportaciones en el plano nacional no sería la formación de compañías de comercio. El que esas compañías fuesen privadas, mixtas o corporaciones públicas bastante autónomas, tendría menos importancia que su organización, las funciones que se les encomendarían y el personal que trabajaría en ellas. En el medio latinoamericano, estas compañías no podrían tener las amplísimas funciones de las compañías comerciales del Japón, pero se podría aprender mucho de las técnicas de ese país, que fue subdesarrollado y que entre 1955 y 1965 elevó sus exportaciones manufacturadas en más de 320 por ciento, frente a un promedio mundial de 140 por ciento.¹⁴ Otra forma de considerar la distinción entre el fomento general y particular de las exportaciones es mirarlo en relación con la diferencia funcional y psicológica que existe entre las actividades privadas de producción y venta, y el fomento público de las exportaciones. Por la naturaleza misma de las actividades de venta, las firmas que producen para el mercado local tienen estrechamente

coordinadas sus actividades de venta y fomento; las metas de venta determinan el tipo de volumen de la tarea de promoción a realizar. La situación cambia necesariamente cuando se trata de exportaciones; al vender en el extranjero, el productor o exportador inevitablemente depende más de los servicios y de la asistencia gubernamentales, con la desventaja de que al menos parte de la función de fomento escapa institucionalmente a la jurisdicción de la empresa, pese a que es esta última la que sigue estableciendo las metas concretas de venta. Surge así el peligro de que en sus actividades de fomento de las exportaciones, el gobierno erija objetivos propios, más abstractos que los de los vendedores de los productos exportables. Esta probabilidad se ve apoyada por varios elementos, entre ellos los siguientes: *a)* las políticas gubernamentales están relacionadas entre sí y la política de fomento de las exportaciones puede hallarse subordinada en la práctica a otros objetivos gubernamentales que no siempre coinciden con las metas de venta de los productores y exportadores; *b)* los programas de fomento de las exportaciones de los gobiernos suelen estar guiados por su concepción de un programa ideal, que a su vez puede estar influido por las corrientes más poderosas del pensamiento nacional, político y económico que se hacen sentir en ese momento. Si no se pone gran cuidado, es posible que los programas de fomento de las exportaciones que se consideran ideales en el plano nacional, no proporcionen el tipo de asistencia que los productores y exportadores realmente necesitan para aumentar sus ventas; *c)* muchas de las actividades de promoción realizadas por el gobierno estarán orientadas a fomentar las exportaciones en general, de modo que existe el peligro, como se indicó antes, de que sólo algunas de ellas se relacionen con productos determinados, y aún menos con los problemas de las empresas; *d)* el papel tradicional del gobierno es regulador y autoritario, lo que puede contraponerse a lo que busca el hombre de negocios en un agente de ventas exteriores que se supone a su servicio. La distancia entre las actividades de venta y el trabajo de promoción puede salvarse en parte mediante un mayor contacto entre los sectores público y privado, una mayor participación del sector privado en las actividades de promoción, y cursos especiales de capacitación organizados para ambos grupos sobre varios temas de interés común.

Con lo anterior no se pretende restar importancia a las actividades de fomento de las exportaciones en el plano nacional, destinadas a estimular al sector de exportación en general o a reorientar las actividades económicas para desarrollar nuevas actividades de exportación.

¹⁴ Véase una descripción de esas compañías de comercio en *The Economist*, Vol. CCXXIII, N° 6458 (3 de junio de 1967), pp. xxv a xxix.

tación.¹⁵ La importancia de esas actividades se ha destacado repetidamente, de modo que aquí se trata de hacer hincapié en la necesidad de actividades de orden particular que puedan tener efecto inmediato. Se ha dado alguna asistencia directa a industrias y firmas por medio de los programas de asistencia técnica, pero a menudo el mandato de los expertos de asistencia técnica —incluso de los asignados a determinadas industrias— ha sido o tan vasto o tan limitado que no han podido ayudar en la promoción de venta de productos determinados. Los expertos de asistencia técnica en campos ligados directa o indirectamente al fomento de las exportaciones suelen dedicarse a los problemas de la promoción general de las exportaciones, o bien a las técnicas de producción en las empresas. De estas consideraciones nace la recomendación que se formula más adelante de dar prioridad en la labor de asistencia técnica a los estudios de factibilidad de las exportaciones.

Proporcionando asistencia directa a los productos actuales o potenciales para superar sus problemas de exportación, se pueden lograr resultados rápidos con las actividades nacionales de promoción de las exportaciones, siendo en algunos casos la única manera de hacerlo; las grandes realizaciones de largo plazo son sólo

la suma de pequeños éxitos logrados sucesivamente a corto plazo.

Puede suceder que algunas actividades de exportación que se fomentan con éxito en 1969 o 1970, conforme a la producción existente y a las políticas económicas en vigor, no sean viables algunos años después cuando imperen otras políticas o haya avanzado la integración económica. Pero aun en esos casos tal vez sea imposible demostrar que tales exportaciones no se justificaron en su época y que no contribuyeron al desarrollo de largo plazo. Algunas actividades de exportación necesitarían inversiones tan cuantiosas, que su iniciación sólo se justificaría si se anticiparan ventas satisfactorias en el exterior durante varios años que amortizaran lo invertido. Pero esta limitación no rige para otras industrias. Los estudios de factibilidad de las exportaciones deben tomar en cuenta las posibilidades actuales y también las futuras de vender en el extranjero, considerando el posible efecto de algún nuevo intercambio, de la integración, de la industrialización o de las políticas económicas que probablemente se apliquen. Evidentemente, es imposible considerar metas económicas abstractas que los gobiernos aún no han establecido y cuya adopción no puede preverse, cualquiera que sea la sustentación teórica de ellas.

III. LABORES TÉCNICAS QUE DEBEN DESARROLLAR LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Antes de entrar a sugerir proyectos prácticos de fomento de las exportaciones que pudieran llevar a cabo con provecho las organizaciones regionales e internacionales, conviene comentar las funciones que éstas deben desempeñar. Aunque los campos de acción de estas organizaciones son distintos, sus funciones son muy parecidas. El documento de la UNCTAD¹⁶ citado anteriormente muestra que todas las sugerencias sobre las actividades que podrían realizar las Naciones Unidas para resolver estos problemas caben en unas cuantas categorías fundamentales, como asistencia técnica, información y capacitación. Asimismo, el Consejo Interamericano Económico y Social estima que los organismos interamericanos de fomento de las exportaciones deben dedicarse a tareas de investigación, información para los exportadores y posibles importadores (incluso difusión de los resultados de las investigaciones de mercados), asistencia técnica y

formación profesional.¹⁷ Estas actividades tienen un común denominador —el de impartir o transferir conocimientos e informaciones— y se prestan a la acción de organizaciones internacionales en el plano regional.

La adquisición de información y de conocimiento técnico es una de tres formas de ayuda que necesitan los países menos desarrollados para intensificar sus actividades exportadoras, siendo las otras dos de índole más bien pragmática y política, que teórica. Se trata de los recursos financieros para las campañas de fomento de las exportaciones (incluso elevadas inversiones en infraestructura) y el afianzamiento político de la situación nacional de información comercial. Aunque los servicios de información, la asistencia técnica, la capacitación que proporcionan las organizaciones internacionales o la cooperación entre las naciones interesadas puedan facilitar ambos estímulos, corresponderá principalmente a cada país proporcionarlos. Las organizaciones internacionales, salvo los organismos crediticios como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Inter-

¹⁵ Más adelante se verá que algunas de las esferas de asistencia técnica a las que este estudio recomienda dar prioridad se relacionan con los estímulos para el sector de exportación en general.

¹⁶ *A possible programme for exports of manufactures and semi-manufactures from developing countries*, op. cit.

¹⁷ *Bases para la creación de una agencia interamericana de promoción de las exportaciones*, op. cit.

nacional de Reconstrucción y Fomento no poseen fondos propios de inversión, por lo que no pueden financiar proyectos de producción y exportación, ni pueden tampoco tomar decisiones en materia de política nacional que influyan en las negociaciones comerciales.

Las organizaciones internacionales desempeñan además otra función de gran importancia: la de constituir foros de discusión y facilitar las relaciones internacionales, así como las negociaciones y la cooperación. Esta función catalítica se aprecia claramente en la labor de las organizaciones creadas para promover las negociaciones comerciales (como la UNCTAD, el GATT y las asociaciones intergubernamentales de intercambio) y en la de organizaciones que se ocupan, al menos en parte, de cuestiones políticas (como la OEA, el Comité Especial para la Coordinación Latinoamericana (CECLA) y la ALALC), pero también se observa en el trabajo de otras instituciones cuya actividad es eminentemente técnica. Estos organismos, por ejemplo, convocan a reuniones internacionales en que hombres de negocios, funcionarios públicos y especialistas de diversos países se reúnen, amplían sus conocimientos, encuentran bases comunes de entendimiento y hallan medios para establecer una futura y fructífera asociación.

1. Servicios de investigación e información

Entre las labores prácticas que podrían llevar a cabo los organismos regionales e internacionales con relación a la investigación y la información podrían figurar las siguientes:

a) Cooperación con los gobiernos en la preparación de manuales prácticos para uso de los exportadores que no deben consistir simplemente en una recopilación de las leyes mercantiles de cada país, con notas acerca de su interpretación en casos concretos y listas de gravámenes a la exportación, aunque esta información pueda figurar en anexo, ya que lo más importante es la lista de los procedimientos de exportación que siguen países determinados, junto con las aclaraciones pertinentes sobre oficinas y funcionarios a que hay que acudir, horario de atención al público y plazos para cumplir las formalidades necesarias. El manual debe además explicar cómo calcular los beneficios y sus potencialidades; cómo investigar el arancel y las restricciones a la importación que imponen otros países, incluso sobre la comercialización y la publicidad; cómo hallar mercados y establecer relaciones con los importadores, cómo obtener mayores informaciones locales, cómo organizarse para la exportación y cómo rotular, envasar, asegurar y despachar las mercaderías. El manual debe poner de relieve la importancia

de la colaboración entre exportadores y el significado de la política comercial oficial, así como indicar las fuentes de crédito para la exportación y los seguros de crédito, proporcionar informaciones sobre la ayuda e incentivos que se conceden a los exportadores, interpretar la legislación pertinente, aconsejar en cuanto al registro de patentes y marcas comerciales en otros países y ofrecer una bibliografía mínima.

b) Edición de una revista que sirva para la compraventa en el orden regional, donde figuren datos sobre las mercaderías que se ofrecen o se desean adquirir en América Latina, a semejanza de la publicación especializada y oficial de los Estados Unidos titulada *International Commerce*. En ésta se anotan los productos que desean adquirir los importadores de otros países o de los Estados Unidos, y proporciona los nombres y la dirección de un buen número de empresas importadoras. Algunas de las pequeñas empresas exportadoras de los Estados Unidos deben gran parte de su éxito a los informes que obtienen de las publicaciones del Departamento de Comercio, y aún de periódicos como *The New York Times*.

Es posible que no se justificara para un solo país latinoamericano una publicación como la descrita aunque si fuera de alcance regional, podría valer la pena. Tal publicación podría servir como centro de información para toda América Latina, al servicio tanto de compradores como de vendedores. Determinadas empresas latinoamericanas que proyectasen realizar importaciones de fuentes tradicionales exteriores a la región, podrían dar a conocer sus necesidades en el referido órgano y las Cámaras nacionales de comercio podrían distribuirlo entre sus miembros para garantizar así su amplia difusión.

c) Publicación de un boletín comercial latinoamericano en el que figurasen materiales de todas las fuentes posibles, seleccionado, condensado y traducido para servir a los hombres de negocios.

d) La distribución periódica de hojas perforadas que permitieran a las asociaciones de comercio así como a exportadores y productores mantenerse al tanto de las modificaciones que se produzcan en los reglamentos de exportación e importación. Este servicio podría contratarse por países, a fin de que los exportadores se suscribieran sólo a aquellos que les interesasen pudiendo tener acceso a los datos relativos a los demás países en las bibliotecas de las asociaciones de comerciantes y exportadores.

e) Como ni en el boletín comercial ni en el manual podría figurar toda la información que interese a los exportadores, éstos deberían contar con una bibliografía anotada, revisada periódicamente, de libros y revistas especializados

en comercio internacional y de estudios sobre mercados, productos básicos y actividades industriales. El GATT ha comenzado a trabajar en este campo y su labor debe ser continuada y ampliada, siendo muy importante que los resultados de esta labor se pongan a disposición de quienes puedan utilizarlos en la práctica. Por ejemplo, podrían figurar estos materiales de referencia en un apéndice bibliográfico al manual destinado a los exportadores. Los bibliotecarios de las asociaciones de exportadores podrían también asesorar a los hombres de negocios para que utilizaran mejor los medios existentes.

f) Las organizaciones regionales internacionales podrían ayudar a organizar, reformar o mejorar las bibliotecas destinadas a servir las necesidades del fomento de las exportaciones. Aunque los exportadores pueden guardar en sus oficinas algún material de consulta, de vez en cuando necesitarán información que no se halla en su biblioteca particular.¹⁸ Además, indudablemente se reduciría el número de las solicitudes de datos hechas por los empresarios a los funcionarios oficiales si se dispusiera de otras fuentes fidedignas de información.

Varios de los servicios indicados anteriormente podrían costearse solos, mediante el pago de suscripciones y propaganda.

g) Las organizaciones internacionales y las entidades regionales podrían ayudar a proporcionar las informaciones que faltan siguiendo adelante con las investigaciones sobre mercados que realizan el GATT y la OEA para determinar las posibilidades que se ofrecen en determinados mercados a los productos de exportación de América Latina.

Las informaciones especiales sobre mercados que interesasen a una sola empresa formarían parte de los estudios sobre viabilidad de las exportaciones, mencionados más adelante, al tratar de la asistencia técnica.

Cabe recordar que países no latinoamericanos que han alcanzado un alto grado de industrialización gastan anualmente grandes sumas para reunir y publicar datos en su propio idioma que son de gran interés para los empresarios de sus naciones; si fuese traducida esa información al español y al portugués, sería de valor inestimable para los empresarios latinoamericanos. Por ejemplo, las informaciones elaboradas

¹⁸ Por ejemplo, podrían no contar con una publicación que ha merecido premios internacionales por su utilidad, el *International Yellow Pages*, catálogo que publica anualmente la Rouben H. Donnelly Telephone Directory Co. (225 East 45th Street, Nueva York) en el que figuran más de 200 000 empresas de 150 países clasificadas bajo unos 3 000 títulos de industrias y servicios. Es evidente la importancia de tal catálogo para preparar listas de correspondencia internacional.

en los Estados Unidos sobre las oportunidades que se ofrecen a la exportación llegan a los funcionarios públicos y a las bibliotecas de los países latinoamericanos, pero es dudoso que alcancen al posible exportador. Esos materiales sólo conservan su actualidad durante poco tiempo, pero no son de carácter reservado y es posible recibirlos mediante suscripción, o citarlos, por lo cual los productores de otros países, con un poco de ingenio y con ayuda del correo aéreo, podrían también utilizarlos.

El GATT publica materiales de interés inmediato para los empresarios, así como otros datos de interés más permanente, muy valiosos para los funcionarios encargados del fomento del comercio. Entre los primeros figura la revista *Forum de Comercio Internacional*, que, además de otras útiles informaciones, ofrece unas "Notas sobre las posibilidades de comercio", divididas en secciones de oferta y demanda en las que figuran los nombres y direcciones de las empresas que desean vender o adquirir determinadas mercaderías. Entre las obras de interés actual hay también estudios sobre los mercados de determinados productos, como el publicado en enero de 1966 con el título: *El mercado de contrachapados y de chapas de madera en Europa occidental*. Además, el GATT ha publicado un catálogo titulado *Asociaciones de fabricantes o comerciantes en veintiocho países* (Ginebra, 1966) cuya información se clasifica por países y por industrias. También de interés para los exportadores y para los funcionarios encargados del fomento de las exportaciones es otra publicación del GATT: *Selección bibliográfica para los servicios de fomento de la exportación de los países en vías de desarrollo* (Ginebra, 1966). Esta bibliografía hace referencia a otras bibliografías y obras de consulta, como a la *Basic bibliography on marketing research* y *Dictionary of advertising and distribution terms in Dutch, English, French, German, Italian, Portuguese, Spanish and Swedish*. De interés especial para los funcionarios encargados del fomento de la exportación es el *Manual de técnicas de fomento de la exportación del GATT* (Ginebra, 1966), que ofrece información detallada sobre la materia en ocho países en desarrollo y en diecinueve países desarrollados. Otra obra del GATT que es útil para los funcionarios especializados en fomento de la exportación es un informe sobre un simposio organizado por su Centro de Comercio Internacional *La formación en fomento de la exportación* (Ginebra, agosto de 1966). El informe contiene no sólo los puntos más importantes del debate sino también un estudio de las instituciones de capacitación en la esfera de fomento de la exportación existentes en trece países e información sobre los cursos proyectados en seis de dichos países y en otros

dos. Merecen mencionarse dos publicaciones recientes aparecidas bajo los auspicios del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT: *Manual on the compilation of basic information on export markets* y *The organization of trade missions by developing countries*.

Las publicaciones comerciales de América Latina contienen materiales sobre fomento del intercambio que frecuentemente interesan a más de un país de la región. Tales publicaciones deben figurar, desde luego, en toda buena biblioteca de fomento comercial al servicio de los exportadores. (Ejemplo de ellas es la revista *Comercio Exterior*, publicación mensual del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. de México.)

En algunas bibliografías figuran datos acerca de muchos libros y otras publicaciones de posible valor para los exportadores latinoamericanos. El examen de la extensa bibliografía que figura en el *Foreign Commerce Handbook* de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos dio lugar a la selección de más de cincuenta libros y publicaciones de interés práctico para los exportadores de otros países, hallándose otros de valor para los exportadores que desearan entrar en los mercados norteamericanos y un tercer grupo de aplicación más general. Además los exportadores deben tener fácil acceso a las listas de publicaciones de la Cámara Internacional de Comercio, destinadas especialmente a facilitar el comercio internacional. También figuran materiales bibliográficos de interés en *The Darnell International Trade Handbook*, cuya segunda edición publicó la Larnell Corporation en Chicago en 1965. Además, la Organización de los Estados Americanos ha preparado una amplia bibliografía para utilizarla en sus cursos sobre comercialización internacional. Anteriormente se hizo mención de la bibliografía del GATT sobre fomento de la exportación. La Universidad de California, de los Angeles, ha elaborado una bibliografía en la que figuran 22 revistas en inglés y en español, publicadas principalmente en el hemisferio occidental, que tratan de materias relacionadas con la producción, el comercio, las finanzas, la economía, las condiciones de venta, los transportes y otros asuntos de interés para América Latina. La nombrada institución ha publicado asimismo otras obras de referencia sobre América Latina de interés para los exportadores, como un resumen estadístico, una guía bibliográfica a los estudios sobre América Latina y un directorio de organizaciones de dentro y fuera de la región interesadas en el desarrollo de ésta. Contiene también material bibliográfico de interés para los industriales y exportadores latinoamericanos el trabajo "Latin America: A Checklist of Industrial Development Data" redactado por

la Agencia para el Desarrollo Internacional: Fomento de la Empresa Privada y publicado en *Industrial Development and manufacturers record (The international guide to industrial planning and expansion)*, Vol. 135, N° 9 (septiembre de 1966). La indicada bibliografía consiste en una cuidadosa selección de más de 500 publicaciones relacionadas con las industrias latinoamericanas.

La asistencia a los exportadores latinoamericanos para que aprovechen los materiales ya elaborados o en preparación por las organizaciones que poseen experiencia en fomento del comercio y actividades conexas constituye únicamente parte de la labor de establecer y mejorar los servicios de información. Será también necesario crear nuevas fuentes de información e investigar los mercados que se ofrecen a determinados productos, así como sus condiciones de venta, ya sea que se exporten o que tengan posibilidades de exportarse, y porque pueden producirse en cantidad suficiente para rendir un excedente exportable que resulta comerciable y económico.

Conviene diferenciar entre las informaciones comerciales de interés general que necesitan los exportadores latinoamericanos y los datos sobre asuntos de interés concreto para un país o productor dado. Mucha de la información que figura en la primera categoría se referirá a las condiciones y disposiciones legales que rigen en los países a los que se desea exportar y que sean de interés para todos los países de América Latina, en cuyo caso será probablemente más eficaz y económico reunirlos, seleccionarlos y distribuirlos a escala regional. Los países latinoamericanos comercian con el mismo grupo de países y a todos interesa conocer las modificaciones de las leyes y de las condiciones de venta que tengan lugar en dichos países. Muchos países de América Latina exportan los mismos productos o están interesados en las posibilidades de exportación de éstos. Será, por lo tanto, de interés mutuo conocer los precios, los procedimientos de elaboración y demás condiciones que afecten al intercambio de estos productos. Por otra parte, un considerable volumen de la información de interés común de los países latinoamericanos será también de valor para otros países de fuera de la región, como la que están proporcionando periódicamente dichos países a sus propios importadores y exportadores. Un órgano regional de fomento del comercio podría seleccionar, ordenar y, cuando convenga, traducir los materiales adecuados, ampliando esta información en aquellos sectores en que se considere insuficiente.

Habrán de efectuarse nuevos estudios sobre determinadas materias de interés general relativas al fomento del comercio, lo que será aún

más necesario en cuanto a los problemas y productos de interés concreto para uno o varios países o productores. En estos estudios deberán examinarse las oportunidades comerciales que se presentan en casos muy concretos y cuando hay razones sólidas para creer que, si lo permitiesen las condiciones de los mercados y de los transportes, habría algún productor en un país dado que estaría en condiciones de competir con éxito. En este punto, la investigación de mercados y el fomento de las ventas se acercan mucho, y hasta llegan a fundirse cuando se da una situación lo bastante favorable. El elemento temporal es aquí de importancia especial, ya que toda demora en el intercambio de informaciones, de ideas y de evaluaciones puede desalentar la adopción de iniciativas o abrir el camino a la competencia procedente de otras fuentes. De igual modo, es en este punto en el que hay que coordinar los esfuerzos de fomento realizados por los gobiernos ya sea con los que efectúan los empresarios —en caso de que éstos hagan directamente las exportaciones— o con los de las asociaciones de exportadores, cooperativas o compañías comerciales, en caso de que la exportación se haga de manera indirecta. Es indudable que la investigación detallada de las posibilidades de exportación que se ofrezca a determinadas industrias o empresas nacionales no puede llevarse a cabo de igual modo que los proyectos de información e investigación que se hacen en beneficio de una región en general.

Además de los servicios de investigación e información que interesan directamente a los productores y a los exportadores, como los anteriormente descritos, alguna organización regional o internacional podría estimar que las investigaciones que interesan a los gobiernos para orientar sus políticas nacionales de intensificación de las exportaciones cae bajo la categoría de las investigaciones para el fomento de la exportación. Según se indicó anteriormente, ésta es materia de interpretación y definición, la que varía en gran medida, tanto en función del punto de vista que se sostenga, como del mandato de la institución y de la experiencia que haya adquirido en determinado campo. La investigación para el fomento de la exportación como labor de una organización interesada en los problemas de integración económica regional, podría abarcar lo siguiente:

a) Estudios sobre las posibilidades de especialización industrial en el plano regional;

b) Investigación de las posibilidades de establecimiento de nuevas industrias orientadas hacia la exportación. La experiencia obtenida en Centroamérica muestra que las medidas de política comercial destinadas a ampliar los mercados ofrecen a la vez estímulos y obstáculos

que pueden obligar a un número considerable de empresarios a adoptar medidas para aumentar sus exportaciones, les ofrezcan o no los gobiernos y las organizaciones regionales o internacionales servicios de información. Sin embargo será preciso llevar a cabo estudios y establecer estrategias para crear nuevas industrias orientadas hacia la exportación;

c) Estudios tendientes a robustecer las políticas comerciales latinoamericanas frente al resto del mundo;

d) Investigaciones para armonizar las políticas comerciales; en ellas deberán figurar análisis de los diversos procedimientos para conciliar las políticas de fomento de la exportación de diversos países, sobre todo en lo que toca a subsidios y estímulos;

e) Investigaciones para determinar qué industrias dependen tanto de los incentivos fiscales que no son capaces de sufrir la competencia internacional y si habrán de desaparecer, a consecuencia de la armonización regional de los incentivos fiscales a la exportación.

Estos estudios no cabrían en una actividad de fomento a la exportación que se limitara al proceso posterior a la producción. Sin embargo, habrán de efectuarse en América Latina si se quiere evitar el estancamiento de las exportaciones a mediano y a largo plazo. Las actividades de fomento a la exportación después de la producción son muy útiles a corto plazo, pero no bastan para aumentar las exportaciones regionales a largo plazo.

2. Capacitación para el fomento de la exportación

La capacitación en materia de comercio exterior no es una novedad, pero con la evolución del comercio y de las necesidades se han ido estableciendo nuevos criterios. Hasta hace unos veinte años atrás la capacitación se había limitado a la enseñanza teórica, pero los cursos tomaron un giro más pragmático cuando hubo necesidad de preparar personal diplomático para realizar trabajos comerciales en el exterior. Hasta hace muy poco no se tenía plena conciencia de las necesidades insatisfechas en materia de capacitación para las actividades de exportación. No hay duda de que el descuido anterior de la formación práctica se debía a que muchos gobiernos consideraban que las actividades exportadoras eran un subproducto de otras gestiones económicas. Se estimaba que la exportación constituía parte de la producción y venta de un producto y que la formación profesional que estos procesos requirieran bastaría para atender también la etapa de la exportación.

Han aparecido nuevas necesidades de capacitación a consecuencia de los cambios que han sufrido en su orientación y composición las corrientes comerciales mundiales, así como las redes de distribución. Al agudizarse la competencia internacional y aumentar la importancia relativa de las manufacturas en las corrientes comerciales, por una parte, y unificarse la distribución interna en grandes redes nacionales, por la otra, se ha visto que la actividad exportadora exige una técnica especializada. En los países más desarrollados las empresas exportadoras con frecuencia no son las mismas que producen la mercadería, pues se especializan en la exportación. En los países latinoamericanos, en los que son relativamente pequeños los excedentes exportables de cada empresa y no bastan para sostener una gran red de distribución en el país importador, es también muy importante la especialización de las actividades exportadoras. Esta exige la capacitación técnica del personal encargado. En el sector público se han ido creando nuevos requisitos para la formación de los funcionarios, debido al papel cada vez más importante que desempeñan los gobiernos en el fomento y reglamentación de las exportaciones, fruto en parte de la precaria situación del sector externo, pero también de la necesidad de diversificar las exportaciones. Por otro lado, la complejidad del proceso de exportación de manufacturas —comparado con los métodos sencillos y más conocidos que se usan para las materias primas— también amplía los requerimientos de capacitación.

La capacitación ha de darse en diversos planos, cada uno con su motivación especial, aparte las condiciones generales anotadas antes. Las tres categorías principales de personal que necesita preparación práctica son las siguientes: a) empresarios; b) mano de obra, y c) funcionarios públicos, categorías que desde luego pueden subdividirse si se desea refinar más el análisis.

a) *Empresarios*

Aunque se ha reconocido ampliamente la necesidad de aumentar la exportación de los productos no tradicionales de América Latina, queda mucho por hacer en cuanto a la compleja formación que requieren los productores para tener éxito en la exportación de manufacturas y semimanufacturas. No basta con el deseo de exportar sino que hay que saber qué hacer para convertir ese deseo en realidad. El empresario es el personaje central que, en última instancia, decide y actúa directamente, cuando cuenta con los recursos precisos, y una vez que las autoridades públicas han eliminado los obs-

táculos institucionales y suministrado los incentivos adecuados. A fin de saber qué tipo de formación requiere el exportador es conveniente examinar los factores que inhiben actualmente su actuación.

En algunos casos, el empresario sabe que tiene que modificar determinadas características de su producto a fin de satisfacer las exigencias del mercado exterior. Pero quizá no sepa exactamente cuáles son esas exigencias, o tenga un concepto equivocado acerca de la capacidad de su fuerza de trabajo para adaptarse a esas exigencias. Otras veces puede creer que las dificultades son excesivas y se inhibe toda acción.

Los productores saben, en muchas ocasiones, que debieran establecer algún tipo de colaboración con los competidores nacionales a fin de ofrecer sus excedentes exportables en escala económica, atendiendo así a los requisitos que imponen las redes de distribución de otros países; pero tropiezan con el obstáculo de que esos competidores son al mismo tiempo sus adversarios tradicionales. De ahí la necesidad de estímulos externos para lograr la colaboración necesaria, la reorientación y, en ciertos casos, la formación de una empresa autónoma exportadora, independiente de los productores, encargada de la labor concreta de comercializar sus productos en el exterior.

Descorazona también a los empresarios el hecho de que los requisitos para la exportación y las complicaciones de este proceso aumenten diariamente, lo que significa que el exportador en potencia se pierde en un laberinto de medidas, procedimientos y leyes, y en la maraña de organizaciones nacionales e internacionales que están estableciéndose para facilitar o controlar las operaciones del sector externo.

Asimismo, desalienta las iniciativas exportadoras la evolución económica y social de los mercados de masas: la creciente importancia de los supermercados, las cooperativas de consumidores y otros distribuidores en gran escala, hacen cada vez más complejas las condiciones y requisitos con que deben cumplir los productos comercializados por su mediación. Si bien las nuevas técnicas eliminan a algunos de los intermediarios en el proceso de la comercialización, imponen también normas más estrictas respecto de la uniformidad del producto, del envase y de la regularidad de las entregas.

De las tres categorías generales de personal que necesita capacitación en los procedimientos y técnicas de la exportación (empresarios, funcionarios públicos y mano de obra), probablemente serán los empresarios los que tendrán mayores dificultades en disponer de tiempo para asistir a los cursos de formación, y es muy posible que su interés inicial sea también menor, aparte de que no hay fondos ilimitados

que dedicar a este tipo de formación. De lo dicho se sigue que es muy necesario proporcionar a los exportadores actuales y potenciales libros, bibliografías cuidadosamente preparadas, catálogos y otros materiales impresos para estudio y referencia. Esta ayuda, además de reducir al mínimo la necesidad de formación, contribuirá a hacer mucho más eficaz la capacitación que se imparta.

Convendrá que figuren entre los profesores de los cursos para empresarios algunos exportadores con experiencia práctica que conozcan bien su materia, además de funcionarios nacionales e internacionales que expliquen y aclaren las relaciones entre la labor de los gobiernos y de los organismos internacionales y las operaciones prácticas que llevan a cabo los empresarios. Entre las materias que podrían figurar en los cursos de capacitación para hombres de negocios podrían figurar las siguientes:

i) Significado de la exportación para el país en general;

ii) Características económicas y sociales de determinados mercados exteriores de importancia especial;

iii) Estudio de la reacción de los importadores y consumidores de otros países ante los siguientes factores: falta de normalización; defectos e irregularidades de la calidad; incumplimiento de las fechas de entrega, y otras deficiencias que quizás constituyan características especiales conocidas y aceptadas del comercio interior.

iv) Necesidad de crear una imagen nacional favorable, para los productos de exportación;

v) Técnicas de investigación de mercado, esto es, determinación de la demanda presente y futura tomando en cuenta los incrementos previsibles de la población y del ingreso; las modificaciones en la distribución por edades de los consumidores; las tendencias de la moda y las actividades recreativas; la elasticidad de la demanda, etc.;

vi) Estudio de las formas de colaboración de los exportadores de otros países, a fin de facilitar o controlar las exportaciones, o reducir los precios;

vii) Ventajas que ofrece la acción por medio de cooperativas y asociaciones exportadoras;

viii) Técnicas de venta al por mayor y al por menor en el exterior; procedimientos para hallar agentes y representantes, y diferencias entre las técnicas del comercio de manufacturas, y de las empleadas para exportar productos básicos;

ix) Utilización de los servicios de publicidad en el exterior y participación en ferias comerciales internacionales;

x) Relaciones entre los servicios de transporte y las posibilidades de exportación;

xi) Cálculo de los precios de exportación y de los costos de ésta;

xii) Controles y procedimientos de los países exportadores, y formas de verificar los empleados en los mercados importadores;

xiii) Servicios públicos de que pueden disponer los importadores;

xiv) Funciones de las instituciones nacionales e internacionales que operan en la esfera del comercio exterior;

xv) Fuentes de crédito a la exportación y del seguro de crédito;

xvi) Procedimientos para obtener asistencia técnica y ayudas para capacitar a la mano de obra;

xvii) Examen de las fuentes de información sobre precios y mercados exteriores;

xviii) Utilización de estadísticas;

xix) Consideraciones especiales que han de tenerse en cuenta para realizar intercambios comerciales con países que participan en el movimiento de integración económica de América Latina;

xx) Acuerdos y procedimientos internacionales que tienen relación con el comercio de productos básicos.

Se ha sugerido, en las zonas en que existen convenios de libre comercio (como en América Latina), debe complementarse la capacitación de los exportadores mediante otros programas de capacitación para los importadores. Esta sugerencia se basa en la idea de que la ignorancia actual de los importadores de América Latina en cuanto a los procedimientos utilizables para aumentar considerablemente las importaciones procedentes de otros países de la región constituye un impedimento para el comercio intra-regional.

Sin embargo, este tipo de capacitación debería llamarse "fomento de las importaciones" y no "fomento de la exportación". Es cierto que ambas actividades se proponen el mismo objetivo general desde el punto de vista de la región en su conjunto, esto es, el incremento de las relaciones comerciales, pero cuando se observan desde el punto de vista de los países que participan en el intercambio significan cosas distintas. Es dudoso que un país de una zona de libre comercio desee estimular sus importaciones mediante programas de formación si los demás países no hacen también lo mismo. Quizás la única forma de establecer este tipo de formación sea organizando un programa regional de capacitación para los importadores latinoamericanos.

b) *Mano de obra*¹⁹

Presumiblemente mientras menos sea el desarrollo económico de un país menos adecuada será la capacitación de la mano de obra y más difícil la adaptación de las técnicas de producción para satisfacer las características de la demanda exterior. Por otra parte, la experiencia de la segunda guerra mundial demuestra que, cuando desaparecieron los demás desincentivos, como los precios no competitivos y el difícil acceso a los mercados, ciertos países de menor desarrollo relativo incrementaron de manera sorprendente su exportación de manufacturas.²⁰

Este fenómeno se debió, en parte, a que los referidos países habían alcanzado ya cierto grado de industrialización en el decenio de 1930 mediante la sustitución de las importaciones, y en parte, a que muchos procedimientos industriales requieren una especialización manual que permite capacitar a la mano de obra en el empleo en un período relativamente breve. Se pone aún más de relieve la importancia de este factor al recordar que en varios países latinoamericanos se presenta una situación paradójica, la de que una proporción considerable de la mano de obra que debería estar empleada en industrias modernas se dedica a labores artesanales de bajo rendimiento económico que, sin embargo, exigen una agilidad y una capacidad manual muy superior a la que exigirían los trabajos especializados de una fábrica mecanizada.

Aunque las actividades de formación acelerada para llenar necesidades urgentes no constituyen un sustitutivo a largo plazo de un programa y una política de capacitación de la mano de obra concebida desde el punto de vista de las necesidades totales de la industria nacional y subordinadas a los objetivos de los planes nacionales de desarrollo industrial, y aunque tampoco pueda decirse que resultarían adecuadas en todas las circunstancias y para las industrias de todo tipo, tienen, sin embargo, un objetivo importante —que a veces resulta indispensable— para establecer una industria en un tiempo razonable. Un ejemplo de lo que puede hacer la mano de obra sin calificar me-

¹⁹ Quizás se diga que el readiestramiento de la mano de obra no tiene relación con el fomento de la exportación pero, dado que la mano de obra desempeña un papel fundamental en la adaptación de las técnicas de producción a la demanda exterior, se ha incluido ese tipo de formación en el amplio concepto que se ofrece aquí del fomento de la exportación.

²⁰ Véase Naciones Unidas, *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (Ginebra, 23 de marzo a 16 de junio de 1964), vol. IV, *Comercio de manufacturas* (Nueva York, 1964), p. 94.

dante la capacitación en el empleo se halla en determinadas industrias italianas que recibieron subsidios estatales a este fin.

El período necesario para readiestrar a la mano de obra a fin de producir para la exportación representa para el empresario un gasto inicial y el riesgo correspondiente. En consecuencia, es muy importante identificar el sector en el que los problemas y deficiencias de la capacitación de la mano de obra constituyen un obstáculo para lograr un incremento de la producción que permita obtener excedentes exportables debiendo concederse prioridad a la búsqueda de soluciones. Es muy posible que la inversión de fondos públicos para capacitar funcionarios estatales no se compense con un aumento de la exportación si no viene acompañado por la mejora de la capacidad técnica de quienes realmente han de producir las mercaderías. Habrá que verificar en determinados casos hasta qué punto se presentan problemas de carácter técnico en las empresas, que impidan la capacitación o la nueva formación de la mano de obra y hasta qué punto puede consistir el desincentivo en el elevado costo inicial de la producción durante el período formativo.

c) *Funcionarios públicos*

La formación de los funcionarios públicos en esferas relacionadas con la exportación parece haber recibido hasta ahora más atención que la capacitación de los empresarios y de la mano de obra para actuar en el sector externo, aunque subsisten algunas deficiencias. Una de ellas es la inadecuada formación que en esta materia recibe el personal diplomático, otra es la evidente dificultad de dar formación adecuada a los funcionarios de categoría muy superior que trabajan en materias relacionadas con el fomento de la exportación. Un simposio organizado por el Centro Internacional del GATT en Ginebra en mayo de 1966 sobre formación para el fomento de la exportación, dio lugar a que se preparase una especie de catálogo de los cursos ofrecidos a los funcionarios encargados del fomento del comercio en muchos países europeos, Oceanía, el Japón, la India, el Pakistán y los Estados Unidos. En la información sobre el simposio aparecida en la revista del GATT, *Forum de Comercio Internacional*, vol. II, No. 3, (agosto de 1966) se dice que los organismos que ofrecían los cursos estaban tanteando el camino pues se trataba de una experiencia relativamente nueva. Sin embargo, el catálogo de los cursos y el informe acerca de los debates celebrados en el simposio dan la impresión general de que se ha logrado un progreso considerable.

En el curso de los debates se insistió en la necesidad de capacitar a las personas empleadas en los servicios auxiliares, como en seguros, banca y transporte marítimo, y a los dedicados al fomento de la exportación en entidades privadas (asociaciones de comercio y cámaras de comercio o consejos de exportación), así como a los funcionarios públicos que trabajan en la esfera de la exportación. También se puso de relieve la necesidad de capacitar a funcionarios de categoría media. Entre las demás sugerencias figuraban las siguientes: 1) participación de los importadores y comerciantes al por mayor de los países desarrollados para capacitar en las técnicas de fomento del comercio a personal de los países menos desarrollados; 2) estudios prácticos de comercialización para determinados productos de los países de las personas que reciben formación; 3) adaptación de los cursos internacionales a las necesidades de los estudiantes y de los países de que procedan, y 4) capacitación dentro de empresas exportadoras, una vez terminado el curso general de introducción.

En el indicado número de la revista *Forum de Comercio Internacional* del GATT se dice también: "Teniendo en cuenta que los cursos de que se trataba eran para funcionarios del fomento comercial y no directamente para gerentes de exportación, se debatió largamente sobre la medida en que debía darse instrucción en los diferentes elementos de exportación y comercialización. . . Con la posible excepción de ciertos productos básicos de exportación tradicional, las firmas comerciales de muchos países en vías de desarrollo no han formado una organización de exportación eficaz ni han adquirido todos los conocimientos necesarios acerca de las prácticas de exportación. . . En efecto, los exportadores confían en que los funcionarios de fomento comercial les ayuden y asesoren en forma muy práctica en muchos asuntos tales como la documentación de exportación, el tipo de embalaje requerido, servicios de manipuleo y almacenaje, las tarifas de transporte y los anuncios de salida de barcos y la dirección de representantes adecuados, etc".

Los límites de la esfera en que deben capacitarse los funcionarios encargados de fomentar el comercio están determinados por las funciones que se les asignen. En el simposio se planteó la cuestión de que hasta qué punto los funcionarios de fomento comercial debían estudiar las materias altamente técnicas de investigación de mercados. Se examinó, por ejemplo, si deberían realizar proyecciones complejas de la demanda o si deberían contratar a consultores profesionales para llevar a cabo, en determinados casos, investigaciones concretas y estudios de viabilidad de mercados.

En la práctica, los funcionarios estatales encargados de fomentar el comercio han de familiarizarse con muy diversas categorías de problemas que interesan a los exportadores, teniendo especialmente en cuenta que, como se acaba de indicar, esos exportadores se dirigen a los funcionarios en busca de consejo y ayuda. En consecuencia, sería lógico esperar que en su formación figurasen muchas de las materias que se indicaron al tratar de la capacitación de los empresarios, además de informaciones detalladas sobre sus tareas específicas y las de los demás funcionarios con los que habrán de relacionarse. Las necesidades de capacitación variarán según la jerarquía y la posición de los funcionarios. También hay que tener en cuenta que son frecuentes los cambios de cargo en los servicios oficiales de los países en desarrollo, por lo que la capacitación debe ser bastante más amplia que la mínima requerida para cada grado jerárquico.

Uno de los campos más importantes de la formación que deben recibir los indicados funcionarios, es el de la política comercial. Todos los esfuerzos que efectúen los gobiernos para incrementar sus exportaciones no son sino diversas formas de ejecución de la política comercial del país respectivo, por lo que no puede limitarse la información de esos funcionarios a materias como investigación de mercados, publicidad, medios crediticios y asistencia técnica a los exportadores, sino que deben comprender cómo se adaptan sus funciones al cuadro general de los objetivos comerciales del país. En la secretaría de la CEPAL se imparte un curso regional sobre política comercial mediante el que se intenta ofrecer el panorama general aludido. El programa contiene materias como las siguientes:

- 1) Comercio mundial y desarrollo económico;
- 2) Política comercial: sus instrumentos, formulación y ejecución;
- 3) Grupos, organismos, e instituciones internacionales relacionados con la política comercial;
- 4) Organismos e instituciones de América Latina que se relacionan con la política comercial;
- 5) Evolución de la política comercial de los países latinoamericanos;
- 6) Los objetivos de una política comercial latinoamericana;
- 7) La política comercial en relación con la integración económica regional, y
- 8) Técnicas de negociación.

Debe también advertirse que se están llevando a cabo planes para realizar un esfuerzo cooperativo de la UNCTAD, la ONUDI y las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas en materia de fomento del comercio,

que, de acuerdo con el informe sobre una reciente reunión de los secretarios ejecutivos de dichas comisiones, comprenderá también actividades de capacitación en diversos países en desarrollo.²¹ En el pasado, tanto las Naciones Unidas como la Organización de los Estados Americanos han organizado, en colaboración con el GATT, cursos de capacitación en fomento del comercio. En el porvenir deberá lograrse la suficiente coordinación entre todas las organizaciones internacionales dedicadas a los mismos aspectos de las actividades de fomento de las exportaciones de América Latina para concentrar la asistencia prestada a fin de obtener una efectividad máxima dentro de las posibilidades que ofrezcan los recursos disponibles.

Como en el caso de los programas de capacitación para empresarios, se simplificarían los recursos destinados a los funcionarios públicos y resultaría menos costosa su capacitación si se dispusiese del pertinente material de referencia en español. Por otra parte, podrían hacerse mínimos los esfuerzos y gastos de elaboración de dicho material si se preparase a escala regional la parte que interesa a todos los países.

La capacitación de estos funcionarios y del personal público interesado se presta más a la actuación regional que la capacitación de los empresarios y de la mano de obra, ya que los componentes de estos dos grupos tienen que permanecer, por lo general, cerca de sus bases de operaciones. Además, las actividades de éstos tienden a ser más específicas, y, por consiguiente, debe darse mayor importancia en su capacitación a los problemas prácticos y a las características locales.

d) *Enseñanza académica*

Además de las tres categorías indicadas de capacitación práctica para el fomento de la exportación debe examinarse qué es lo que podría hacerse para que la enseñanza y la capacitación en dicha materia reciba la atención suficiente en los círculos académicos, en cuyo caso los países menos desarrollados podrían satisfacer gradualmente sus necesidades de formación práctica. La enseñanza para los economistas y otras personas que trabajen en esferas conexas puede consistir también en cursos que les ofrezcan una mayor comprensión del significado del fomento de la exportación en relación con el trabajo que desempeñan.

Desde luego, no será fácil establecer cursos sobre fomento de la exportación en el amplio

sentido en que se considera aquí este término. Incluso en los países más industrializados los círculos universitarios suelen descuidar esta materia. Mientras se ofrece una enseñanza detallada en comercialización internacional y en otros aspectos especializados del incremento de las exportaciones, no se explora la dinámica del fomento de las exportaciones ni se examinan las relaciones entre las diversas tareas que esto supone. En el plano internacional está elaborándose gradualmente una doctrina sobre el desarrollo de las exportaciones, sobre todo mediante los trabajos y la documentación de la UNCTAD y de otras organizaciones internacionales y regionales. Sin embargo, esta doctrina deberá adaptarse y aplicarse prácticamente, sobre todo, en el plano nacional. Para que se haga esa aplicación deberán llenarse importantes necesidades de capacitación en los distintos países.

Se activaría la evolución del fomento de la exportación como una disciplina situada en la esfera más amplia del desarrollo económico si las organizaciones internacionales a quienes corresponde esta tarea y que tienen competencia y experiencia suficientes se abocaran a análisis e investigaciones de gran envergadura y amplia concepción. Sería también posible aprovechar la experiencia práctica ya adquirida por esas organizaciones si quienes hayan servido como asesores en fomento de la exportación fuesen invitados por las instituciones académicas a dar conferencias sobre el tema.

3. *Servicios de asesoramiento en materia de asistencia técnica*

Son limitadas las generalizaciones que pueden hacerse sobre las necesidades de asistencia técnica en materia de fomento de las exportaciones en América Latina. Las necesidades varían apreciablemente entre distintos países, y como se sabe, suele requerirse la asistencia técnica para determinar cuáles son dichas necesidades. Sin embargo, existen ciertas deficiencias técnicas que son comunes a los países de la región y por lo tanto sería razonable esperar que por lo menos algunos países soliciten asistencia técnica para superarlas. Al conocerse estas deficiencias cabe prever que se necesitará asistencia técnica en relación con las cuatro categorías de funciones de fomento de las exportaciones mencionadas en la sección II, 2, del presente estudio, y de eso se infiere que habrá que prestar asistencia en las esferas nacionales y de las empresas. Algunos trabajos se relacionarán con la creación de nuevas posibilidades de exportación y el mejoramiento de las existentes y otras con el perfeccionamiento de los productos y su

²¹ Naciones Unidas, *Informe sobre la reunión de los secretarios ejecutivos de las comisiones económicas regionales* (E/4410/Add.1), 18 de julio de 1967.

transporte, teniendo en cuenta esas posibilidades. Quizá al comienzo se tienda a dedicar una proporción excesiva de los recursos de asistencia técnica al asesoramiento relacionado con el primer aspecto y a descuidar el segundo, pero se debe tratar que esto no ocurra.

Cabe prever que por lo menos algunos de los países latinoamericanos soliciten asistencia técnica en los siguientes campos: *a)* Mejoramiento de los productos de exportación, especialmente a través del control de calidad y de la normalización; *b)* organización de asociaciones y cooperativas de exportación, y de servicios similares para concentrar y encauzar las funciones de exportación; *c)* análisis de las medidas fiscales y monetarias que desalientan las exportaciones y las posibilidades de modificar esta situación; *d)* la preparación de estudios de factibilidad de las exportaciones (incluida la investigación de mercados, las perspectivas de producción y el financiamiento potencial) de determinadas empresas y productos; *e)* la simplificación de los procedimientos de exportación y los documentos necesarios para las exportaciones; y *f)* relaciones públicas para estimular el comercio (publicidad, presentación y contactos comerciales). En las páginas siguientes figuran algunas sugerencias en relación con estos puntos que cabe esperar proporcionen algunos antecedentes o ideas sobre quienes se ocuparían de dar la asistencia técnica.

a) Mejoramiento de los productos de exportación, especialmente por intermedio del control de la calidad y de la normalización

Hay dos aspectos principales que deben considerarse en relación con la necesidad de garantizar una calidad invariable de los productos exportados; no sólo deben satisfacer las normas del país importador sino que su calidad debe ser uniforme. Las medidas que adopte el gobierno para asegurar que la calidad sea uniforme son sumamente importantes en los países en desarrollo, que acaban de ingresar al mercado de exportación de manufacturas. Primero, se dudará de la calidad de sus artículos simplemente porque el país empieza recientemente a importar y porque en el pasado los cambios de proveedores no siempre han sido satisfactorios. Segundo, estos países ingresan a un mercado de compradores, en que la competencia es tan intensa que incluso los detalles no esenciales o "extras" determinan la elección entre un producto u otro.

Se requiere asistencia técnica a las fábricas para mejorar la calidad de la producción e introducir técnicas de control de la calidad. Además es necesario que los controles gubernamen-

tales en los lugares de embarque se ajusten a las exigencias de los intereses nacionales por aumentar las exportaciones.²² Este trabajo supone no sólo velar por el cumplimiento de las normas, sino su establecimiento y revisión.

En la Argentina existe un instituto de investigación aplicada (Laboratorio de Ensayos de Materiales e Investigaciones Tecnológicas de la Provincia de Buenos Aires-LEMIT) financiado en gran medida por el Ministerio de Obras Públicas de la provincia mencionada, que se creó originalmente como laboratorio para el control de la calidad de los productos adquiridos por el gobierno de la Provincia. El instituto amplió sus actividades posteriormente e incluyó la investigación relacionada con las materias primas y los procesos industriales y ha logrado adquirir bastante experiencia en una amplia variedad de campo. LEMIT constituye un ejemplo sobresaliente de esta índole en Sudamérica y su experiencia puede servir como ejemplo para las instituciones que desarrollen actividades similares en América Latina, ya sea en el plano nacional o regional. Por consiguiente esta posibilidad debería ser estudiada por especialistas contratados para realizar trabajos similares en otros países de América Latina.

En un estudio reciente de Arthur D. Little sobre la administración de programas técnicos²³ aparecen algunas informaciones interesantes sobre los cambios de importancia y de funciones en las técnicas de control de calidad en los Estados Unidos. Algunos de esos conceptos que se basan en una larga experiencia sobre la materia, serán de interés para los países que sólo recientemente han introducido el uso de técnicas de control de calidad en la manufactura y para los que tienen que dar asistencia técnica en la materia. Por ejemplo, señala que este tipo de control ha tenido una evolución propia. En los primeros años gozaba de poco prestigio profesional porque suponía usar en forma repetida técnicas estandarizadas que pueden ser aplicadas por empleados con poco o ningún conocimiento técnico, y porque los resultados se usaban solamente para determinar si los productos podían o no salir de la fábrica. Según este estudio, la introducción de instrumentos complejos cuyo manejo e interpretación

²² En otra sección de este trabajo se indicó que la certificación de la calidad de los productos latinoamericanos por empresas dependientes del exterior obliga a los países exportadores a desembolsar elevadas cantidades de divisas, que podrían ahorrarse si los controles nacionales se desarrollaran en la medida necesaria.

²³ Lawrence W. Bass (Arthur D. Little, Inc.), *The Management of Technical Programmes with special reference to the needs of developing countries*, Praeger Special Studies in International Economics and Development (Nueva York, Praeger, 1965).

requieren conocimientos especializados, el uso de métodos estadísticos para analizar los resultados y la aplicación de las conclusiones obtenidas para mejorar la eficiencia de funcionamiento son todos elementos que contribuyen a aumentar el reconocimiento de los aspectos profesionales de los programas de control de calidad. Se ha hecho corriente tener un coordinador del control de la calidad, dependiente de un funcionario de la administración general, encargado de establecer y difundir las normas de calidad, que resume y analiza las informaciones de diferentes fábricas y que supervisa los métodos para hacer cumplir las especificaciones en la empresa.

El estudio señala asimismo que incluso en los países que ahora tienen una economía avanzada, hasta hace muy poco la calidad era determinada en gran medida sobre una base subjetiva por los supervisores de la producción. Lo mismo ha ocurrido en las industrias que se establecieron primero en los países menos desarrollados (textiles y elaboración de alimentos). Sin embargo, hace poco estas industrias han creado laboratorios de prueba o contratado los servicios de un grupo de técnicos ajenos a la empresa a fin de darle mayor objetividad a la estimación de la calidad. Las nuevas aplicaciones del control de la calidad que han surgido con la experiencia muestran que la planificación y la puesta en práctica de controles más avanzados familiariza a los hombres de ciencia con los problemas tecnológicos de una industria, y que los resultados obtenidos pueden combinarse con datos cuantitativos sobre el movimiento de materiales para mejorar los rendimientos, la conservación de los materiales y la eficacia general de las operaciones.

El control de la calidad y la competencia, tanto en la esfera nacional como en la internacional, están íntimamente relacionados. Los métodos más refinados de control de la calidad practicados en los países más industrializados serán un factor que desalentará la competencia de los países menos desarrollados y asimismo lo serán los envases llamativos y las técnicas novedosas de promoción. Para asegurar la venta de productos de alta calidad, algunas tiendas de departamentos en los Estados Unidos han establecido sus propios laboratorios para ensayar los productos que venden. En esta forma en la práctica hay un doble control; en los laboratorios de las unidades de producción y en las unidades de comercialización y distribución. Existe además un tercer control sobre la calidad de los productos, que es ejercido por las organizaciones de consumidores, dedicadas a la investigación, al ensayo y a la publicación de recomendaciones sobre los productos y son las que han dado mejores resultados en

la práctica. Las exportaciones de los países menos desarrollados a los grandes centros industriales deben tener características especiales, o entrar a competir con las rígidas normas que ya existen en los mercados en que desean colocar sus productos estos países.

Cabe prever que la mejor forma de aprovechar el escaso personal disponible para las labores de asistencia técnica en el campo del control de la calidad y la normalización consistiría en asignarlo para que dé asesoramiento sobre la organización o el fortalecimiento de las oficinas de normas y los institutos de tecnología aplicada auspiciados por los gobiernos. Una vez establecidos estos servicios, se puede introducir la asistencia técnica a las empresas en el plano social. En algunos países se observará que las universidades u otras instituciones gastan anualmente cuantiosas sumas en investigaciones tecnológicas que tienen poca relación con las necesidades prácticas de las industrias potenciales existentes y que podrían tener posibilidades de exportar. Esta situación puede existir a la vez que existe un conjunto pequeño y bastante inadecuado de técnicos mal pagados que tienen que lidiar con problemas prácticos como el control de los artículos importados. El diagnóstico de que los recursos financieros asignados a estos trabajos son inadecuados a veces encubre el problema real de la deficiente distribución de los recursos de un país entre la investigación académica y la investigación aplicada, aspecto que debe ser estudiado cuidadosamente.

Otra posibilidad que podría examinarse y que supondría cierta cooperación en materia de control de la calidad sería el uso en común de algunos servicios técnicos por varios países. Quizá los países que han alcanzado un nivel más alto de desarrollo técnico requieran servicios técnicos más complejos y a los países menos desarrollados de la región no les convenga incurrir en gastos para comprar su propio equipo o establecer servicios que necesitarían ocasionalmente y que pueden contratar, pagando honorarios, en los países más desarrollados. En Centroamérica se ha tenido una buena experiencia en lo que toca a la provisión de servicios técnicos para la región (a través del Instituto Centroamericano de Investigación para la Industria) y su costo ha sido relativamente barato teniendo en cuenta la población total atendida y en comparación con gastos similares para atender poblaciones más pequeñas. Habría que explorar todas las posibilidades de hacer ahorros en este campo a través de la cooperación regional. El primer paso consistiría en hacer la evaluación técnica de las necesidades de los países, y el siguiente reunir a los repre-

sentantes de los países para discutir los medios de cooperación.

Por eficaz que sea la asistencia técnica para mejorar el control de la calidad y de la normalización, transcurrirá cierto tiempo antes de que se establezcan controles y sistemas adecuados para corregir la mayor de las actuales deficiencias de calidad. Entre tanto, podría aplicarse una medida de emergencia a las exportaciones para ganar la confianza de los compradores extranjeros que consistiría en el establecimiento de un fondo de seguro de la calidad para indemnizar a los importadores en caso que la calidad de las mercaderías fuera inferior a la estipulada. Podrían darse a la publicidad los pormenores de las indemnizaciones para desalentar infracciones futuras. Sin embargo, la indemnización sólo debe pagarse cuando el incumplimiento de las especificaciones pudiera perjudicar las posibilidades de comercialización de la mercadería. Los productos podrían ser inspeccionados en el país antes de ser exportados para establecer si pueden usar una marca de calidad reconocida, y el seguro podría aplicarse a las mercaderías que llevaran esa marca. La aplicación de un esquema de esta índole tropezaría con varias dificultades prácticas. Más difícil que resolver el problema del financiamiento sería determinar qué autoridad se encargaría de inspeccionar las mercaderías y adoptar decisiones en cada caso. Sin embargo, el problema de la falta de confianza en los artículos de procedencia desconocida o dudosa es demasiado grande como para ser ignorado o dejado de lado en la esperanza de que se resuelva solo. (Ha habido casos de importadores europeos o de los Estados Unidos que compraban productos latinoamericanos no tradicionales pero que han dejado de hacerlo porque los artículos enviados no correspondían a la muestra o no se había logrado un acabado perfecto de ellos. Se podrían citar casos similares en el caso de importaciones entre los países latinoamericanos.)

Otra medida de emergencia que podría aplicarse sería el establecimiento de un mecanismo de arbitraje. Podría mancomunarse la experiencia en el plano regional para determinar qué exportaciones han ocasionado problemas a los importadores y por lo tanto requieren esfuerzos especiales para mejorarlas o estandarizarlas.

b) *Ayuda en la organización de asociaciones de exportadores*

A muchos productores latinoamericanos que desean exportar les perjudica el hecho de que el volumen de producción de su empresa no es lo suficientemente grande como para justificar los gastos adicionales que demandan las

actividades de exportación o para satisfacer las exigencias de las redes de distribución en gran escala en el extranjero. Algunos países de la región han adoptado medidas para agrupar a los productores de artículos de la misma categoría en cooperativas de exportación. Debido a la importancia y a la magnitud del trabajo que queda por hacer parece haber pocas dudas de que la organización para las exportaciones es un campo en que frecuentemente se requerirá la asistencia técnica.

No es necesario describir en este trabajo las diversas modalidades directas e indirectas de organización para desarrollar el proceso de exportación. Esta materia fue examinada en un documento presentado por la secretaria de la CEPAL a la reunión del CIES en Viña del Mar.²⁴ No obstante, quizá haya que hacer ahora más hincapié que antes en un aspecto: en el caso de algunos productos y de algunas situaciones las cooperativas y asociaciones de exportación que venden productos homogéneos no serán capaces de tender un puente entre los productores y los compradores. En el caso de los artículos producidos por unas pocas empresas en el país quizá sea necesario recurrir a una empresa comercial que venda diversos artículos y ofrezca más servicios que las cooperativas y asociaciones de exportación. Además, en el caso de las cooperativas y asociaciones de exportación quizá sus funciones tengan que abarcar un campo más amplio que el simple proceso de exportación e incluir servicios técnicos y financieros a los productores.

c) *Incentivos fiscales y medidas que desalientan las exportaciones*

En el informe de la Consulta de Expertos sobre la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas Relacionada con la Exportación de Manufacturas y Semimanufacturas de los Países en Desarrollo²⁵ se consideró que se requerirían servicios de asistencia técnica en el campo de los incentivos fiscales a las exportaciones. Poco después la CEPAL publicó un estudio sobre los problemas que estos incentivos plantean.²⁶ A continuación figura un breve resumen de lo que dice el estudio al respecto para indicar los elementos que tendrán que considerarse en los casos concretos en que se preste asistencia técnica a los gobiernos en esta materia.

²⁴ Quintas Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel de Expertos y al Nivel Ministerial (Viña del Mar, 15 al 26 de junio de 1967).

²⁵ Documento E/CN.12/781, mayo de 1967, anexo 5.
²⁶ "Incentivos fiscales a la exportación", *Boletín Económico de América Latina*, vol. XII, N° 1 (mayo de 1967).

Los incentivos fiscales para las exportaciones se refieren a la exención o a la devolución —parcial o total— de los derechos de importación y los impuestos internos sobre las materias primas y otros insumos empleados en la fabricación de productos para la exportación y de los impuestos sobre los productos terminados. Como estos tributos influyen en el costo y en el precio de las exportaciones, las exenciones y devoluciones tienen por objeto mejorar sus posibilidades de competir en el mercado mundial. Algunos de estos incentivos pueden aplicarse a las importaciones de productos pri-

marios, pero tienen mucha más importancia en el caso de las manufacturas y semimanufacturas. Suele ocurrir que las exportaciones de productos primarios no sólo no son objeto de incentivos tributarios, sino que son gravadas con impuestos o son liquidadas a tipos de cambio menos favorables.

Los diversos tipos de incentivos fiscales se definen en el estudio mencionado y no se repetirán las definiciones en este trabajo. Los principales problemas que se plantean en la aplicación de los incentivos figuran en el cuadro siguiente.

<i>Incentivo</i>	<i>Problemas</i>
Devolución de los derechos de aduana y de otros gravámenes de importación (devolución de derechos)	<p>a) La dificultad de determinar el contenido de materias primas importadas cuando se trata de procesos de fabricación complicados.</p> <p>b) Los trámites engorrosos desalientan a los exportadores actuales o potenciales.</p> <p>c) La demora en la devolución de los derechos pagados significa una pérdida en el valor real del reembolso, especialmente acentuada en los países con un grado significativo de inflación.</p>
Admisión temporal de insumos, libre de derechos.	Dificultades en controlar el movimiento de la mercadería admitida con franquicia, para asegurar que se reexporte, por lo que en la mayoría de los países se aplica este régimen a las materias primas y los materiales que van a ser transformados o elaborados.
Zonas francas dentro de las cuales se establecen industrias de exportación.	De uso restringido debido a los factores económicos que determinan la localización óptima de las industrias.
Almacenamiento controlado con suspensión de los derechos.	Apropiado sólo cuando el proceso de fabricación es relativamente simple.
La importación compensatoria de materias primas, libre de derechos para reemplazar existencias que antes se importaban, se elaboraban y se reexportaban.	<p>a) Hay dificultad en determinar el contenido de materias primas importadas cuando se trata de procesos de fabricación complicados.</p> <p>b) Representa gastos iniciales relativamente altos para el nuevo exportador.</p>
Devolución de impuestos internos.	<p>a) La dificultad, en el caso de los impuestos acumulativos sobre las ventas o el consumo, de determinar la verdadera incidencia de los impuestos sobre el producto exportado.</p> <p>b) La demora en la devolución de los derechos pagados significa una pérdida en el valor real de la devolución, especialmente acentuada en países con un alto grado de inflación.</p>

Del cuadro anterior se puede inferir que según el país y la situación se preferirá una u otra técnica. Algunos de los problemas indicados pueden superarse en la práctica eligiendo una técnica de preferencia a otra, según las necesidades locales o modificando o perfeccionando una técnica (como el proceso de "tipificación" asociado con la devolución de derechos en la Argentina). Algunos países han tratado de resol-

ver el problema que plantea la dificultad de determinar, en el caso de los impuestos acumulativos sobre las ventas o el consumo, la incidencia real de los impuestos sobre el producto exportado, adoptando un impuesto sobre el valor agregado en cada etapa de elaboración desde la importación de la materia prima hasta la exportación del producto final. La Argentina aplica en cierta medida un impuesto de esta índole

y los miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) lo aplican para corregir ciertas disparidades en las prácticas tributarias y discrepancias entre los gastos realmente pagados y las sumas devueltas.

Los incentivos fiscales no sólo plantean dificultades en cuanto a su aplicación sino también en cuanto a las medidas relacionadas con su adopción. Una de las más importantes es la posibilidad de que el estímulo adopte la forma de un subsidio. Un principio general que rige el comercio internacional y que figura en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y otros instrumentos del comercio mundial es que la cantidad que puede devolverse no debe exceder del monto total de los gravámenes realmente pagados. Todo exceso se considera una subvención y puede dar lugar a la aplicación de un gravamen antidumping o compensatorio. Además, la devolución de ciertos impuestos se considera subsidio, aunque no se ha llegado a un acuerdo con respecto a ciertos puntos de la clasificación de los cargos según este concepto (pagos por concepto de seguridad social, impuestos sobre los combustibles). Por otra parte no hay objeciones contra los subsidios que no perjudican a otros miembros de la zona de intercambio (o sea el GATT, una zona franca o un mercado común).

Cuando se trata de productos que se exportan sin gozar de incentivos fiscales especiales, los resultados de la aplicación de estos incentivos dependerán de las condiciones de la demanda y asimismo de los esfuerzos para aprovechar el incentivo. Si la demanda de un producto es relativamente inelástica, la medida quizá no contribuya a reducir los precios sino a aumentar las utilidades de los exportadores y a hacer perder ingresos al gobierno.

Toda asistencia técnica en materia de incentivos fiscales a las exportaciones que se dé a los países latinoamericanos deberá tener en cuenta que la Zona Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano están adoptando medidas para armonizar dichos incentivos. A medida que se avance hacia la creación de un mercado común latinoamericano, estas medidas tendrán importancia creciente. Por lo tanto no convendría estimular a las industrias usando incentivos fiscales que otorguen temporalmente a un país alguna ventaja desusada en condiciones de competencia cuando existe la posibilidad de que se suprima repentinamente esa ventaja con lo cual se eliminaría un estímulo esencial para la industria.

Por las razones expresadas, habría que considerar seriamente la posibilidad de combinar el asesoramiento técnico dado a los gobiernos con la ayuda regional a fin de contribuir a los esfuerzos para lograr la armonización gradual

de dichos incentivos a las exportaciones. Por ejemplo, es necesario definir qué tipos de incentivos fiscales no serán permitidos dentro de los programas de integración. En la actualidad algunos países evitan aplicar ciertas medidas que se definen como subsidios en los tratados de libre comercio en tanto que otros aplican estímulos que no figuran o no se prohíben en los tratados, pero que surten el mismo efecto que un subsidio (por ejemplo, a través de la estructura de los impuestos directos).

d) *Preparación de los estudios de factibilidad de las exportaciones*

La ayuda prestada en este campo, como ya se dijo en el estudio, debe estar vinculada con la necesidad de tener en cuenta en las actividades de promoción los problemas concretos que afectan a las empresas y productos de exportación (los que se exportan actualmente y los que se proyecta exportar). Sería un bonito proyecto investigar todos los factores de la oferta y de la demanda que harían viables o no viables las exportaciones de una empresa o grupos de empresas hacia determinados lugares. Para poder comprender lo que significa el estudio de la factibilidad de las exportaciones desde el punto de vista de la demanda, es necesario definir primero un aspecto que de ella se presta a diversas interpretaciones: la investigación de mercados. Se pueden hacer investigaciones de las perspectivas que ofrecen los mercados extranjeros de manera de determinar si existe en otros países suficiente demanda de un determinado producto de un país o región para que se justifique tratar de entrar a ese mercado. En este caso los resultados serán de interés para un número indefinido de empresas pero no responderán ciertas preguntas de candente interés para alguna firma en especial. Por otra parte, se puede hacer un examen más preciso de los aspectos que interesan especialmente a un productor o exportador determinado que comprenda los costos probables de transporte, de la manipulación, de los servicios, intereses, etc., las entradas previstas en determinado mercado, la relación entre el volumen de producción para exportaciones potenciales y las formas en que se proyecta empaquetar el producto, la marca, los procesos de acabado y otros detalles, y las condiciones que deben cumplir los probables importadores. En este caso este examen forma parte de un estudio de factibilidad de las exportaciones. La expresión "estudio de la factibilidad de las exportaciones" es en realidad otra manera de referirse a la labor de estudiar la producción, los servicios de transporte y las posibilidades

y condiciones de comercialización en el extranjero y de calcular las entradas que razonablemente cabría esperar. En la práctica esta tarea puede ser mucho más difícil y complicada de lo que indicaría la descripción anterior, especialmente cuando se trata de procesos tecnológicos complicados. Por ese motivo, los estudios de factibilidad suelen encargarse a firmas consultoras que cuentan con especialistas en diversos campos.

Los gastos que demandan los servicios de las empresas consultoras privadas pueden resultar demasiado elevados para las empresas que no producen, o que no proyectan producir, en una escala relativamente grande. Por otra parte, la ayuda que el gobierno puede brindar para la realización de estudios de factibilidad sólo puede contribuir muy poco a satisfacer la necesidad de efectuar ese tipo de estudios. Debido a los elevados costos y a la poca ayuda con que se cuenta, no se aprovechan muchas posibilidades de exportación simplemente porque no se investigan o los exportadores potenciales tienen que hacer sus propios estudios y cálculos, a menudo en condiciones en que el panorama global es tan complejo que es fácil pasar por alto algunos factores que si bien son menos obvios, tienen importantes repercusiones en los estudios sobre las exportaciones. Algunas empresas podrán hacer sus propios estudios de factibilidad y llegar a conclusiones válidas y otras no podrán hacerlo.

La asistencia técnica que pueda prestarse en este aspecto fundamental contribuirá en muchas formas a determinar la eficacia de la ayuda en otros campos de la promoción de las exportaciones. Al mismo tiempo, éste es quizá el campo en que es más difícil prestar esa ayuda. Constituye una forma de ayuda directa a las empresas y suele ser un servicio por el cual se cobran honorarios. ¿Debería cobrar honorarios un organismo público que proporciona asistencia técnica de esta índole, ya sea para sufragar en parte sus propios gastos o para competir con las empresas privadas que prestan estos mismos servicios? En el pasado, la asistencia técnica a las empresas privadas para resolver problemas de producción ha sido prestada, a petición de los gobiernos, por instituciones internacionales que no han cobrado honorarios. También existen precedentes para la contratación de firmas consultoras por organismos internacionales. Otro problema que debe resolverse es dónde se traza la línea divisoria entre la asistencia técnica gratuita y la pagada. Podría decirse que los estudios de factibilidad de las exportaciones en el plano de las empresas suponen una cooperación amplia con el empresario o empresa que será el único beneficiario de los servicios y una responsabilidad ante él,

y por ese motivo, dichos servicios deben ser remunerados. Como estímulo para mejorar la calidad del servicio y sus resultados se podría dar a elegir al empresario entre pagar un honorario o un porcentaje sobre las utilidades durante un lapso determinado. La exigencia de pagar servirá para desalentar las solicitudes de ayuda injustificables.

e) *Simplificación de los trámites y documentos relacionados con las exportaciones*

Las prácticas y las disposiciones engorrosas también contribuyen a desalentar las exportaciones de muchos países latinoamericanos, variando la complejidad de los documentos y procedimientos según las políticas aplicadas y otros factores. En algunos casos es necesario que el exportador obtenga y tramite por lo menos una docena de documentos antes de poder embarcar las mercaderías. A veces podrá tramitar los documentos necesarios para cumplir con ciertos controles en la ciudad en que reside —quizá un pequeño puerto— pero otras veces tendrá que viajar a la capital o enviar a ella un agente o mantenerlo allí. Los documentos y procedimientos tienen por objeto cumplir requisitos como registrar las exportaciones o también fines estadísticos o relacionados con otros controles (cuantitativo, de cambio, etc.), probar la validez del contrato de compra, obtener letras de crédito, y obtener certificados de calidad. Para cumplir todos estos trámites quizá haya que visitar varias oficinas distintas.

En algunos países los gobiernos han prestado menos atención a la necesidad de simplificar los procedimientos mediante los cuales los exportadores pueden aprovechar las exenciones tributarias y las medidas similares para fomentar las exportaciones, que a la simplificación de los trámites que supone el embarque de las mercaderías.

No sólo es necesario simplificar los procedimientos de exportación, sino en algunos casos descentralizarlos y estabilizarlos. En lo que toca a la descentralización, no basta asegurar que los asuntos financieros relacionados con las exportaciones puedan ser resueltos en las provincias y centros comerciales más pequeños situados a cierta distancia de la capital. Todos los procedimientos de exportación deben ser lo suficientemente descentralizados como para que los posibles exportadores no se desanimen por el hecho de tener que hacer viajes que consumen tiempo y dinero a otras partes del país sólo para obtener los documentos relacionados con el control de la calidad o con otras exigencias del embarque. La modificación frecuente de los procedimientos de exportación es uno de

los factores que influye para que los exportadores consideren las utilidades que pueden obtener a corto más bien que a largo plazo. La perspectiva de que cambien las disposiciones gubernamentales, cosa que ha ocurrido en el pasado, hace que los empresarios consideren las pérdidas a corto plazo más bien que las utilidades que podrían obtener a largo plazo. El Presidente de la Asociación Chilena de Exportadores dijo que: "Es una necesidad que las autoridades reguladoras del comercio exterior se compenetren de que la exportación requiere disposiciones estables que no estén expuestas a violentas modificaciones o disposiciones contradictorias que crean incertidumbre."²⁷

Es necesario simplificar la documentación relacionada con las exportaciones a fin de no repetir innecesariamente la misma información. La duplicación de informaciones en los formularios suele suponer más trabajo de oficina que el agregar algunas partidas a los distintos formularios. En los últimos años los países europeos han elaborado soluciones para este tipo de problemas; teniendo en cuenta la reducción de los gastos administrativos que así se logra vale la pena examinar estas soluciones para ver qué elementos podrían aprovecharse en América Latina.

La Comisión Económica para Europa (CEPE) ha publicado un manual en español, francés, inglés y ruso, titulado *Guía para la simplificación y normalización de los documentos del comercio exterior*. Una de las labores más importantes ha consistido en el establecimiento de un formulario patrón que hace posible la adopción de un procedimiento de "tirada única" para la preparación de documentos comerciales internacionales. Se logra así una reducción sustancial del tiempo requerido para llenar los formularios y sobre todo, para la verificación. En una descripción del sistema publicado en el *Forum de Comercio Internacional*²⁸ el principio y las ventajas prácticas de la reforma se explican en la siguiente forma: "El principio en que se basa el formulario patrón consiste en que muchos datos básicos de información, tales como el nombre del expeditor y del destinatario, la declaración de las mercancías, etc., han de consignarse en un espacio determinado, que ocupa la misma extensión en todos los documentos. Se ordenan luego los formularios de modo que pueda aplicarse el procedimiento de tirada única. Dicho método puede aplicarse

técnicamente de diversas maneras pero, en suma, el principio general estriba en escribir cada elemento de información una sola vez en un cliché; estos datos se reproducen después automáticamente en los demás formularios." En Suecia las compañías que emplean este procedimiento han registrado un considerable ahorro en los costos al cabo de poco tiempo. Una de ellas logró reducir en cerca de un 70 por ciento los costos de la documentación de embarque. Otra ha reducido el personal de su departamento de exportación de 51 a 38 personas. Una tercera ha transferido siete mecanógrafas a otros tipos de trabajos.

Los procedimientos establecidos por la CEPE han sido adoptados por varios gobiernos y organismos internacionales. El Consejo de Cooperación Aduanera ha recomendado a sus miembros el empleo del nuevo sistema para las declaraciones de embarque. La Unión Postal Universal ha aceptado una nueva forma de nota de envío que está en armonía con el modelo de la CEPE, y el Comité Internacional de Transportes Ferroviarios ha preparado un nuevo formulario ajustado al modelo de la CEPE para la nota de expedición internacional por ferrocarril.

Los procedimientos y documentos de exportación excesivamente complicados tienen más importancia para exportadores potenciales que para los actuales. Quizá estas formalidades aumenten los gastos de oficina de los primeros, pero por lo menos no han desalentado a aquellos que al parecer son capaces de salir del laberinto. Por otra parte, hay otros empresarios que simplemente desean evitar las complicaciones que acarrearán las complejas funciones de exportación. Si bien puede aducirse que es posible modificar la actitud de estos últimos mediante programas de capacitación, servicios de información y mejores manuales para los exportadores, todas estas tareas se simplificarían, facilitarían y probablemente darían mejores resultados si los trámites y documentos pudieran abreviarse, racionalizarse y simplificarse.

La proliferación de los procedimientos de exportación suele estar vinculada con la forma en que se distribuyen las funciones oficiales a través de la administración pública y al tipo de relación que existe entre ésta y las actividades privadas afines. Si las funciones de fomento y de regulación de las exportaciones están distribuidas en varios organismos o ministerios ubicados en diferentes partes de la ciudad, la distancia física y los problemas de jurisdicción entre las distintas oficinas complican los procedimientos y los documentos. Cabe esperar que el hecho de tratar con tres oficinas independientes significará hacer más trámites,

²⁷ *El Diario Ilustrado*, Santiago, 30 de junio de 1965.

²⁸ S. Simonsson, "Guía para la simplificación y normalización de los documentos de comercio exterior", publicado por el Centro de Comercio Internacional, GATT, en *Forum de Comercio Internacional*, Vol. III, No. 2 (mayo de 1967), Suplemento, p. 5.

demorará más, y requerirá más papeleo que si sólo existiera una oficina. Es decir, los trámites que constituirían una duplicación y resultarían innecesarios si las funciones de regulación de las exportaciones pudieran centralizarse en un solo organismo, parecerían ser esenciales cuando esas funciones están repartidas entre varios organismos. Por ese motivo, la labor de asesorar a un gobierno para la simplificación de los trámites de exportación es casi inseparable de la tarea de evaluar la eficacia del marco institucional que regula las actividades de exportación.

Suele plantearse un grave problema en relación con las instituciones de fomento de las exportaciones en América Latina cual es la demora en la adopción de decisiones, una vez recibida la asistencia técnica y conocidas las recomendaciones, debido a que los distintos organismos no llegan a un acuerdo sobre quién debe asumir esas funciones. Se podría hacer un esfuerzo en relación con la simplificación de los trámites, a fin de establecer principios y criterios para hacer la distribución de las tareas entre las instituciones vinculadas con la regulación del comercio nacional que podrían servir como marco de referencia imparcial para dirimir controversias de jurisdicción. Uno de estos criterios sería que las oficinas que tienen que desempeñar una o dos funciones sencillas en relación con las exportaciones podrían destacar un funcionario a la oficina central de comercio o exportaciones para que lo hiciera allí.

f) *Relaciones públicas e informaciones comerciales*

Cabe esperar que la asistencia técnica en materia de relaciones públicas necesarias para el desarrollo de las exportaciones incluya el asesoramiento en relación con una serie de detalles que contribuyen a aumentar la aceptación del producto en el exterior, y que se relacionan con la publicidad, el empaque y la presentación, las marcas comerciales, el establecimiento y el fomento de los contactos comerciales en el exterior y todos los factores históricos, culturales y políticos que hacen necesario modificar las técnicas de venta según las características de los mercados del país en que se desea vender. La creación de técnicas de venta eficaces depende no sólo de la imaginación y la iniciativa sino del conocimiento profundo de determinados mercados. En el caso de algunos productos (especialmente los bienes de consumo) la información general obtenida del material impreso no le basta a un exportador que no tiene contacto personal con sus com-

pradores finales.²⁹ En lo que se refiere a los envases, por ejemplo, el color puede ser el factor decisivo en la elección de una marca en lugar de otra y la reacción del público con respecto a los colores difiere de un país a otro según los símbolos culturales. Asimismo, las marcas comerciales pueden sonar muy bien en un idioma, pero ridícula o inadecuadamente en otros.

Un artículo³⁰ hace hincapié en la importancia de conocer las actitudes, tabúes, creencias y costumbres locales. Señala que incluso en dos países de habla inglesa (el Reino Unido y los Estados Unidos) los símbolos difieren enormemente en cuanto a su significado. Por ejemplo, un gato negro que se atraviesa en el camino es considerado buena suerte en el primero y mala suerte en el segundo. En Tailandia se considera que la exhibición de los pies es de mala educación y por lo tanto poner en un envase un dibujo de los pies, sería perjudicial y hasta de mal gusto. En la Costa de Oro se violaría un tabú cultural al mostrar pares de cualquier cosa. Los colores de luto varían de un país a otro, así como las reglas de lo que puede ofrecer la publicidad. El artículo expresa que en Francia la publicidad farmacéutica debe ser aprobada por el Ministerio de Salud Pública. En Italia está prohibida la propaganda de cigarrillos y tabaco. En Alemania occidental existe una legislación restrictiva que prohíbe el uso de los superlativos y de la propaganda comparativa.

Una de las funciones desempeñadas por los agentes eficientes en los países más desarrollados consiste en asesorar a los posibles exportadores en relación con los cambios pequeños que podrían introducirse en los productos o en su presentación que podrían aumentar enormemente sus posibilidades de venta. Sin embargo, es preferible poder contar con alguna ayuda de este tipo en los países exportadores también. En el Reino Unido un exportador puede recurrir a la oficina de informaciones comerciales de la junta de comercio para que le asesore en relación con muchos aspectos como el envase, la fijación de precios, la publicidad, presentación de compradores y de agentes extranjeros y la participación en ferias. En los países en desarrollo que tienen una experiencia mucho más limitada en materia de venta de productos manufacturados, es aún más necesario disponer de servicios de esta índole para los exportadores, y su creación podría beneficiar mucho a los exportadores por la asistencia técnica que podrían prestar.

²⁹ Como afirma la Junta de Comercio Británica en un aviso publicado en *The Economist* (15 de abril de 1967), es difícil vender productos en el exterior si no se conocen los hábitos locales de compra.

³⁰ Edward M. Muzzle, "How to push a body abroad without making it a corpse", publicado en *Business Abroad and Export Trade*, 10 de agosto de 1964, p. 16.

Quizá sea posible combinar un servicio regional de informaciones comerciales (que dependa de un instituto regional de fomento de las exportaciones) con la asistencia técnica a los gobiernos que desean establecer sus propios servicios. Dicho de otro modo, además de dar asesoramiento en lo que se refiere a la creación y organización de esos servicios locales, el organismo regional podría mantener correspondencia directa con los exportadores de los países latinoamericanos que necesitan tener acceso a conocimientos especializados sobre algunos aspectos relacionados con la propaganda de sus productos y el mejoramiento de su presentación. La mayoría de los problemas vinculados con las relaciones públicas y las informaciones comerciales que debe resolver el exportador individual no son lo suficientemente importantes como para que se justifique un estudio o ayuda prolongados o la visita de un experto al país. Lo que se necesita es un servicio que atienda una amplia variedad de problemas de esa índole y a un gran número de empresas.

g) *La asistencia técnica prestada hasta ahora*

Hasta hace poco tiempo la asistencia técnica internacional en materia comercial ha sido solicitada y prestada en escala relativamente limitada. Por otra parte, la asistencia técnica para el fomento comercial ha sido prestada como subproducto de la ayuda para estimular las actividades de una industria o actividad económica específica. En efecto, se calcula que en 1965, antes de ser refundidos en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa Ampliado de Asistencia Técnica y el Fondo Especial colaboraban en 100 proyectos técnicos de preinversión que tenían influencia directa o una estrecha relación con el objetivo de aumentar las exportaciones y el turismo de los países de bajos ingresos.³¹

En los últimos años el GATT ha ofrecido servicios de asistencia técnica a los países en desarrollo, y en marzo de 1966 se decidió que el Centro de Comercio Internacional del GATT debería crear un Servicio Consultivo de Promoción Comercial. Se han enviado expertos procedentes principalmente de los centros nacionales de comercio a los países que han pedido ayuda al Centro para mejorar sus servicios de promoción y se han coordinado sus actividades para asegurar que apliquen ciertos principios generales que constituyen, en cierto modo, la política del Centro en este campo. Según esos

³¹ Véase Naciones Unidas, *Proposed UNCTAD/GATT International Trade Centre (A/6879)*, 30 de octubre de 1967.

principios, las funciones de un servicio de fomento de las exportaciones serían:

1. Obtener y proporcionar información sobre productos y mercados;

2. Mantener contactos con las oficinas administrativas encargadas del comercio exterior y además con las firmas exportadoras y con otras actividades que están relacionadas con las exportaciones (transporte, banca, seguros, etc.).

3. Tratar de reducir los obstáculos a las exportaciones mediante:

a) La simplificación de los trámites;

b) La simplificación de la documentación;

c) Reducción de algunas causas de litigios, adopción de contratos tipo, introducción de cláusulas de arbitraje, unificación de la terminología, etc.,

d) Capacitación de los nuevos exportadores.

En los planes para la creación del servicio, se hizo hincapié en que el asesoramiento de los expertos debe ajustarse a la situación particular del país de que se trate y que debe tener siempre presente la necesidad de no imponer una carga desproporcionada con la capacidad contributiva del país ni con los resultados esperados.³² Durante el primer año de actividades del Servicio varios países en desarrollo organizaron y financiaron diversas misiones asesoras.

Las actividades de asistencia técnica de la Organización de los Estados Americanos en el fomento de las exportaciones en los últimos años se describen en uno de sus informes.³³ En estas actividades se incluye la organización de una misión para estudiar las posibilidades de desarrollar las exportaciones de algunos productos manufacturados del Ecuador, proporcionar un experto a Costa Rica para investigar las necesidades y prioridades relacionadas con la asistencia técnica, el envío de un experto a Colombia para prestar asesoramiento en la organización de un fondo de promoción de las exportaciones, y la iniciación de otras actividades previas al envío de expertos al Centro Nacional de Información sobre Comercio Exterior de México y organismos que se ocupan de fomentar las exportaciones de productos no tradicionales del Uruguay.

Varios países latinoamericanos han solicitado y obtenido los servicios de expertos de las Naciones Unidas en materia de promoción comercial (Colombia, Chile, Ecuador, México, Pa-

³² Véase Centro de Comercio Internacional del GATT, *Forum de Comercio Internacional*, Vol. II, No. 3 (agosto de 1966), Suplemento pp. 10 y 11.

³³ CIES, *Informe sobre el progreso del programa de trabajo de la Secretaría en el campo de la promoción de las exportaciones (OEA/Ser.H/X.11, CIES/1143, Add.2)*.

raguay, Perú, Uruguay). En varios casos las tareas encomendadas a estos expertos fueron definidas en términos muy amplios, y sus atribuciones fueron establecidas de una manera que no facilitó el estudio de aspectos concretos del fomento de las exportaciones. Como valiosa excepción cabe mencionar la Misión de Promoción Comercial enviada a México en 1966, organizada con la cooperación del GATT, que estudió especialmente las perspectivas concretas de exportación de productos forestales, papel y celulosa, productos de la industria petroquímica y textil de México.

Por consiguiente, América Latina ha recibido bastante asistencia técnica en materia de fomento de las exportaciones en los últimos años y las enseñanzas obtenidas de ese trabajo deberían aprovecharse en el futuro. Una de ellas sería que los esfuerzos de los expertos de las Naciones Unidas para cambiar el marco institucional y establecer oficinas de fomento de las exportaciones o modificar las existentes ha tropezado con graves dificultades. Por una parte, hay que reconocer que el marco institucional actual adolece de deficiencias y vacíos en relación con las necesidades de promoción, pero por otra parte, para subsanar esos inconvenientes es necesario buscar nuevas formas que difieran de las que se han ensayado sin resultados positivos. Ha quedado claramente establecido que los cambios institucionales no pueden recomendarse en el vacío sino que han de estar relacionados en forma práctica con las necesidades y los programas específicos. Las sugerencias para introducir cambios institucionales podrán despertar rivalidades burocráticas pero, si se apoyan en criterios técnicos irrefutables, pueden reducirse los efectos restrictivos y dilatores de esas rivalidades y las controversias jurisdiccionales. Valdría la pena examinar en qué medida los cambios institucionales sugeridos en informes anteriores preparados por generalistas en materia de fomento de las exportaciones han sido puestos en práctica por los países latinoamericanos.

En lo que se refiere a la asistencia técnica prestada a los gobiernos para el mejoramiento general del transporte y de otras obras de infraestructura vinculadas con las exportaciones, especialistas nacionales e internacionales han preparado muchos estudios sobre las necesidades generales y sobre proyectos específicos en América Latina; sus recomendaciones suelen no ser llevadas a la práctica por razones que no tienen relación alguna con su validez técnica. Se prevé que uno de los resultados de los estudios de factibilidad de las exportaciones recomendados en este trabajo será poner de relieve las necesidades de transporte en relación con proyectos específicos y que en esta forma los proyectos

sometidos a consideración de las autoridades recibirán un impulso para su ejecución.

El examen de los servicios de asesoramiento en materia de asistencia técnica no incluye un punto especial sobre la ayuda que podría formar parte de los esfuerzos para movilizar y desarrollar el crédito para las exportaciones y el seguro del crédito para las exportaciones. Una de las razones por las cuales estos aspectos no han sido estudiados es que al parecer no sería posible resolver los principales problemas vinculados con esa movilización ni pueden resolverse solamente con programas de asesoramiento técnico en materia crediticia y bancaria. Los problemas fundamentales son: 1) Encontrar la forma de mejorar las posibilidades de las actividades de exportación en la competencia por los recursos de capital, de los cuales una gran proporción es atraída, por los elevados tipos de interés, hacia otras actividades; y 2) encontrar la forma de que los países latinoamericanos lleguen a tenerse una confianza recíproca que permita experimentar con: a) la difusión de los riesgos mediante un seguro multilateral de crédito, y b) los arreglos de crédito multilaterales que permitan aumentar las posibilidades de complementación. Los márgenes de crédito que pueden esperarse de las fuentes no latinoamericanas son más bien restringidos: el crédito para las exportaciones es un arma de la competencia por el comercio internacional de uso corriente en todos los países que participan en el comercio internacional, e incluso los países desarrollados no parecen estar dispuestos a abandonar su posición de competencia. Además, por razones tanto políticas como económicas, los países latinoamericanos se muestran reacios a aumentar sus deudas, que ya son cuantiosas, con los países más desarrollados. Se considera que los programas regionales que entrañan cierto grado de ayuda financiera externa o de cooperación financiera regional continuarán basándose en estudios preparados por las pocas instituciones internacionales que desempeñan funciones de financiamiento.

En lo que se refiere a las técnicas y prácticas de exportación, la OEA y las Naciones Unidas han publicado en los últimos años estudios sobre las repercusiones generales de los sistemas de crédito a las exportaciones y seguros de crédito en muchos países del mundo, dándole así a los gobiernos la oportunidad de estudiar la forma en que han sido abordados los problemas en otras regiones y de aprovechar esa experiencia. Los problemas técnicos concretos que pueden surgir al poner en práctica los bancos locales los nuevos sistemas han sido examinados por personal bancario competente de muchos países latinoamericanos, y se han creado o se están creando sistemas para en-

cauzar el crédito y el seguro de crédito a las exportaciones.

Como ya se ha dicho, las ideas expuestas en el presente estudio no constituyen un examen exhaustivo ni definitivo, sino que tienen el carácter de sugerencias. El campo de la promoción de las exportaciones —o en general del

desarrollo de las exportaciones— no ha sido bien analizado desde el punto de vista académico y puede aprenderse mucho sobre la experiencia práctica. El proceso de aprendizaje se verá facilitado por el intercambio de ideas entre las personas que tienen experiencia sobre esa materia.

LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y SU RELACION CON LA POLITICA COMERCIAL Y EL FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA

I. Introducción

En 1966 las exportaciones de América Latina representaban el 5.7 por ciento de valor total de los productos vendidos en el mercado mundial, cifra que se compara muy desfavorablemente con la correspondiente a 1956, en que las exportaciones de la región representaban el 8.3 por ciento. Durante esos diez años el valor de las exportaciones mundiales¹ creció a una tasa media anual compuesta de 6.7 por ciento, en tanto que las exportaciones latinoamericanas aumentaban anualmente sólo en 3.0 por ciento, aunque en los últimos años han tendido a mejorar. De 1960 a 1966 el valor de las exportaciones mundiales creció a una tasa anual media compuesta de 8.0 por ciento y el de las latinoamericanas a 5.2 por ciento. Pero comparar este aumento con el de otros países en desarrollo, que desde 1960 han hecho decididos esfuerzos para impulsar sus exportaciones en América Latina, causa honda preocupación.

En el mismo período, las tasas medias de crecimiento anual en Corea, China (Taiwan), Israel, Hong Kong y Tailandia fueron respec-

tivamente de 40.0, 22.0, 14.6, 11.5 y 9.2 (Véase el cuadro 1.) Factores especiales influyeron enormemente sobre el crecimiento de las exportaciones de esos países durante ese período, como el aumento de la demanda de equipo militar debido a la guerra o a la amenaza de guerra en el Medio Oriente y en el Sudeste de Asia; las inversiones especiales de capital y compras efectuadas por los Estados Unidos en esos países; los aranceles preferenciales aplicados en los mercados de algunos países desarrollados, y la afluencia generalmente elevada y sostenida de capital (privado y oficial). Pero hubo también factores de índole general: la existencia de relaciones sociales especiales en esas sociedades; la estabilidad política; una infraestructura adecuada; oferta abundante de mano de obra industriosa y calificada; existencia de grupos empresariales con gran espíritu de iniciativa; y la aplicación por parte de los gobiernos de políticas adecuadas.²

Entre las políticas eficaces llevadas a la práctica en esos países para estimular las exportaciones, las más importantes se relacionaron con las inversiones para ampliar la capacidad de producción básica, la estabilización de los tipos de cambio, los servicios de crédito para las exportaciones y los incentivos para las exportaciones. Otras medidas gubernamentales que también tuvieron repercusiones favorables se refieren al mejoramiento de los sistemas de adquisición de materias primas, el diseño de los productos, el control de calidad, la estandarización de los productos, la fijación de precios a las exportaciones, la comercialización en el exterior, la representación comercial en el extranjero, los acuerdos comerciales, y las ferias comerciales y la publicidad. En conjunto, esas políticas gubernamentales provocaron profundos cambios en el clima general en que se desenvolvía el comercio y la actividad económica y fomentaron la creación de una disposición general decididamente favorable a la exportación.

Es útil asimismo examinar la composición del comercio de exportación en esos países en

¹ Incluidas las economías centralmente planificadas.

Cuadro 1

VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE ALGUNOS PAISES, 1960 Y 1966

	<i>Valor f.o.b.</i> (millones de dólares de los Estados Unidos)		<i>Crecimiento medio anual (Porcentaje)</i>
	1960	1966	
Corea	33	250	40.0
China (Taiwan)	164	536	22.0
Israel	211	477	14.6
Hong Kong	689	1 324	11.5
Tailandia	408	694	9.2
América Latina	8 560	11 620	5.2

FUENTE: UNCTAD, *Handbook of international trade and development statistics* (TD/STAT.1).

² Véase Committee for Economic Development (organización estadounidense de investigación), *Economic Development Issues; Greece, Israel, Taiwan, Thailand*, Supplementary Paper No. 25 (Nueva York, 1968).

Cuadro 2

EXPORTACIONES DE ALGUNOS PAISES POR CATEGORIAS DE PRODUCTOS, 1960 Y 1965
(Porcentaje del valor total de las exportaciones)

	Productos básicos		Semimanufacturas		Manufacturas	
	1960	1965	1960	1965	1960	1965
Corea	82.6	36.2	12.5	31.6	4.9	32.2
China (Taiwan)	62.4	40.3	25.4	30.6	12.2	29.1
Hong Kong	6.3	3.0	18.8	15.4	74.9	81.6
Tailandia	89.8	88.5	4.6	5.7	5.6	5.8

FUENTE: UNCTAD, *Short and medium-term prospects for export of manufactures from selected developing countries: Tailandia* (TD/B/C.2/42); *Corea* (TD/B/C.2/48); *China (Taiwan)* (TD/B/C.2/49); *Hong Kong* (TD/B/C.2/64).

el decenio de 1960, sobre todo en relación con las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados. (Véase el cuadro 2.) Como era de esperar, los productos industriales livianos cuya fabricación requiere el uso intensivo de mano de obra ocupaban una posición prominente en el aumento de las exportaciones, especialmente las fibras de algodón para la industria textil, y las telas y prendas de vestir

del mismo material; los artículos y prendas de vestir de lana; los productos de madera, cuero y caucho; los alimentos y condimentos elaborados; el pelo humano, las pelucas, barbas y accesorios del vestuario; los juguetes y juegos, las flores artificiales y los artículos para la decoración del hogar.

Sin embargo, en ese período aumentó la importancia de otras exportaciones de esos países,

Cuadro 3

CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE ALGUNAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES
EN DESARROLLO A LOS PAISES DESARROLLADOS, 1961-65

Producto	Crecimiento porcentual
Hierro y acero para varios usos, chapas y chapas finas	112.0
Aleaciones de cobre, trabajadas	110.0
Artículos de material plástico	65.8
Artículos de viaje	60.7
Cuchillería	60.7
Equipo doméstico de metales comunes	46.1
Aparatos de telecomunicaciones	43.6
Aleaciones de zinc, trabajadas	39.2
Cochecitos de niños, juguetes, juegos y artículos deportivos	34.8
Instrumentos musicales	26.6
Chapas y madera contrachapada	26.3
Vestuario (excepto de piel)	24.9
Fertilizantes manufacturados	23.0
Productos medicinales y farmacéuticos	21.0
Aleaciones de aluminio, trabajadas	18.9
Tubos y cañerías de hierro y acero	17.8
Productos químicos inorgánicos y óxidos inorgánicos	16.6
Calzado	16.1
Cubrepisos	15.7
Hierro en lingotes	15.7
Manufacturas de cuero	15.6
Elementos ópticos	14.9
Muebles	14.4
Tejidos de algodón	13.4
Joyas	12.8
Manufacturas de madera	12.6

FUENTE: UNCTAD, *Review of imports of manufactures and semi-manufactures from the developing countries, 1961-1965*, (TD/B/C.2/24).

más complejas y cuya fabricación hace uso intensivo del capital. Por ejemplo, los productos químicos, los fertilizantes, los artículos de metal, la maquinaria, las herramientas, el equipo eléctrico, el equipo de transporte, los radios de transistores, los componentes de receptores de radio y televisión, los relojes de todo tipo, los instrumentos científicos, las joyas, el papel y los productos de papel, el material impreso, la cristalería, las máquinas de coser y sus componentes, y los artículos para viajes. El comercio mundial de esos productos creció aceleradamente entre 1960 y 1966 (véase el cuadro 3) y el avance de estos países en la producción de estos productos dinámicos es otra razón del marcado éxito de sus exportaciones.

Además, el hecho de que el destino del grueso de las exportaciones de estos países hayan sido los países industrialmente desarrollados de América del Norte, Europa occidental y el Japón indica que los exportadores, muchos de los cuales acaban de iniciarse en las actividades de comercialización externa, lograron muy rápidamente cumplir con las exigencias internacionales en materia de precios, diseño, calidad y presentación y pudieron así hacer frente a la competencia internacional con su producto. (Véase el cuadro 4.) Parecería así que una política gubernamental apropiada, formulada y llevada a la práctica coordinadamente, despertaría en los productores una reacción vigorosa y favorable al crecimiento de las exportaciones.

Hay que reconocer que la experiencia comercial en los mercados internacionales de unos pocos países en desarrollo durante un plazo relativamente limitado no constituye base suficiente para extraer conclusiones generales y de vastos alcances aplicables para todos los países en desarrollo. Sin embargo, dos aspectos importantes de la experiencia comercial indicada

en los párrafos anteriores parecen merecer especial atención en lo que toca a la evolución futura de la política industrial y ellos son la política industrial y el fomento de las exportaciones en América Latina, es decir, la creación de la capacidad industrial para producir artículos que se caracterizan por cierto grado de complejidad tecnológica y registran un movimiento dinámico en el comercio mundial, y la aceptación de la necesidad de que el gobierno aplique una estrategia vigorosa e integrada para aumentar las exportaciones.

Si los países latinoamericanos intentaran emular el éxito que en materia de exportaciones han obtenido los países elegidos para ilustrar la discusión precedente, y adoptaran una estrategia comercial similar en sus rasgos generales, esta medida tendría profundas repercusiones en la política industrial de la región. Para dar un fuerte impulso a las nuevas industrias y a las nuevas exportaciones sería necesario dejar de lado la sustitución de importaciones como estímulo principal al desarrollo industrial, y la aceptación de una estrategia orientada hacia afuera sin duda fortalecería el movimiento de integración económica de América Latina. Por consiguiente, si para el futuro se piensa que el desarrollo de la industria y el aumento del comercio exterior son dos objetivos de la política económica, nacional y regional, que están íntimamente vinculados, se deduce que los gobiernos quizá tengan que dejar de considerar el fomento de las exportaciones como un mecanismo a corto plazo que se aplica para mejorar el balance de pagos en cuenta corriente, y comenzar a concebir la política de fomento de las exportaciones como un medio necesario para promover los cambios estructurales y el desarrollo económico general.

Podría aducirse que en América Latina hay tantos partidarios de la sustitución de importa-

Cuadro 4

DIRECCION DEL COMERCIO DE EXPORTACION EN ALGUNOS PAISES, 1960 Y 1965
(Valores f.o.b. en millones de dólares)

Desde	A países desarrollados		A países en desarrollo		A países socialistas	
	1960	1965	1960	1965	1960	1965
China (Taiwan)	91.8	300.2	73.0	149.4	—	—
Tailandia	190.0	284.6	203.9	328.9	9.4	4.3
	1960	1966	1960	1966	1960	1966
Hong Kong	325.5	794.8	174.3	205.8	2.3	2.9
Corea	228.1	203.7	3.7	46.6	1.0	—

FUENTE: La misma del cuadro 2.

ciones y tan pocos de la integración económica que serían poco halagüeñas las perspectivas de lograr una industrialización dinámica desde el punto de vista tecnológico y establecer una política de comercio exterior para la región orientada hacia afuera. Pero es posible modificar las actitudes tradicionales y las instituciones existentes siempre que exista la voluntad política de hacerlo y el argumento implícito de este trabajo es que esos cambios, aunque reconocidamente difíciles de promover, son absolutamente imperativos para que América Latina alcance una tasa satisfactoria de crecimiento económico en el próximo decenio. En América Latina la adopción de una política comercial orientada hacia las exportaciones corresponde principalmente a la esfera política, pero el éxito de esa política depende de que los países industrialmente avanzados estén dispuestos a permitir el acceso a sus mercados a los exportadores latinoamericanos de manufacturas. En América Latina, la creación de un sector industrial dinámico desde el punto de vista tecnológico es una labor que corresponde principalmente a los sectores privados y públicos de los países de la región, pero también es un asunto de interés fundamental para los proveedores extranjeros (públicos y privados) de capital, tecnología y conocimientos técnicos.

Cabe destacar que los esfuerzos desplegados por países latinoamericanos para acrecentar las exportaciones de productos elaborados y otras manufacturas y semimanufacturas cuya fabricación requiere el uso intensivo de mano de obra, son útiles, necesarios y muy importantes, especialmente a corto plazo, para mejorar el balance de pagos y por tanto son dignos de encomio. Sin embargo, a largo plazo, es muy dudoso que los países latinoamericanos puedan estimular adecuadamente el comercio de exportación basándose principalmente en el fomento de estos tipos de manufacturas simples que constituyen el potencial más importante de nuevas exportaciones para casi todos los 117 países en desarrollo.

Mientras no haya un progreso real y apreciable hacia la formación de un mercado regional único en América Latina, muchos de los países pequeños se verán obligados a depender en gran medida de las manufacturas simples en sus esfuerzos por ampliar y diversificar su comercio de exportación, pero habrá que crear nuevas industrias para que América Latina adquiera una base industrial moderna, adecuada y eficiente para sustentar una economía regional creciente. Esas industrias tendrán que satisfacer el mercado regional y el de terceros países, y deben caracterizarse por sus efectos estimulantes actuales y futuros sobre ramas de la actividad industrial. Como ejemplo se pueden citar las

industrias que producen automóviles y vehículos y otros equipos de transporte, productos especiales de metal, maquinaria eléctrica y no eléctrica, artículos electrónicos, productos químicos y plásticos. Esas industrias podrían ejercer efectos muy catalíticos en América Latina en la importación y difusión de las normas internacionales de calificación de la mano de obra industrial, que tendrían efectos secundarios favorables sobre otras formas de la actividad económica.

Además, cuando se tiene en cuenta el desnivel tecnológico que existe actualmente entre los países avanzados y América Latina, y la medida en que parece acentuarse este desnivel con el tiempo, salta a la vista que la industria de la región ha de progresar apreciablemente en el próximo decenio para que América Latina no se vea condenada a permanecer en la periferia de la economía mundial. Esta gran transformación industrial evidentemente no se producirá si el esfuerzo para aumentar las exportaciones de productos manufacturados se concentra principalmente en productos como frutas enlatadas, madera contrachapada, aceites comestibles refinados, alimentos para animales, calzado y muebles, por importantes que sean estos productos para lograr un primer acceso al mercado.

Por consiguiente, el resto de este trabajo se ocupará de examinar algunos de los problemas vinculados con la transmisión efectiva a América Latina de las técnicas y la organización industrial moderna de los centros avanzados de América del Norte, Europa occidental y otras regiones. Asimismo se examinarán varias políticas que alentarían la transferencia de tecnología, respaldada o no por recursos de capital, y se analizarán asimismo las repercusiones de estas proposiciones para la política comercial futura de la región. Por último, se estudiarán los efectos de la aceptación de una estrategia de fomento industrial y de crecimiento impulsado por las exportaciones sobre las instituciones y programas que existen actualmente en América Latina para estimular las exportaciones, y se señalarán algunas medidas de política.

2. La transferencia de tecnología

En su sentido más amplio, la tecnología abarca los conocimientos técnicos y administrativos contenidos en el capital físico y humano y en publicaciones, y que se transmite de una región a otra en diversas formas. Entre las formas más importantes de transferir la tecnología cabe mencionar *a)* la entrada de libros, periódicos y otras publicaciones técnicas y científicas; *b)* el movimiento de personas entre países; *c)* la importación directa de maquinaria y equipo

por los países en vías de industrialización; *d*) la afluencia directa de capital extranjero unida a la de equipo y personal especializado; *e*) la utilización de acuerdos de licencias, patentes y de transmisión de conocimientos técnicos; *f*) la aplicación de programas de cooperación técnica (bilateral e internacional). Estas diferentes formas de transferencia no se excluyen mutuamente, y quizá en determinado proyecto industrial haya que usarlas todas o la mayoría de ellas a fin de incorporar con éxito los instrumentos e ideas productivas en el proyecto.

Sin embargo, para eliminar efectivamente el creciente desnivel tecnológico entre los países avanzados y América Latina, lo que realmente debe transferirse de los primeros a los segundos no son simplemente los procesos tecnológicos más modernos, sino más fundamentalmente la capacidad tecnológica, es decir la aptitud para innovar y hacer adaptaciones. Indudablemente, debe iniciarse en la región un movimiento vigoroso para elevar el nivel actual de capacidad tecnológica, aunque sólo sea para asegurar la absorción satisfactoria de una corriente mayor de tecnología extranjera, y su adaptación adecuada a la dotación de recursos y a la estructura económica que existe en los diversos países. Por lo tanto, el examen que se hace a continuación versará en parte sobre la necesidad de fortalecer la capacidad tecnológica de la región, y en parte sobre las cuestiones vinculadas con la selección de la tecnología adecuada que se importaría, y la determinación de los métodos más satisfactorios para efectuar la transmisión, desde el punto de vista latinoamericano.

a) *La capacidad tecnológica de la región*

Puede afirmarse con justicia que si bien la capacidad tecnológica actual en América Latina es probablemente muy superior a la de las regiones en desarrollo de Asia y de África, es inadecuada como base para absorber una rápida corriente externa de nueva tecnología industrial. Esa capacidad no se encuentra suficientemente organizada ni en la región en su conjunto ni en los países. Suele no estarlo tampoco en las industrias, debido a que hasta ahora ha privado en las empresas latinoamericanas un tipo de transmisión de conocimientos técnicos de "circuito cerrado", y a que no existen instituciones regionales y nacionales adecuadas para hacer una difusión más generalizada de las tecnologías importadas y para capacitar a los técnicos. La deficiencia relativa del sector privado en muchos países latinoamericanos, y el efecto debilitador de la industrialización basada en la sustitución de importaciones en el mejoramiento de productos y procesos, han con-

tribuido a las deficiencias y a la desorganización de la capacidad tecnológica de la región.

Estas deficiencias han frenado a su vez la importación a América Latina de algunas técnicas modernas de producción y de los conocimientos técnicos afines, ideados en otras regiones por empresas extranjeras bajo la protección de los derechos de patente, y que no han sido puestos a disposición de la empresa latinoamericana, porque los propietarios extranjeros de las patentes encuentran más difícil y más caro efectuar la transmisión de la tecnología a América Latina que a otras regiones más industrializadas. Por consiguiente, este es uno de los típicos círculos viciosos vinculado con el desarrollo económico. Como la capacidad tecnológica es relativamente deficiente se retrasa la importación de las técnicas más modernas de producción, y por ese motivo la capacidad tecnológica de las regiones en desarrollo continúa siendo relativamente deficiente.

El desarrollo de la capacidad tecnológica latinoamericana se ve limitado también porque los recursos, el campo de actividades y la visión de los empresarios de la pequeña y mediana industria —característica de América Latina— son demasiado restringidos como para que puedan evaluar, elegir y aplicar en forma adecuada la tecnología extranjera disponible, incluso aunque gran parte de ella sea de dominio público y no esté limitada por la dificultad de acceso o los costos que significan los derechos de patente. Muchos países, y en especial el Japón, han logrado atenuar los efectos de esta situación desfavorable adoptando una serie de medidas gubernamentales destinadas a estimular entre los pequeños fabricantes la solidaridad industrial más bien que la actitud de empresario individual. Se ha estimulado así la formación de asociaciones industriales y comerciales; la creación de institutos de investigación que atienden a varias empresas; la concesión de exenciones tributarias especiales para estimular la investigación y el desarrollo y los programas de formación de personal en el sector privado; la asignación de divisas para contratar asesores técnicos extranjeros; el uso intensivo del sistema de formación del personal homólogo por expertos extranjeros, y la adopción de una política oficial de asistencia financiera a la empresa privada que permite al personal clave especializarse en el extranjero.

Algunos de los métodos para estimular la creación de una conciencia de progreso técnico y el espíritu de competencia entre las empresas pequeñas y medianas han sido ya introducidos en pequeña escala en los países más industrializados de América Latina, pero continúa siendo necesaria la adopción de políticas decididas y sistemáticas en este campo. Sin embar-

go, es poco probable que el reconocimiento de la necesidad de adoptar esas políticas y la aplicación de las mismas tuviera mucho éxito si no se eleva simultáneamente el nivel general de capacidad administrativa existente en esas empresas. Así, parecería muy necesario que los gobiernos latinoamericanos estimularan decididamente la formación de vínculos estrechos y permanentes entre las universidades y el sector privado y ayudasen financieramente a la creación y el funcionamiento de escuelas de administración de empresas en las universidades. Esas escuelas elaborarían sus cursos teóricos y prácticos de estudio en la colaboración con el sector privado más estrecha compatible con el mantenimiento de su independencia académica. Además, sería necesario respaldar estas políticas con una fuerte campaña para estimular al sector privado a llenar los cargos administrativos con egresados de esas escuelas de administración. Constituiría un enorme desperdicio de recursos naturales que estos egresados se vieran obligados a emigrar en busca de empleo adecuado debido a que las empresas privadas se muestran reacias a modificar su punto de vista tradicional en materia de administración.

La migración general de hombres de ciencia y técnicos a los países de desarrollo económico avanzado, que ha ganado creciente impulso en los dos últimos decenios, ha sido a la vez causa y consecuencia del relativo atraso en que se encuentra la capacidad tecnológica de la región. Lograr invertir esta tendencia constituiría en sí una importante innovación en América Latina, y los resultados de esta inversión serían muy favorables para el progreso industrial futuro de la región. Las políticas mencionadas serían beneficiosas para la región en mayor o menor grado al crear oportunidades de empleo para el personal latinoamericano en la investigación básica y aplicada y en las actividades funcionales desarrolladas por las universidades e institutos tecnológicos, y en la empresa privada.

No se puede esperar que la adopción de esas políticas para estimular la formación técnica y difusión sistemática y generalizada de la tecnología en América Latina produzca grandes resultados en unos pocos años. Dichas políticas deben considerarse necesariamente como parte de una estrategia de industrialización a largo plazo y con ese punto de vista no cabe duda de que la acción de los gobiernos producirá a la postre un profundo cambio en el ambiente tecnológico y en la capacidad de producción industrial de la región. A este respecto es interesante señalar el éxito espectacular del Japón, en cuanto a la creación de una capacidad tecnológica nacional y al desarrollo de la capacidad de imitación creadora, que tanto

ha contribuido al aumento del comercio internacional del país en los últimos diez años.

En el Japón se han estado aplicando políticas nacionales sistemáticas para mejorar la capacidad técnica de las empresas pequeñas durante casi un siglo, y gracias a eso el país dispone ahora de una fuerza de trabajo industrial altamente calificada, de los ingenieros y técnicos especializados necesarios para adaptar las técnicas extranjeras a las necesidades del Japón y para mejorar esas técnicas con el transcurso del tiempo, de una élite de empresarios dotada de grandes conocimientos técnicos, y de un sector fuerte, y bien integrado, de pequeños subcontratistas industriales capaces de producir artículos que se ciñen a las normas de ingeniería establecidas, y de cumplir estrictamente plazos rigurosos de producción.

Por estas razones el Japón no adolece de las deficiencias del dualismo tecnológico que caracteriza a América Latina. El sector de la pequeña industria que hace uso intensivo de la mano de obra puede coexistir con el sector industrialmente avanzado que hace uso intensivo del capital debido a la gran eficiencia que prevalece en la subestructura industrial de la economía. Además, debido a esta eficiencia se puede lograr cierto progreso tecnológico con muy pocas inversiones de capital, simplemente como subproducto de la experiencia de producción que se traduce en una mejor organización del movimiento de la producción, en mejores métodos de administración, en sistemas más perfectos de control de calidad, en un mejor aprovechamiento de la mano de obra, etc. Es efectivo que hay una demora antes de que se llegue a un alto grado de eficiencia en un país y de que ésta se difunda en la estructura industrial, pero la experiencia de otros países en vías de desarrollo, como Israel, Corea y China (Taiwan) muestra que se puede mejorar apreciablemente y con gran rapidez la capacidad tecnológica siempre que las políticas del gobierno estén bien concebidas y se lleven decididamente a la práctica.

Hay que reiterar que las políticas del gobierno propiciadas en este trabajo deben ser respaldadas por otras políticas nacionales y regionales inteligentes a fin de estimular al máximo los esfuerzos de exportación de manufacturas, y que hay que acelerar el movimiento hacia la integración regional. Quizá no sea fácil persuadir a los productores industriales de América Latina, especialmente los establecidos en países pequeños, de que dejen de usar prácticas de producción vinculadas con un clima industrial generado por la sustitución de importaciones, y mucho menos lograr que participen activamente en un movimiento para aumentar la competencia tecnológica, a menos que se sientan

estimulados también por las perspectivas reales de acceso de sus productos a grandes mercados externos y de obtener buenas ganancias.

En suma, hay razones valederas para afirmar que es necesario ampliar y perfeccionar la capacidad tecnológica de América Latina, en parte porque esos cambios tenderían a mejorar la calidad de la producción industrial y estimular un movimiento de manufacturas que mejor se adapten a las características de la demanda de los mercados internacionales, y también porque el perfeccionamiento tecnológico general de la región parecería ser una condición muy necesaria para acelerar y robustecer el proceso de selección, importación, adaptación y absorción de la tecnología extranjera por las empresas públicas y privadas.

Como se dijo en el párrafo anterior, los gobiernos podrían introducir programas nacionales integrados de organización industrial, investigación y desarrollo, y los programas de formación de técnicas y de empresarios respaldados por subvenciones directas del gobierno e incentivos tributarios; en la esfera regional se podría considerar si es viable establecer cuanto antes un instituto latinoamericano de investigación y fomento tecnológico, que estaría facultado para mantener relaciones estrechas de trabajo con los centros de tecnología avanzada de los países altamente industrializados y con los institutos de tecnología nacionales que ahora existen y con los que se han de establecer en la región. El personal de ese instituto estaría formado por hombres de ciencia y técnicos latinoamericanos muy calificados, y podría desempeñar funciones de asesoramiento y de capacitación para las empresas industriales de los países miembros. Habría de realizar su labor principal en estrecha vinculación con la corporación regional de fomento industrial si se crea dicha institución para acelerar las inversiones necesarias al progreso industrial de la región.

Asimismo, los países deberían solicitar ayuda técnica y financiamiento internacional para asegurar la ejecución de los programas nacionales y regionales de desarrollo técnico. En la actualidad varios organismos de las Naciones Unidas prestan asistencia técnica, principalmente sobre la base de programas por países, en materia de productividad industrial, control de la calidad de productos y procesos, educación y formación técnica, y organización y administración de pequeñas empresas. Los principales organismos que participan en esta labor son la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

(ONUDI), pero desgraciadamente la ayuda prestada no está tan bien organizada y coordinada como para dar los beneficios máximos en este campo de actividad. Por consiguiente, parecería muy necesario crear un programa de las Naciones Unidas para el desarrollo y la investigación técnica en el cual participarían todos los organismos según sus recursos, y en virtud del cual se formularían y pondrían en práctica programas intensivos y bien coordinados de ayuda a América Latina (y a otras regiones en desarrollo).

Los acuerdos bilaterales de asistencia técnica sobre la materia podrían integrarse con los proyectos elaborados en virtud de ese programa, y cuando otras instituciones que conceden ayuda, como el Grupo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mostraran interés por alguna actividad, se las podría invitar a participar en el programa. La asistencia técnica prestada en virtud del programa estaría estrechamente vinculada con las necesidades de las empresas privadas, y los organismos de las Naciones Unidas podrían considerar la posibilidad de apartarse de su práctica tradicional de concentrar la ayuda en los proyectos estrictamente gubernamentales.

b) Selección e importación de tecnología

La industrialización basada en la sustitución de importaciones ha introducido ya sin duda una compleja tecnología en América Latina, pero como se ha dicho en la discusión precedente, no ha creado en la región el espíritu de innovación y experimentación permanente que caracteriza a los países industriales progresistas, ni ha llevado a la formación de una estrategia clara en la relación con el tipo de tecnología extranjera que se ha de traer a América Latina en el futuro. Es sabido que muchos de los avances industriales logrados en los países industrialmente desarrollados son del tipo que economiza mano de obra y hace uso intensivo del capital, pero América Latina necesita desarrollar actividades económicas productivas que absorban mucha mano de obra. En igualdad de condiciones, sería aconsejable elegir las tecnologías que permitan ahorrar capital y hacer uso intensivo de la mano de obra. Sin embargo, las demás condiciones rara vez dejan de variar y al elegir entre la tecnología más moderna o una intermedia, los que toman las decisiones en la práctica tienen que optar entre distintos productos. La elección queda así estrechamente vinculada a los productos más bien que a los procesos y la selección de la tecnología adecuada depende fundamentalmente de consideraciones relacionadas con la comercialización, que pue-

dan estar estrechamente vinculadas con las posibilidades de exportación. Se manifiesta así nuevamente la íntima relación que hay entre la tecnología y la comercialización para la exportación.

En la elección de la tecnología extranjera particular que se ha de importar influyen profundamente los conocimientos que tengan quienes tienen que hacer la elección —de ahí la importancia del estado actual en que se encuentran los conocimientos técnicos de la industria latinoamericana— y también el método de financiamiento empleado. Cuando la tecnología se importa sobre la base de préstamos condicionados, la elección de la industria beneficiaria suele ser limitada y, principalmente por este motivo, esta forma de crédito internacional es objeto de muchos reparos en la actualidad. Además, incluso cuando la elección es completamente libre y queda enteramente al criterio de los que hacen la elección, el tipo preciso de tecnología que se ha de importar puede variar de un país a otro, de una industria a otra, y de una empresa a otra de una industria determinada. Esto equivale a decir que las técnicas extranjeras *más modernas* no tienen por qué ser necesariamente las más apropiadas para América Latina.³

Indudablemente, el criterio de máxima absorción de mano de obra debe ejercer fuerte influencia en las decisiones relacionadas con la importación de técnicas extranjeras a América Latina, e igualmente el criterio de la posible adaptación satisfactoria de la técnica elegida al medio latinoamericano y la naturaleza y el volumen de materia prima autóctona. Es prácticamente imposible establecer principios que rijan el proceso de selección de la tecnología importada en todos sus aspectos, pero se puede afirmar con seguridad que quizá no se logren los beneficios óptimos de la tecnología que afluye a América Latina a menos que la selección de las técnicas que se han de introducir esté muy estrechamente relacionada con una estrategia nacional y regional de desarrollo industrial vinculada con un programa adecuado de comercialización de las exportaciones.

La asistencia internacional para la selección de la tecnología más adecuada que se ha de importar puede ser prestada a América Latina y a otras regiones en desarrollo como un servicio integral del programa de las Naciones Unidas ya propuesto para el desarrollo y la investigación técnica. Otras proposiciones que valdría la pena examinar son: a) la creación

³ Desde principios del decenio 1960 se han construido tres hornos de solera abierta en México, aunque el proceso convertidor de oxígeno suele considerarse más moderno y económico.

de un banco mundial de conocimientos técnicos al cual recurrirían los países en desarrollo, idea emanada de la conferencia sobre cooperación internacional convocada por el Presidente Johnson en los Estados Unidos; y b) el establecimiento de centros de transferencia de la tecnología que vincularían los centros de crecimiento dinámico de los países industriales avanzados con las empresas industriales de los países en desarrollo. El personal de esos centros estaría compuesto por ingenieros con orientación dinámica, y sería financiado con aportes de los países desarrollados. No solo reunirían y difundirían las informaciones relacionadas con las tecnologías no patentadas existentes y los posibles proveedores de tecnologías patentadas, sino que darían asistencia técnica para la negociación de acuerdo con los proveedores extranjeros en representación de las empresas latinoamericanas.⁴

Algunos países en desarrollo estiman que se requiere cierto control del Estado para asegurar que la importación de la tecnología extranjera por las empresas públicas y privadas no lesione los intereses nacionales a largo plazo, y que se reduzcan al mínimo los impedimentos a la amplia difusión de la nueva tecnología luego de su importación. Para ejercer un control efectivo es necesario que el Estado tenga una visión global de la relación entre la importación de tecnología extranjera y la política económica general, y que establezcan criterios prácticos y eficaces para juzgar las proposiciones formuladas por las empresas nacionales relacionadas con la introducción de tecnología extranjera.

Por ejemplo, en Israel se considera razonable aplicar los siguientes criterios para juzgar los acuerdos que se han de concertar con los proveedores extranjeros de tecnologías y conocimientos técnicos nuevos a ese país:

- a) ¿Contribuirá el proyecto a mejorar el balance de pagos?
- b) ¿Contribuirá el proyecto a mejorar la productividad y la eficiencia?
- c) ¿Contribuirá el proyecto a permitir la penetración efectiva en los nuevos mercados?
- d) ¿Está próxima cualquier otra empresa del país a adquirir conocimientos técnicos en el mismo campo de producción?
- e) ¿Hay posibilidades de que los conocimientos se tornen obsoletos a corto plazo?
- f) ¿Estará relacionado el proyecto con la pro-

⁴ Esta proposición fue formulada por primera vez por el Comité Asesor sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo en su tercer informe (E/4178) al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Véase asimismo Dudley Seers, "Big Companies and small countries: a practical proposal", *Kyklos*, vol. XVI (1963), fasc. 4, pp. 599 a 608.

ducción de artículos que se comercializarán solamente dentro del país?

g) ¿Está el proyecto relacionado con la adquisición de servicios técnicos extranjeros que podrían ser suministrados por fuentes nacionales?

h) ¿Es favorable el tamaño de la nueva empresa propuesta en comparación con el tamaño medio de las actividades similares establecidas en el extranjero?

i) ¿Guarda el proyecto una relación adecuada con las perspectivas de colocación del producto en el mercado extranjero?

Muchos países latinoamericanos ya están ejerciendo un fuerte control sobre los acuerdos concertados por sus nacionales con extranjeros relativos a la importación de tecnología, en la medida en que la asignación de divisas para el reembolso del capital o el pago de derechos de patente requiere la aprobación previa del Banco Central o del Ministerio de Hacienda, y que las leyes de estímulo a las inversiones industriales establecen ciertos requisitos legales. Sin embargo, ese control suele ser en gran medida administrativo y está vinculado con la posición del balance de pagos a corto plazo, más bien que por las necesidades de la política comercial y de industrialización a largo plazo. Por lo tanto, parecería necesario que los países latinoamericanos elaboraran políticas nacionales adecuadas para adecuar la afluencia de tecnología extranjera a los intereses nacionales, y se debería estimular al sector privado y a las universidades e institutos tecnológicos a colaborar permanentemente con el gobierno en la elaboración de esas políticas.

Con todo, cabe recordar que como la mayor parte de la tecnología industrial moderna constituye en realidad un activo de la empresa, la principal transmisión de tecnología entre los países se hace en el plano de la empresa, y los sistemas de control gubernamentales que son demasiado inflexibles o burocráticos pueden perjudicar más al desarrollo tecnológico a largo plazo de América Latina que un sistema sin restricciones. Por ese motivo, se sugiere que se ideen sistemas de control que faciliten la expresión y evaluación adecuada de los puntos de vista de los técnicos y hombres de negocios antes de que se adjudiquen las propuestas de proyectos, y que los códigos administrativos aplicados a esos sistemas incluyan derechos efectivos de apelación contra las decisiones adoptadas por el gobierno. La legislación que autoriza la creación de un sistema de control de esta índole debería establecer de preferencia un sistema independiente de revisión del funcionamiento del sistema después de transcurrido un plazo razonable, y se podría pedir a los or-

ganismos de asistencia técnica internacional que proporcionaran asesores con este objeto.

c) *Métodos de transmisión de tecnología*

Conviene y es útil considerar la transmisión de tecnología de los países industrialmente avanzados a los países en desarrollo en función solamente de proyectos concretos, pero en la práctica la rapidez y la índole de la transmisión estarán determinadas por muchos factores: la naturaleza y las disposiciones de la ley de patentes internacionales; las actitudes de los proveedores y de los beneficiarios, incluido el público general, los políticos, los hombres de negocios y los técnicos; y el grado general de instrucción que prevalece en los países receptores. La transmisión efectiva de tecnología supondrá a menudo establecer grandes industrias que ejercen o ejercerían un monopolio en los países beneficiarios, de suerte que las disposiciones legales especiales para proteger el interés público de los monopolios existentes en los países proveedores y beneficiarios tendrían asimismo una influencia importante en la rapidez y la magnitud del proceso de transmisión de tecnología.

No obstante, al enfocar la atención en los proyectos concretos se pueden exponer más claramente los problemas vinculados con la transmisión de tecnología desde el punto de vista del país o región beneficiarios, y formular así proposiciones para resolver estos problemas. Asimismo, es posible, mediante el uso de proyectos, identificar más rápidamente algunos de los obstáculos a la transmisión de tecnología considerada desde el punto de vista de los proveedores, y evaluar el alcance y la naturaleza de los cambios que deben hacerse en el país beneficiario para eliminar, o por lo menos reducir, estos obstáculos. Asimismo, debería tenerse en cuenta que una de las razones fundamentales por las cuales la transmisión de muchas tecnologías fracasa en los países beneficiarios es que la tecnología original fue creada dentro de un marco económico y social particular, que no es trasladado, y que en muchos casos es imposible trasladar.

Ese hecho sirve también para explicar en parte las razones por las cuales la transmisión de tecnología se ha efectuado con más rapidez entre los países avanzados que entre los en vías de desarrollo, y también que cuando la transmisión de técnicas modernas a los países en vías de desarrollo es efectuada por grandes empresas extranjeras, en lugar de difundirse esas técnicas ampliamente en el país beneficiario suelen quedar limitadas a enclaves en los cuales la empresa en desarrollo ha tratado de

calcar el medio económico y social en que se creó la tecnología importada en el país proveedor. No obstante, este raciocinio no explica enteramente la creación de enclaves de desarrollo económico en algunos países latinoamericanos.

Gran parte de la tecnología industrial moderna puede ser considerada neutra con respecto al medio cultural, y el hecho de que las empresas cuyos centros de gravedad se encuentran en los países industrialmente avanzados no hayan difundido en forma activa y general las nuevas técnicas de producción en los países en desarrollo sugiere que: *a)* la tecnología empleada en los países avanzados no se adapta siempre bien a los recursos y al clima de producción y de comercialización del país en desarrollo; *b)* lo que se necesita en general en los países en desarrollo, y en América Latina en particular, como ya se ha destacado en este trabajo, es la capacidad para inventar y perfeccionar nuevas técnicas de producción autóctonas y *c)* que la transmisión de tecnología no debe dejarse enteramente liberada a la negociación entre las empresas proveedoras y beneficiarias que desarrollan sus actividades en las condiciones muy imperfectas de mercado vinculadas con los movimientos internacionales de tecnología y conocimientos técnicos.

Por consiguiente, aunque la transmisión de tecnología de una empresa a otra parezca a primera vista un método muy flexible y satisfactorio para asegurar la difusión adecuada de la nueva tecnología importada de los países industrialmente avanzados a América Latina, salta a la vista que muchos de los acuerdos convencionales para la transmisión de tecnología no han logrado conciliar adecuadamente los distintos intereses de la empresa proveedora, la empresa beneficiaria y el gobierno beneficiario. Los puntos en disputa se refieren principalmente a cuestiones de propiedad y control, al costo de la transmisión para el beneficiario, a la forma en que se transfiere el costo en beneficio del proveedor, y a la naturaleza y magnitud del desarrollo de la capacidad de investigación en la empresa beneficiaria. Estas cuestiones pueden complicarse aún más debido a que la transmisión de tecnología de empresa a empresa puede entrañar la participación de empresas públicas, privadas o mixtas del país proveedor o beneficiario, y la transmisión de tecnología puede o no estar vinculada con la transferencia de capital de inversión.

Se pueden usar varios métodos para transmitir la tecnología entre las empresas de los cuales el principal es la creación de empresas filiales o asociadas, el uso de consorcios, de acuerdos de patente, de contratos para efectuar estudios de factibilidad, contratos de servicios

de ingeniería que incluyen el diseño y la construcción de las instalaciones, contratos por administración y por obra terminada. Desde el punto de vista del país beneficiario el tipo óptimo de acuerdo para la transmisión de tecnología depende en parte del tipo de actividad industrial considerada, y en parte de la naturaleza de los planes de desarrollo previstos para determinadas industrias. Por ejemplo, en las industrias dinámicas desde el punto de vista tecnológico la principal preocupación de las empresas latinoamericanas debería ser la de negociar los acuerdos con los proveedores extranjeros que mejor aseguren el acceso fácil y permanente a la información técnica relacionada con el producto patentado y su proceso de elaboración, en tanto que en las industrias más tradicionales en las cuales el progreso tecnológico es más lento, lo más importante para las empresas latinoamericanas es concertar los convenios más adecuados para asegurar el suministro óptimo de conocimientos administrativos. Además, es posible que una sola empresa extranjera no sea capaz de suministrar satisfactoriamente los conocimientos técnicos requeridos en todas las etapas de crecimiento de las nuevas empresas, de modo que las empresas latinoamericanas deben tratar de concertar acuerdos flexibles de plazo limitado en el caso de las industrias que se caracterizan por su rápida evolución tecnológica.

Al esforzarse por hacer la elección óptima en materia de acuerdos de transmisión de tecnología los dirigentes latinoamericanos pueden encontrarse ante ventajas y desventajas inconmensurables y muy variadas, vinculadas con los diferentes tipos de acuerdos en lo que toca al grado de adelanto de la tecnología ofrecida, la calidad de los conocimientos técnicos, y la actitud con respecto a la amplitud de los márgenes de utilidad, a la reinversión de las utilidades, al nivel de salarios y las condiciones de empleo que han de ofrecerse a la fuerza de trabajo. En casos como éstos sólo puede llegarse a una decisión final satisfactoria sobre la base de las consideraciones indicadas en el párrafo anterior, que a su vez deben fundarse en las estrategias de exportación y de industrialización a largo plazo.

En los casos en que la tecnología extranjera se introduce en un país en desarrollo vinculada con inversiones directas, muchos de los problemas relacionados con la elección de las técnicas concretas que se han de transmitir, el diseño y la construcción de las instalaciones, y el tipo de organización administrativa que se ha de introducir, suelen resolverse cuando ya se ha tomado la decisión de permitir a determinada empresa extranjera que haga la inversión directa. Sin embargo, incluso cuando se

estipulan cuidadosamente cláusulas de salvaguardia para asegurar que la nueva empresa se establezca y funcione de acuerdo con lo que se consideran los intereses nacionales, pueden presentarse muchos problemas con el tiempo, aunque sólo sea debido a que los acuerdos particulares concertados para hacer la inversión directa ya sea en forma de empresas filiales o empresas asociadas, reflejarán generalmente el poder de regateo relativo de las empresas proveedoras y beneficiarias; además, cuando la tecnología que se ha de transferir está protegida por patentes o los beneficiarios estén demasiado deseosos de obtener la inversión directa para la creación de empleos o por otras razones, no será muy fuerte la posición de los beneficiarios en las negociaciones.

Por ejemplo, esas nuevas empresas pueden explotarse deliberadamente en una forma que les impida competir en los mercados de terceros países con las filiales establecidas por el proveedor extranjero, o con la empresa propietaria de la patente, o pueden ser controladas por gerentes que se niegan a comprar el equipo local disponible aunque sea adecuado, o se niegan a concertar contratos con los proveedores locales de equipo que permitirían a dichos proveedores adaptar y mejorar su producto hasta cumplir con las normas exigidas; en esa forma las filiales nunca dejan de ser filiales. Otras dificultades pueden emanar del hecho de que los gerentes de la empresa pueden mostrarse reacios, por una serie de razones, a incorporar en sus técnicas de producción los últimos avances logrados en la industria. También en este caso, cuando se establecen esas empresas en un medio protegido, debido a la importancia que se atribuye en la política nacional a la sustitución de importaciones, los administradores pueden no estar dispuestos a emprender seriamente la tarea de transformar su producto y procesos para asegurar la mejor adaptación de la producción a los recursos y aptitudes disponibles en el país beneficiario. Cuando ocurre esto, la empresa de propiedad extranjera, al ignorar la oportunidad que se le presenta de hacer un aporte significativo al mejoramiento general de la capacidad tecnológica, lesiona los intereses nacionales a largo plazo del país beneficiario.

Por estos motivos, los gobiernos de algunos países (el Japón es un ejemplo notable) han desalentado sistemáticamente las inversiones directas como medio de asegurar la transmisión de la tecnología. Sin embargo, dada la aguda escasez de capital para financiar inversiones arriesgadas y la relativa deficiencia de la capacidad tecnológica de América Latina, será necesario en el futuro aceptar, y más aún estimular activamente, la afluencia a la región

de un volumen apreciable de nuevas inversiones directas procedentes de fuentes externas privadas y públicas. Es así muy necesario, desde el punto de vista del país beneficiario, tratar de reducir las desventajas de las inversiones directas, y para lograr este objetivo será necesario que en América Latina se formulen políticas nacionales y regionales coherentes entre sí en materia de desarrollo industrial. Esas políticas, no sólo deben tener en cuenta los aspectos relacionados con la integración económica de la región, sino también —como se ha subrayado repetidamente en este trabajo— las necesidades del comercio exterior y de la industrialización de los países latinoamericanos. Además, esas políticas deben ser formuladas de preferencia sobre la base de un consenso entre los principales partidos políticos que existen en los países miembros, de suerte que sea posible llevarlas a la práctica, y se aprecie claramente que están siendo ejecutadas sobre una base racional y sostenida a largo plazo.

Será necesario asimismo que aumente apreciablemente la competencia técnica de los dirigentes latinoamericanos antes de que lleguen a la etapa en que puedan negociar con los proveedores extranjeros de fondos de inversión y de tecnología. Para lograr este fin habría que recurrir a la asistencia técnica internacional, y los gobiernos latinoamericanos deben insistir vigorosamente en que los diversos organismos internacionales les suministren este tipo de ayuda, de preferencia dentro del ámbito de un Programa de las Naciones Unidas para la Investigación y el Desarrollo Técnico, cuya creación ya fue sugerida. Como se sabe, muchos gobiernos latinoamericanos se muestran marcadamente adversos a aceptar las inversiones extranjeras directas en su territorio, lo que ha redundado prácticamente en el cierre de esta vía especial de transmisión de la tecnología a los países respectivos.

Una de las formas de reducir los efectos negativos de esta aversión, si el método de las empresas asociadas no puede adaptarse para lograr este propósito, sería que esos gobiernos latinoamericanos indicaran que en el futuro estarían dispuestos a permitir las inversiones directas cuando son efectuadas por auténticas sociedades internacionales cuyos fondos de capital, talento administrativo, y decisiones en materia de política son controladas por nacionales procedentes de diferentes países, y en las cuales ningún país tiene un interés dominante. Sigue siendo efectivo, a pesar de las limitaciones subrayadas, que es más probable que los proveedores extranjeros de tecnología y de conocimientos técnicos trabajen enérgicamente para establecer nuevas empresas en América Latina cuando tie-

nen interés directo y posibilidades de lucro en el éxito de la empresa.

Cuando se desea importar tecnología independientemente de las inversiones directas, que es lo que suele ocurrir cuando hay capital interno disponible para invertir, o cuando los recursos externos se ponen a disposición de los países en desarrollo en forma líquida, hay muchos tipos de acuerdos que se utilizan para asegurar el acceso a la tecnología moderna. Los tipos principales son: estudios de factibilidad, acuerdos de patentes, contratos por administración, y contratos por obra terminada, conjuntamente con muchas combinaciones de estas formas. En teoría, entonces, los inversionistas de los países en desarrollo tienen libertad para iniciar negociaciones con los proveedores extranjeros eligiendo el convenio particular que parece proporcionar la tecnología requerida y los conocimientos técnicos al menor costo, que menos perjudica los intereses nacionales y que ofrece mayores beneficios, pero en la práctica durante el curso de las negociaciones quizá se les inste a aceptar el segundo entre los mejores convenios debido a la enorme fuerza de regateo que suelen poseer los proveedores extranjeros de tecnología. Es efectivo que algunos tipos de tecnología pueden obtenerse directamente en el mercado de las firmas de consultores especializados y de los proveedores de equipo industrial, pero éste puede resultar un procedimiento peligroso a menos que los beneficiarios conozcan bien sus necesidades precisas desde el punto de vista técnico, y posean una habilidad probada para aprovechar satisfactoriamente la tecnología obtenida por estos medios.

Los acuerdos en que se prevé simplemente la realización de estudios de factibilidad suelen limitar la responsabilidad del proveedor extranjero a la realización de un análisis sobre los aspectos técnicos y comerciales de un proyecto determinado. Con todo, muchos países latinoamericanos se han dado cuenta ya de que estos acuerdos pueden traducirse en la realización de estudios de valor muy limitado, a menos que el alcance y la naturaleza de esos estudios se definan cuidadosamente y con todos sus pormenores en el acuerdo concertado entre las partes. En el caso de algunos acuerdos de patentes, quizá no se produzca transmisión alguna de tecnología, sino simplemente que el propietario otorgue al beneficiario el derecho a usar la patente, la marca registrada, el invento y los procesos, en tanto que en otros casos quizá se produzca la transmisión de los conocimientos técnicos, o haya que importar la tecnología de un tercer proveedor que fabrica el equipo, pero no posee los derechos de patente.

El Japón ha hecho extenso uso de las patentes extranjeras en los dos últimos decenios para

mejorar la calidad de su capacidad tecnológica industrial, e Israel se ha servido de este método, especialmente en relación con el desarrollo de los productos químicos, farmacéuticos, plásticos, maquinaria eléctrica y no eléctrica, y de equipo de transporte para la industria. En América Latina el uso generalizado de las patentes extranjeras ha caracterizado el desarrollo industrial de México, pero este método de adquisición de la tecnología ha sido empleado en mucho menor grado en la Argentina, el Brasil, Colombia y Chile. Cuando se ha recurrido en América Latina al uso de patentes parecería que el estímulo que ha movido a los beneficiarios a concertar acuerdos de patente ha sido principalmente la protección vinculada con el uso de la tecnología patentada.

Si bien los acuerdos de patente no suelen suponer el ejercicio de un control formal por el otorgante sobre la empresa del beneficiario, esos acuerdos pueden ser complejos y contener disposiciones relacionadas con el pago de honorarios o de derechos de patente o participación en las utilidades o en los ingresos brutos, de modo que en la práctica el otorgante tiene gran ingerencia en el manejo de la empresa. Quizá haya otros rasgos restrictivos de los acuerdos de patente que dificultan la aplicación de una estrategia coherente de industrialización y de fomento del comercio de exportación de América Latina. Por ejemplo, las restricciones sobre las facultades de los beneficiarios para pedir ayuda tecnológica complementaria a otros proveedores, restricciones de mercado (interno o externo) y restricciones sobre el uso de materiales autóctonos y componentes producidos localmente en el proceso de producción. Por lo general entonces, para ganar acceso a la tecnología por medio del método de las patentes, los países latinoamericanos han debido incurrir en gastos reales que han sido y continuarán siendo muy elevados, pero en muchos casos este método puede constituir la única forma de introducir a la región algunas tecnologías.

Los acuerdos de servicios técnicos que establecen el suministro de información y asesoramiento técnico especializado sobre una base permanente suelen no crear dificultades u obstáculos especiales para el beneficiario, excepto el problema fundamental, al comienzo, de la cuidadosa elección de la tecnología adecuada y de los acuerdos de construcción y de suministro de servicios de ingeniería suscritos con el proveedor; en cambio, los contratos por administración y los contratos de obra global suelen resultar difíciles de aplicar en la práctica, y algunas de las deficiencias actuales de la capacidad tecnológica general de la industria latinoamericana pueden atribuirse a las decisiones erradas y a los conflictos de opiniones

relacionados con los acuerdos y contratos de esta índole vigentes en el pasado.

Los acuerdos de construcción y de servicios de ingeniería sólo comprenden el suministro de conocimientos técnicos en relación con el diseño y la construcción de las instalaciones fijas y la organización del proceso de producción, una vez determinado el proyecto de inversión; los contratos de administración estipulan el suministro del personal administrativo principal y el ejercicio de un control administrativo por la empresa proveedora extranjera; en los contratos por obra terminada se suele establecer que un proveedor extranjero se hará cargo de todas las operaciones necesarias para crear y establecer una empresa productiva viable incluyendo a menudo la capacitación del personal, que luego es entregada a los beneficiarios como un proyecto en total funcionamiento. Estos tres tipos de acuerdos contractuales se caracterizan por el amplio control que ejerce el proveedor extranjero sobre la nueva empresa, y en el caso de los contratos por administración, el control puede persistir durante largo tiempo. Además, en los casos en que la tecnología se ha de introducir en forma creciente en la nueva empresa en estrecha vinculación con las etapas progresivas que va alcanzando la misma, el proveedor extranjero quizá tenga que ejercer un control mayor que el que se había acordado en el contrato original suscrito entre las partes.

Hay muchas posibilidades de deficiencias y roces inherentes a esos acuerdos de transmisión de tecnología en que el proveedor extranjero ejerce un control más fuerte sobre la nueva empresa, principalmente debido a que los intereses y actitudes de los portadores del progreso tecnológico rara vez están en completa armonía con los intereses y actitudes de los beneficiarios. Esa falta de armonía puede manifestarse en varias formas y suele fomentarla el hecho de que el proveedor extranjero se encuentra inevitablemente en una posición de superioridad tecnológica ante los beneficiarios. Por ejemplo, los beneficiarios de la nueva tecnología pueden llegar a creer que el proveedor extranjero ejerce demasiado control o exige una proporción demasiado elevada de las ganancias de la nueva empresa; o que con el tiempo la calidad de la tecnología suministrada no estará a la altura de las expectativas razonables; o que la capacitación de la fuerza de trabajo local es deficiente e inadecuada. Por otra parte, el proveedor puede sentirse incomodado por las decisiones que en materia de política logra imponer en la empresa y que impiden instalar una fábrica de tamaño óptimo porque este impedimento los obligue a instalar una, ya sea de capacidad deficiente o excesiva; o que demoran

la introducción de las actividades funcionales previstas con arreglo al programa convenido de antemano; o que obliguen a la empresa a desarrollar actividades especiales o a incurrir en gastos más altos de producción para lograr objetivos que rebasan las finalidades normales de la empresa.

Asimismo pueden surgir dificultades en las relaciones de trabajo entre el proveedor extranjero y los beneficiarios por efecto de cambios marcados impuestos por el gobierno beneficiario en la política nacional, y que eran imposibles de prever en el momento de suscribirse el contrato original de transmisión de tecnología y conocimientos técnicos. Las modificaciones de la política aplicada a los tipos de cambio, de la política fiscal general, la adopción de políticas antinflacionarias, especiales, los cambios en las condiciones y el suministro de crédito, y en las disposiciones y los alcances de las leyes de estímulo a la inversión industrial, ya sea que estas medidas se apliquen separada o conjuntamente, tienden a ocasionar graves deformaciones en la producción y comercialización de la nueva empresa, reduciendo así la eficacia del aporte tecnológico del proveedor extranjero y frustrando las expectativas de los beneficiarios.

Se han propuesto ya varias medidas para limitar las deficiencias vinculadas con estas formas tradicionales de la transmisión de tecnología, en lo que se refiere a los países en desarrollo, y algunas de las medidas propuestas bien podrían adaptarse con éxito a las necesidades de los gobiernos latinoamericanos que iniciaran un movimiento vigoroso para modernizar sus sectores industriales, siempre que dichos gobiernos insistieran activamente en que fueran de adopción general y perseveraran en sus propósitos. Este movimiento ya ha tenido un buen comienzo, y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se encuentra organizando una investigación sistemática de las experiencias de algunos países en desarrollo en materia de importación de tecnología y conocimientos técnicos de los centros industriales, y ya se han publicado varios estudios de casos.⁵ Además, se creó un Grupo de Trabajo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para examinar diversos aspectos de la transmisión de tecnología, especialmente desde el punto de vista de los países en desarrollo, y una resolución aprobada recientemente por la Junta de Comercio y Desarrollo establece que la UNCTAD debe crear un mecanismo intergubernamental permanente para fomentar la transmisión internacio-

⁵ Véase por ejemplo, Naciones Unidas, *Disposiciones para la transmisión de tecnología práctica a los países en desarrollo. Informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos*; estudios de los

nal de tecnología patentada y no patentada.⁶ El Comité de Manufacturas de la UNCTAD está haciendo asimismo una investigación sistemática sobre los efectos de las prácticas comerciales restrictivas en la transmisión de tecnología internacional.⁷

Asimismo hay actualmente gran interés internacional por las repercusiones nacionales e internacionales de las actuales leyes de patentes. En varios países se está revisando y codificando la legislación sobre patentes, especialmente en los Países Bajos, los países escandinavos, los países miembros del mercado común europeo, y Australia; y la Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Internacional (BIRPI) ha preparado modelos de leyes sobre patentes y marcas registradas.⁸ Es efectivo que las patentes estimulan el progreso tecnológico, pero se usan también para mantener posiciones establecidas de dominio del mercado y para restringir la difusión de la tecnología. Es muy necesario, y de fundamental importancia crear un sistema de patentes internacionales universal, que aplique un solo criterio para estimar las posibilidades de patentar un invento o proceso que centralice o coordine la administración del sistema de patentes internacionales, y que coordine el sistema y los procedimientos jurídicos. Mientras se organiza ese sistema universal es necesario coordinar y armonizar los sistemas nacionales vigentes actualmente, y los gobiernos latinoamericanos deberían insistir activamente en esa coordinación y armonización.

Asimismo, los gobiernos de los países latinoamericanos deberían establecer un proceso eficaz y controlado de revisión de los acuerdos suscritos para la transmisión de tecnología y conocimientos técnicos a la región para reducir al mínimo, cuando sea posible, los rasgos excesivamente restrictivos vinculados con las patentes y licencias, y crear una legislación sobre patentes o robustecer la existente, estableciendo la obligatoriedad de usar los procesos o fabricar los artículos que están protegidos por patentes en la zona de su competencia. Cuando las autoridades latinoamericanas conceden patentes a extranjeros, que luego no las utilizan en la región, se producen precios artificialmente elevados, y la relación desfavorable del intercambio de algunos países podría explicarse en parte por este tipo de protección comercial que se

casos del Brasil (E/4452/Add. 1), Israel (E/4452/Add. 2) y México (E/4452/Add. 3).

⁶ Las medidas adoptadas por la UNCTAD en su segundo período de sesiones figuran en el documento E/4452/Add. 4.

⁷ Véase UNCTAD, *Restrictive business practices* (TD/B/C.2/54).

⁸ Véase BIRPI, *Model Law or Developing Countries on Marks, Trade Names, Indication of Source and Unfair Competition* (Publicación N° 805 E).

aplica con la patente. Habría que insistir decididamente ante los gobiernos de los países industrializados para que estimularan a los nacionales de esos países a reducir las restricciones que suelen imponer a los usuarios de las patentes en América Latina.⁹

Se podría perfeccionar aún más esa política si los gobiernos de los países industrializados consideraran la posibilidad de usar sus fondos de ayuda externa para compensar a sus nacionales, de suerte que se pudiera extender a América Latina el uso de las patentes sin crear dificultades de balance de pagos. Un sistema de compensación internacional que funcionara en esta forma podría resultar aún más adecuado para las necesidades de los países latinoamericanos, y los gobiernos latinoamericanos deberían también pedir asistencia técnica internacional para fortalecer los sistemas nacionales de administración de patentes, y la formación de especialistas en legislación y adjudicación de patentes. Asimismo, no cabe duda que la armonización regional de la administración y legislación lograda en materia de patentes dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) constituiría un provechoso avance por las repercusiones que tendría sobre la transmisión efectiva de tecnología a la región.

d) *Reducción del costo de la transferencia tecnológica*

Sin adentrarse en el arduo problema de medir lo que cuesta verdaderamente a los países en desarrollo el acceso a la nueva tecnología por los medios tradicionales de transferencia que se examinaron antes, no cabe duda de que el costo financiero directo para muchos países es excesivamente alto, y que deberá reducirse marcadamente en el futuro si se desea estimular una corriente adecuada de nueva tecnología hacia los países en desarrollo, y en especial hacia América Latina. Para disminuir ese costo deberán trabajar de consuno los países industrializados, los países en vías de desarrollo y los organismos internacionales de asistencia técnica.

Los países industrializados como se sugirió antes, podrían influir considerablemente en aquéllos de sus nacionales que poseen alguna tecnología o información técnica, patentada o no, a través de una legislación adecuada, de la educación, la publicidad y de otros medios para lograr que se reduzca el costo de transferencia de esa tecnología y esa información a América Latina. Con el mismo fin podrían emplearse

⁹ Véase Naciones Unidas, *La función de las patentes en la transmisión de la tecnología a los países insuficientemente desarrollados* (E/3861/Rev. 1).

incentivos fiscales y otros incentivos financieros, cuya aplicación podría ser financiada por los respectivos gobiernos, en calidad de asistencia técnica a los países en vías de desarrollo. O bien esa asistencia financiera podría encauzarse, lo que tal vez sería mejor, hacia los organismos internacionales existentes o hacia nuevas entidades creadas especialmente con estos fines; dichos organismos organizarían y administrarían gran parte de la corriente internacional de tecnología en provecho general de los países beneficiarios. Esos gobiernos también podrían acelerar el examen y la modificación de sus leyes sobre patentes, marcas comerciales y prácticas comerciales desleales con el fin de limitar aquellos tipos de transferencia, internación de patentes y de transacciones comerciales que puedan perjudicar a los países en desarrollo.

Por su parte, los gobiernos latinoamericanos no sólo deberían presionar vigorosamente en todos los foros internacionales en que están representados para que se aprueben y apliquen cuanto antes las políticas sugeridas antes, sino que también deberían centrar su atención en diversas medidas, algunas de las cuales se han mencionado antes, que mejorarían el sistema actual de acceso a la tecnología extranjera, a través de una selección apropiada de tecnología e información técnica, el perfeccionamiento de la formulación y aplicación de los contratos y convenios suscritos con proveedores extranjeros, y la reducción del costo de la transferencia tecnológica. Son requisitos esenciales la formulación oportuna de un programa aprobado e irreversible para el desarrollo efectivo de un mercado regional integrado, y la elaboración de estrategias nacionales y regionales para modernizar la estructura industrial.

En segundo lugar, los gobiernos latinoamericanos deberían examinar todas sus políticas nacionales que afectan a la inversión industrial, y en especial las políticas vinculadas a los tipos de cambio, la política de sustitución de importaciones, los incentivos al desarrollo, los incentivos a la exportación, las normas sobre registro de compañías, el empleo de extranjeros y las leyes sobre patentes y monopolios, para adecuar tales políticas a la realización de las estrategias nacionales y regionales de ampliación industrial expuestas anteriormente. En tercer lugar, los gobiernos de los Estados miembros deberían introducir un sistema nacional efectivo que permitiera examinar y evaluar todo convenio o contrato de transferencia de tecnología e información técnica suscrito con proveedores extranjeros, para velar porque se obtenga la tecnología apropiada, se evite un costo excesivo, se reduzcan al mínimo las restricciones del progreso industrial, se estimulen las actividades nacionales de investigación y desarrollo, y funcionen

todas las nuevas empresas compatibles con el interés nacional.

Por último, los gobiernos de los Estados miembros deberían estimular activamente la formación de estrechos vínculos de trabajo entre los sectores públicos y privados de sus respectivas economías, recabar la opinión constructiva del sector privado respecto al desarrollo industrial, y evaluar seriamente esa opinión antes de decidir las políticas nacionales que regirán a determinadas industrias o regiones. En muchas de las empresas industriales más pequeñas de América Latina los propietarios que las dirigen tienen una mentalidad típicamente mercantil y suelen carecer de capacidad administrativa, eficiencia técnica y conciencia del avance tecnológico; por estas razones, los puntos de vista de esos hombres de negocios tienden a favorecer la continuación y robustecimiento de las políticas de sustitución de las importaciones. Tales opiniones deberían examinarse con espíritu crítico, evaluando cuidadosamente toda idea relativa a la política industrial que parezca favorecer el interés nacional.

Los organismos internacionales deberían dedicar una gran parte de sus recursos financieros y humanos, de preferencia en forma coordinada, a crear un sistema amplio y perfeccionado para que los países en desarrollo adquieran tecnología e información técnica extranjeras; la política latinoamericana debería presionar a los organismos internacionales en este sentido. Son muchos los caminos que pueden tomarse para prestar asistencia técnica internacional útil en este campo; por ejemplo, podría crearse un organismo internacional de tecnología, con filiales regionales y dotado de consultores técnicos imparciales de alto nivel, que actuaría como intermediario entre los proveedores extranjeros y los beneficiarios del proceso de transferencia.¹⁰ Este organismo también podría ser una de las instituciones básicas del programa de desarrollo técnico e investigación de las Naciones Unidas, que se ha propuesto aquí como medio de mejorar la capacidad tecnológica de los países en desarrollo, y en especial de los países latinoamericanos. Sin embargo, cabe subrayar que aunque muchos de los organismos internacionales han comprendido la necesidad de prestar a los países en desarrollo asistencia técnica de la naturaleza y el alcance sugeridos aquí, aún no se han tomado las decisiones concretas y los compromisos financieros indispensables para avanzar en este campo. Los gobiernos latinoamericanos tendrán que presionar con insistencia a los organismos internacionales de asistencia técnica para mostrar claramente su

¹⁰ Véase UNCTAD, *The transfer of technology to developing countries, with special reference to licensing and know-how agreements* (ID/28).

necesidad apremiante de transferencia tecnológica, y lograr que se modifique el orden de prioridad y que en el próximo decenio los fondos de esos organismos se utilicen en el tipo de asistencia técnica que más necesitan los países latinoamericanos.

3. *La futura política de comercio de América Latina*

Si los argumentos generales que se han expuesto aquí parecen convincentes, y si el análisis anterior permite abrigar algún optimismo respecto a la transferencia de tecnología, no será difícil exponer con brevedad y sencillez lo que esto significaría para la futura política de comercio de los países latinoamericanos, ya sea nacional o regional. Dicha política deberá esbozarse de modo que tanto en sus efectos generales como en su aplicación concreta permita alcanzar los siguientes objetivos principales:

a) El abandono progresivo, en América Latina, de la política de sustitución general de las importaciones;

b) La introducción gradual de una política limitada de sustitución de algunas importaciones, sobre la base de una revaluación de las posibilidades productivas de la industria nacional;

c) La aceptación y aplicación general de una política de largo plazo para la ampliación de las exportaciones, basada en la producción y comercialización externa de manufacturas con mucho valor agregado y una fabricación tecnológicamente refinada;

d) La aplicación inmediata de una política de corto plazo que aliente las exportaciones con el fin de ampliar considerablemente las ventas externas de las manufacturas y semimanufacturas que puedan competir, por su precio y calidad, sobre la base de la capacidad productiva actual;

e) Iniciación inmediata de una política de reducciones arancelarias radicales, de preferencia para las manufacturas y semimanufacturas, que negociarán los miembros de la ALALC sobre una base uniforme para su beneficio recíproco, y con salvaguardias especiales para los países miembros que estén relativamente menos industrializados.

f) La aplicación pronta de una política que procure intensificar la armonización, en el seno de la ALALC, de la evaluación y procedimientos vinculados a los aranceles aduaneros, de los incentivos a la exportación, de los estímulos para invertir en industrias orientadas a la exportación, de los créditos de exportación y de los sistemas de seguros para esos créditos y de la documentación para el despacho de importaciones y exportaciones;

g) Mantenimiento y consolidación de la estrategia regional por la que los países latinoamericanos ejercen una presión colectiva vigorosa sobre los países industrializados para lograr que esos mercados crecientes sean más asequibles a las manufacturas latinoamericanas.

Los cambios en las políticas de sustitución de importaciones que se recomiendan aquí deberán efectuarse principalmente por medio de reducciones arancelarias sistemáticas y racionales y del robustecimiento de la competencia, pero los gobiernos deberán ejercer una acción educativa unida a un liderazgo económico fuerte y deliberado, para debilitar la fuerte oposición proteccionista que despertarán sin duda los cambios propuestos. Los intereses creados que más aprovechan la sustitución de las importaciones se han fortalecido en el período relativamente largo en que esa política ha predominado en América Latina; el poder político y económico de dichos intereses hará difícil abandonarla.

La aplicación satisfactoria de las políticas de corto y largo plazo para ampliar las exportaciones que se recomiendan como parte de la nueva política de comercio de América Latina dependerá en parte de que se modifiquen las políticas de sustitución de las importaciones, y en parte de la imaginación y de los recursos que se pongan en juego para promover las exportaciones. La estrategia para ampliar las exportaciones deberá incluir actividades educativas generalizadas y la aceptación de riesgos calculados por los gobiernos de los Estados miembros; asimismo, para alcanzar sus objetivos será esencial el grado de apoyo que se obtenga de los países industrializados y de los organismos internacionales de financiación y de asistencia técnica.

Los avances reales en el seno de la ALALC para liberar el comercio intrarregional, especialmente de manufacturas y semimanufacturas, dependerá en gran medida de un liderazgo político inteligente y de una mayor cooperación política. También aquí, el apoyo que se obtenga de los países industrializados y de los organismos internacionales de asistencia tendrá importancia esencial, tanto material como psicológica, en el proceso de cambiar el clima de cooperación en América Latina. Sin embargo, este apoyo seguramente no será muy vigoroso a menos que los países de la región apliquen una política clara y decidida de integración económica, que muestre sin lugar a dudas al mundo exterior que, al crear el sistema de la ALALC, los países miembros realmente se proponen lograr sus objetivos.

La estrategia para lograr mayor acceso a los mercados de los países industrializados no tendrá éxito si no hay nuevas exportaciones que

orientar hacia esos mercados. Las autoridades de los países industrializados tenderán a juzgar la validez de las demandas que formulen en este sentido los países latinoamericanos por la magnitud y naturaleza de la nueva capacidad productiva que se está creando en América Latina para ampliar la oferta de manufacturas exportables. Por lo tanto, la intensificación del esfuerzo por mejorar la corriente de tecnología e información técnica hacia América Latina tal vez influya para que los líderes reales de los países industrializados tomen decisiones apropiadas frente a los problemas de acceso a los mercados.

a) *Fomento de las exportaciones*

De lo anterior se desprende que el fomento de las exportaciones en América Latina se convertirá indudablemente en una actividad importante, especialmente en el período crucial que será el próximo decenio. Por desgracia, la expresión "fomento de las exportaciones", difundida ampliamente en América Latina, tiende a sugerir que la única función indispensable de un gobierno que desea ampliar las exportaciones de su país es alentar la búsqueda de nuevos mercados para productos cuya oferta es adecuada. Con respecto a las manufacturas y semi-manufacturas de América Latina, nada podría alejarse más de la realidad. El problema no es sólo de "fomento" en los aspectos de comercialización; como se vio antes al examinar el comportamiento industrial de América Latina, éste es muy inferior a los niveles considerados satisfactorios de acuerdo con los estándares internacionales actuales. Para tener éxito en los mercados internacionales, los productos que se exportan deben cumplir con los diversos requisitos que imponen los mercados en cuanto a precios, calidad, diseño, embalaje, etc.

Por lo tanto, sería mejor hablar de "ampliación de las exportaciones", y no de "fomento de las exportaciones" en este examen de la política comercial. La primera de ambas expresiones describe correctamente todo el conjunto de medidas necesarias para impulsar las exportaciones. Ante todo es preciso identificar los productos potencialmente exportables, y luego preparar proyectos de producción, efectuar estudios de factibilidad, decidir inversiones de acuerdo con los resultados de esos estudios, importar tecnología, organizar con eficiencia los procesos de producción, adaptar los productos finales de estos procesos a las exigencias de los consumidores de los mercados internacionales, y hacer que puedan competir en ellos por su precio y calidad. Así, las políticas de ampliación de las exportaciones abarcan toda la gama

de actividades económicas que van desde la obtención de la materia prima adecuada hasta la recepción de divisas por los productos terminados que acepten los clientes.

Por lo tanto, para que la ampliación de las exportaciones sea una realidad, los gobiernos de América Latina deberán aplicar vigorosamente esta política e insistir en ella. Pero esta política no puede dejarse exclusivamente en manos del sector privado o de instituciones mixtas, que hasta ahora no han tenido éxito en América Latina, ni siquiera en las circunstancias más propicias principalmente porque no se puede ejercer la autoridad general necesaria para presionar a los diversos segmentos del sistema económico con el fin de impulsar la exportación de manera integrada y sistemática, ampliando la oferta productiva y aprovechando con decisión las oportunidades que ofrecen los mercados externos. Indudablemente, debe alentarse al sector privado a desempeñar un papel de importancia en la ampliación de las exportaciones, pero la responsabilidad básica del liderazgo, la organización y el compromiso de recursos debe recaer claramente en el gobierno.

Hay varios tipos de instituciones de fomento de las exportaciones; no puede decirse que exista un modelo único que se ajuste a las necesidades de todos los países latinoamericanos. El tipo de institución que se cree, por lo tanto, deberá adaptarse cuidadosamente a las características especiales de cada país, quizás se necesite alguna experimentación antes de dar con el tipo adecuado. Sin embargo, todas estas instituciones deberían tener algunas características comunes. De preferencia, debería haber una sola institución nacional de fomento de las exportaciones, y no varios organismos con funciones independientes y a menudo competitivas. La institución debería contar con recursos financieros adecuados y sus técnicos deberían ser de alta categoría. Si no se dispone de inmediato de tales técnicos, se deberían seleccionar personas idóneas para darles la capacitación adecuada. Lo esencial es que, desde el comienzo, el personal de la institución de fomento de las exportaciones sea de alto nivel. Un personal de poca monta inspiraría poca confianza en la decisión del gobierno de impulsar verdaderamente la ampliación de las exportaciones. Podría aducirse la falta de recursos suficientes para dotar de partida y con tanta munificencia a la institución de fomento de las exportaciones. A esto sólo cabe responder que para que el fomento de las exportaciones tenga utilidad, debe ocupar un lugar prioritario, no sólo en la política del gobierno, sino también en el gasto público.

Luego de elegir el tipo apropiado de institución de fomento de las exportaciones, de

asignarle recursos adecuados y de proporcionarle personal de elevada categoría, será necesario darle un líder capaz de aplicar con éxito la estrategia de promoción. Esto no será fácil de encontrar; habrá que asignarle una remuneración elevada y conferirle prestigio y posición para que la entidad tenga buen éxito. Quien la dirija deberá poseer cualidades especiales. Deberá tener preparación profesional (en ingeniería, comercialización u otras especialidades afines). Deberá ser hombre de iniciativa y personalidad, y capaz de inspirar confianza tanto a los funcionarios de gobierno como a los hombres de negocios. Debe poder tratar con extranjeros sin dificultades y de manera convincente; debe imponerse a su personal, inspirarle fidelidad e impulsar su trabajo creador en servicio de la institución. Debe tener una adecuada comprensión de las materias técnicas relacionadas con la producción, y gran espíritu comercial; debe ser hombre de iniciativa y valor, y sobre todo, debe desdeñar el enfoque burocrático de sus funciones. Indudablemente, la selección del jefe de la institución nacional de fomento de las exportaciones debe hacerse con gran cuidado, evitándose a toda costa los nombramientos estrictamente políticos.

Las funciones de la institución nacional de fomento de las exportaciones deben ser amplias y variadas. La institución deberá identificar los productos potencialmente exportables y organizar estudios de factibilidad que abarquen toda la gama que va desde la producción hasta la comercialización. Sería muy conveniente que la institución pudiera tomar iniciativa directa o indirecta ante la decisión de inversiones necesarias para transformar proyectos factibles en capacidad productiva real. La institución también debería influir con vigor en la creación de sistemas adecuados de incentivos a la exportación, de créditos de exportación y de seguros para estos créditos, y debería hacer pesar sus puntos de vista en la política de aranceles y de importación que aplique el gobierno.

Por último, la institución debería organizar servicios de capacitación para su propio personal y para el personal de empresas privadas de exportación; debería tener relaciones directas con los diversos organismos internacionales de asistencia técnica que proporcionan directa o indirectamente esos cursos, y debería trabajar activamente en publicidad general, ferias comerciales y exhibiciones, y en la creación de una representación comercial adecuada en los mercados externos. De todo esto se desprende que, como se ha sugerido, el fomento de las exportaciones mirado más bien como ampliación de las exportaciones, seguramente será una actividad onerosa para el gobierno que decida emprenderla. Pero un compromiso menor por parte del

gobierno difícilmente llevará al éxito y sólo servirá para desperdiciar los recursos que realmente se dediquen a esta tarea; evidentemente, sería absurdo crear una oficina pequeña servida por funcionarios públicos de poca categoría y pretender que constituya una institución de fomento de las exportaciones.

El gobierno debe ejercer también un gran influjo en el clima general de actividad económica (como hace siempre a través de las políticas que está aplicando), con el fin de crear condiciones propicias para estimular las exportaciones. Los hombres de negocios, que son los que hacen la mayor parte de las exportaciones, no las harán si esta actividad no les parece lucrativa. Además, una actividad exportadora satisfactoria sólo se logra a largo plazo y los hombres de negocios no estarán dispuestos a hacer inversiones especializadas, a tomar medidas especiales de comercialización y publicidad, y a establecer representantes en el extranjero, si vacila su confianza en que las instituciones y las políticas públicas serán estables y tendrán una actitud satisfactoria para sus intereses comerciales generales. Por lo tanto, las políticas cambiarias, fiscales y monetarias del gobierno deben alentar la exportación, en tanto que se deben reducir al mínimo los trámites burocráticos de importación y exportación. En muchos sentidos, una de las contribuciones más útiles que pueden hacer los gobiernos para alentar la exportación es apartarse del camino de los exportadores que procuran establecer nuevos vínculos comerciales con clientes extranjeros, o reforzar los antiguos.

Sin embargo, es posible que si estas proposiciones se aplicaran en toda la región, persistiera una respuesta floja a las oportunidades de exportación por parte de los sectores privados de muchos países latinoamericanos, debido principalmente a deficiencias de la capacidad empresarial, a limitaciones en la escala de las empresas, al deseo de no correr riesgos, y a la falta de personal calificado. Por lo tanto, cabría estudiar detenidamente la posibilidad de formar y utilizar compañías de comercio exterior como medio de reducir esas deficiencias. Las compañías de comercio exterior han sido magníficos mecanismos de fomento de las exportaciones en varios países, en especial en el Japón, y tienen medios muy flexibles y eficaces para organizar y estimular la oferta de industrias con muchos pequeños productores; para extender créditos de producción; para establecer y aplicar sistemas de control de calidad; para acelerar los trámites de exportación y para mejorar la comercialización externa, la investigación de mercados externos y la representación en ellos.

Las compañías de comercio exterior pueden ser instituciones públicas, privadas o mixtas;

la fórmula variará en los distintos países de América Latina, conforme a la fuerza relativa del sector privado, a los productos que deban transarse y a los mercados externos que se servirán. Sin embargo, es requisito esencial para tener éxito que la compañía de comercio tenga recursos financieros adecuados y personal calificado, y que esté vinculada estrechamente a la institución nacional de fomento de las exportaciones. Parecería preferible que en muchos países de América Latina las compañías de comercio exterior se crearan inicialmente como empresas mixtas en las que el gobierno haría la mayor contribución financiera y el sector privado proporcionaría la mayor parte del personal calificado indispensable. Con el tiempo, a medida que la compañía demostrara su utilidad para aprovechar oportunidades de exportación, podría alentarse al sector privado a asumir una participación creciente en los recursos financieros de la compañía de comercio, con lo que se disminuiría de modo correspondiente la participación del gobierno.

Otra ventaja de utilizar compañías de comercio exterior para estimular las exportaciones es la siguiente: a medida que se penetra en un mercado y se asegura éste para la oferta continuada de un producto o de una gama de productos, las firmas que por su capacidad y control de calidad pueden satisfacer las demandas del mercado, podrían establecer relaciones comerciales directas con compradores extranjeros; la compañía de comercio exterior podría trasladar entonces una parte de sus recursos, con el fin de aprovechar nuevos mercados, para otros productos, pero reteniendo siempre un interés general en mantener las exportaciones hacia los mercados externos establecidos. Así, las compañías de comercio exterior contribuirían a instruir y capacitar al sector privado en el campo de la comercialización de las exportaciones. Esta contribución podría ser especialmente beneficiosa para América Latina, y particularmente para algunos de los países más pequeños de la región, donde el sector privado suele mostrar una marcada timidez y mucha renuencia a aventurarse en mercados extranjeros.

Los organismos internacionales de financiación y de asistencia técnica y muchos de los gobiernos de los países industrializados han establecido programas especiales de ayuda para los países en desarrollo en materia de fomento de las exportaciones. Por lo tanto, es preciso que los gobiernos latinoamericanos establezcan instituciones nacionales vigorosas para ampliar sus exportaciones, y que luego presionen a los organismos internacionales y a los países industrializados para conseguir que se aumente la asistencia técnica y financiera en favor de las actividades mencionadas: estudios de factibili-

dad, preparación de proyectos de producción, sistemas de control de calidad, técnicas de comercialización, esquemas de incentivos a la exportación, créditos de exportación y seguros para estos créditos, capacitación de personal y asistencia técnica para organizar ferias y exhibiciones comerciales. Se ha creado el programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones con el fin de coordinar la asistencia técnica en este campo que ofrecen los organismos internacionales de desarrollo a los países en vías de desarrollo; los gobiernos latinoamericanos deberían aprovechar plenamente las oportunidades que les ofrece este programa.

b) *La CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones*

En una reunión especial de los secretarios ejecutivos de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, celebrada en enero de 1967, se decidió promover un programa de acción concertada para fomentar las exportaciones de los países en desarrollo, y la UNCTAD, la UNIDO, el PNUD, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas que sirve al Consejo Económico y Social y las comisiones económicas regionales acordaron colaborar en el establecimiento y la aplicación de dicho programa.¹¹ En otra reunión de los secretarios ejecutivos realizada en julio de 1967 y a la que asistieron representantes de la UNCTAD, la UNIDO, el PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se examinaron diversas maneras de acelerar la marcha del Programa, y se decidió que debería intensificarse y coordinarse la asistencia técnica que se preste en esta esfera a los países en desarrollo, incluyendo las misiones técnicas, los servicios de asesoramiento, la recopilación y divulgación de las informaciones relativas al comercio y a la comercialización, y los servicios de capacitación en fomento de las exportaciones.¹²

El Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones se definió en esta reunión como un esfuerzo coordinado en el que se invitaría a participar a todas las orga-

¹¹ Véase el informe de la reunión de los secretarios ejecutivos de las comisiones económicas regionales (Nueva York, 25 a 27 de enero de 1967), *Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 43º período de sesiones, Anexos*, punto 10 del programa, documento E/4301.

¹² Véase el informe de la reunión de secretarios ejecutivos de las comisiones económicas regionales (Ginebra, 14 a 17 de julio de 1967), *ibid.*, documento E/4410 y Add.1.

nizaciones y organismos de las Naciones Unidas, con el fin de aprovechar armoniosamente todos los servicios y esfuerzos actuales de las Naciones Unidas en pro del fomento de las exportaciones. Asimismo, se acordó que la reunión periódica de los secretarios ejecutivos, con participación de los demás organismos y organizaciones de las Naciones Unidas, constituiría el órgano apropiado para coordinar el Programa, y que las comisiones regionales en desarrollo deberían transformarse en centros de iniciativas relativas al Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones. Para alcanzar este propósito, se recomendó que se crearan centros de promoción comercial en el seno de las secretarías de la Comisión Económica para África (CEPA), de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEPALO) y de la CEPAL, que funcionarían bajo la dirección del Secretario Ejecutivo respectivo; asimismo, se estimó que se necesitarían servicios centralizados, incluidos los que suministran otras organizaciones participantes de las Naciones Unidas, con el fin de auxiliar en su tarea a esos centros regionales.

La UNIDO está prestando asistencia técnica a los gobiernos para planificar, establecer y explotar industrias de exportación en los países en vías de desarrollo, y se trabaja activamente en dar información sobre el intercambio y la comercialización de manufacturas y semimanufacturas. También la FAO ayuda activamente a los gobiernos a estimular algunas actividades exportadoras relacionadas con la elaboración de productos agrícolas, ganaderos, forestales y pesqueros. El PNUD, que presta una gran variedad de servicios técnicos a los países en desarrollo, considera desde hace tiempo que el fomento de las exportaciones se halla decididamente dentro de su radio de acción, y ha adquirido mucha experiencia en este tipo especial de asistencia técnica.

Hasta ahora la principal contribución de la UNCTAD ha sido entregar a los gobiernos de los Estados miembros los resultados de investigaciones básicas relacionadas con los factores de la demanda en el comercio internacional, y estimaciones sobre la oferta potencial de manufacturas y semimanufacturas cuyas perspectivas se consideran promisorias para algunos países en desarrollo. En los últimos años el GATT ha prestado una amplia variedad de servicios de asistencia en materias afines, como la investigación de mercados, y la información y capacitación relativa al fomento de las exportaciones, principalmente a través del Centro de Comercio Internacional, que recientemente ha ampliado la gama de sus actividades y sus recursos a través de un convenio con la UNCTAD. Por lo tanto, se espera que el Centro de Comercio

Internacional UNCTAD/GATT contribuya a crear fuertes lazos de cooperación y coordinación entre los distintos organismos participantes, lazos indispensables para realizar los objetivos globales del Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones.

En los últimos años, muchas otras instituciones públicas y privadas de América Latina se han dedicado a prestar asistencia técnica y diversos servicios de información con el fin de impulsar el fomento de las exportaciones de la región. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del Gobierno de los Estados Unidos, los diversos programas de ayuda directa de gobierno a gobierno y la asistencia prestada por las universidades y las fundaciones de beneficencia han contribuido directa o indirectamente a despertar interés por el fomento de las exportaciones como medio de mejorar la tasa de crecimiento económico.

La respuesta de la CEPAL a las decisiones y recomendaciones relacionadas con el Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones que emanaron de la reunión de los Secretarios Ejecutivos celebrada en enero de 1967 se expresó oficialmente en mayo de 1967 en el duodécimo período de sesiones de la Comisión, realizado en Caracas (Venezuela). Los representantes de los Estados miembros de la Comisión aprobaron la participación activa de la secretaría de la CEPAL en este programa y solicitaron que se le diera alta prioridad. También recomendaron que los Estados miembros de la Comisión aprovecharan plenamente las oportunidades que brindaría el Programa.¹³

El centro para el fomento de las exportaciones que se ha propuesto crear en la CEPAL como instrumento adecuado para coordinar toda la asistencia técnica otorgada a América Latina a través del Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones tendría carácter asesor y no sería una institución operativa en la actividad exportadora. Centraría sus esfuerzos en la recopilación de informaciones sobre las necesidades básicas de los Estados miembros en el fomento de las exportaciones, suministraría información y asistencia técnica para perfeccionar el proceso de petición de asistencia técnica, y organizaría directa o indirectamente, en el marco del Programa, la prestación adecuada de la asistencia técnica solicitada. El alcance y eficacia de las actividades del Centro

¹³ Resolución 269 (XIII) de la CEPAL, 11 de mayo de 1967.

dependerán fundamentalmente del número, preparación técnica, experiencia y capacidad de su personal.

Los principales elementos de la asistencia técnica en promoción de las exportaciones que necesita América Latina y que se encomendarían al Centro en sus líneas generales, se analizan extensamente en otro artículo que aparece en este mismo *Boletín*;¹⁴ pueden resumirse aquí principalmente como prestaciones de diversos tipos de asistencia técnica a los Estados miembros de la CEPAL, con el fin de:

a) Identificar los obstáculos generales que confronta el fomento de las exportaciones, los impedimentos que dificultan la creación de una infraestructura básica para el desarrollo del comercio, y los factores que impiden crear una conciencia de exportación;

b) Organizar instituciones nacionales de fomento de las exportaciones, establecer procedimientos adecuados en los sectores público y privado, y crear servicios de información y publicidad;

c) Organizar cursos de capacitación en fomento de las exportaciones, tanto regionales como subregionales; establecer sus programas, dotarlos de personal y seleccionar los postulantes nacionales a ellos;

d) Realizar estudios de los factores de la oferta, demanda y comercialización de productos o grupos de productos con valor potencial para la exportación;

e) Evaluar las exportaciones potenciales en el comercio de invisibles (transporte, turismo, etc.);

f) Estudiar los aspectos monetarios, crediticios y de seguros que afectan a la exportación;

g) Efectuar estudios de incentivos y desincentivos fiscales y de otros tipos a la exportación.

Con el fin de que la CEPAL goce de plena iniciativa en este campo, el personal del centro tendría que dedicarse ante todo a reunir información sobre las deficiencias de las actividades nacionales destinadas a ampliar las exportaciones en América Latina, así como de los requisitos básicos para corregirlas; esto tal vez exija alguna asistencia técnica directa a los gobiernos de los Estados miembros en la esfera de la promoción, derivada de la información que se obtenga. Por lo tanto, parecería aconsejable que el centro pudiese seguir adelante con algunos de los proyectos de asistencia que ayude a iniciar, o en los cuales se viese mezclado al evaluar las necesidades de asistencia técnica, hasta el momento en que se obtenga la asistencia directa a largo plazo que sea adecuada,

¹⁴ "Las organizaciones internacionales en el fomento de las exportaciones de América Latina", *supra*, p. 16.

ya sea con los recursos propios del Centro o por medio de uno o más de los organismos de las Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones.

En esta importante tarea de estimar la necesidad de servicios de asistencia técnica y de iniciar la oferta de aquellos destinados a ampliar las exportaciones latinoamericanas, el centro también podría desempeñar una función muy útil: la de investigar y evaluar las causas de deficiencias anteriores en la asistencia técnica prestada en este campo a los Estados miembros que soliciten la colaboración del Centro. Esto no sería simplemente un ejercicio destinado a determinar culpas o formular censuras, sino un intento constructivo de adquirir una base informativa que permita evitar los mismos errores en el futuro, especialmente en los siguientes aspectos:

a) Evaluación exacta del tipo y magnitud de la asistencia técnica prestada en los últimos años; estimación de lo adecuado de esa asistencia frente a las necesidades globales de fomento de las exportaciones, y consideración de las causas de las peticiones concretas de asistencia técnica;

b) Estimación cuidadosa de cualesquiera limitaciones a la eficacia de los servicios asesores surgidos de rivalidades interdepartamentales en el seno de los gobiernos beneficiarios;

c) Consideración del proceso de preparar descripciones de cargo realistas, pertinentes y completas como base para contratar los especialistas adecuados y como guía para el desarrollo eficiente de las funciones asesoras;

d) Determinación de métodos eficaces para evitar la duplicación total y parcial de funciones y deberes cuando se contratan dos o más expertos en uno o varios programas de asistencia técnica;

e) Selección de los medios más apropiados para lograr que los gobiernos que soliciten asistencia técnica proporcionen personal homólogo y auxiliar adecuado y cooperador;

f) Evaluación sistemática *ex post* de los avances logrados y de los obstáculos que se enfrentaron al aplicar las recomendaciones y propuestas de los asesores oficiales, y programación de las misiones que deberán continuar el trabajo.

El propósito general del centro al dedicarse a estos aspectos especiales de la investigación y la evaluación sería el de determinar las formas más prácticas y eficaces para la asistencia técnica que ha de prestarse en el futuro a los Estados miembros, en especial con el fin de establecer programas completos y bien integrados a la luz de las necesidades actuales y de la experiencia recogida en el fomento de las exportaciones.

taciones; por lo tanto, se debería evitar toda ayuda fragmentaria y desconectada, y utilizar racionalmente, en forma óptima, el personal y los recursos del centro y de los demás organismos internacionales que trabajen en el Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones.

Así, el centro no sólo se ocuparía de estimular el interés y la adquisición de conocimientos especializados en el fomento de las exportaciones dentro de América Latina, sino que también se ocuparía en alguna medida de eliminar deficiencias e impedimentos en el suministro y aprovechamiento de asistencia técnica adecuada y de alto nivel en esta esfera. Por la variedad y vigor de la experiencia acumulada por la CEPAL en el estudio de los problemas económicos y sociales de los países latinoamericanos y en la proposición de políticas válidas quizá podría aducirse que esta debería ser la función principal, si no única, del centro; pero la demanda actual de asistencia técnica para ampliar las exportaciones es hoy tan grande en América Latina, y seguramente crecerá tanto, que el centro deberá estar dotado de mayores poderes y encargado de tareas más extensas, para abarcar con eficacia todo el campo descrito de la asistencia técnica vinculada a la ampliación de las exportaciones.

Cabe considerar aquí la relación que se establecería en el futuro entre el centro que se ha propuesto crear en la CEPAL y el Centro Interamericano para la Promoción de las Exportaciones, creado recientemente en Bogotá (Colombia) bajo los auspicios del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). En la quinta conferencia anual de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros del CIES, realizada en junio de 1967 en Viña del Mar (Chile), la secretaria del Consejo propuso la creación de este centro que se ocuparía de estimular las exportaciones latinoamericanas de manufacturas y semimanufacturas.¹⁵ La Conferencia, tras algunas enmiendas a estas proposiciones,¹⁶ aprobó la pronta creación de dicho centro, que tendría las siguientes tareas específicas en el plano regional:

a) Recopilar y divulgar datos sobre la comercialización de exportaciones potenciales latinoamericanas, incluyendo el estudio de las estructuras internacionales de comercialización y de las características de los mercados extranjeros;

b) Efectuar estudios de mercados extranjeros para determinados productos y grupos de productos;

¹⁵ Véase CIES, *Informe del relator de la Comisión II* (CIES/1270 (español) Rev.)

¹⁶ Véase CIES, *Bases for the creation of an Inter-American export promoter agency* (CIES/1143).

c) Prestar ayuda técnica a los gobiernos de los Estados miembros, para establecer y operar centros nacionales y subregionales de fomento de las exportaciones; formar equipos de expertos en comercialización internacional, y organizar campañas nacionales y subregionales para promover las exportaciones dentro y fuera de América Latina.

d) Dar asistencia técnica en todas estas materias al sector público y al privado; realizar asimismo *actividades de promoción directa*, como la organización de exhibiciones comerciales (transitorias o permanentes), y el establecimiento de relaciones directas con importadores, banqueros, funcionarios portuarios, asociaciones de comercio y otros órganos públicos y privados en mercados extranjeros.

La Conferencia admitió que para poder emprender actividades de promoción directa este centro debería disfrutar de independencia, lo que determinaría en parte su estructura financiera y orgánica. Se propuso entonces que el centro fuese una entidad autónoma patrocinada por el CIES y financiada con cuotas anuales que pagarían los Estados miembros, con contribuciones de Estados no miembros y de organizaciones internacionales, con recursos proporcionados por el Fondo Especial de Desarrollo del CIES, y con los pagos percibidos por los servicios contractuales que preste el centro y la venta de sus publicaciones.

Se propuso también que el centro del CIES mantuviera vinculaciones con las actividades de fomento de la exportación de cada país a través de comisiones nacionales, que se crearían especialmente con este fin, y estarían integradas por representantes del sector público (departamentos de gobierno y otros órganos que se ocupan del fomento de las exportaciones) y del sector privado (asociaciones de comercio, cooperativas de productores y de comercialización, grandes exportadores e importadores). Para coordinar estas actividades con las de otros organismos e instituciones internacionales que trabajan en este campo, propuso crear un comité asesor de carácter permanente, formado por representantes de la CEPAL, la ALALC, el CIES, el BID y probablemente también del GATT.

Es evidente que la fundación de un centro de esta índole con las amplias funciones descritas antes, que se ha efectuado ahora bajo los auspicios del CIES, acrecentará mucho los servicios de asistencia técnica que deberán ponerse a disposición de los gobiernos latinoamericanos; cabe preguntarse entonces si no sería necesario crear otra institución en el seno de la CEPAL que se ocupe de estimular el fomento de las exportaciones en el ámbito regional. La respuesta a esta pregunta es decididamente

afirmativa. Primero, no cabe duda de que las necesidades de los gobiernos en este campo son de tal alcance y magnitud, que todas las energías de esas dos entidades regionales serían absorbidas de inmediato y durante todo el próximo decenio. Segundo, el centro que se ha propuesto crear en la CEPAL, como se ha visto, tendrá un papel especial en América Latina frente a la ejecución del Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones. Por último, cabe aducir un argumento que es decisivo si se considera que la tesis general de este artículo es convincente y realista: para hacer una promoción efectiva de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países latinoamericanos será preciso ante todo reorientar completamente y ampliar en gran escala la capacidad de oferta de productos industriales de la región. Se ha señalado antes que el centro del CIES no se ocuparía de los aspectos del fomento de las exportaciones relacionados con la oferta, sino que se encargaría especialmente de una gran variedad de tareas centradas en los aspectos de la promoción de las exportaciones vinculados a la demanda. Así, un segmento vital de los servicios de asistencia técnica que necesitan los países latinoamericanos para ampliar sus exportaciones deberá encomendarse al propuesto centro de promoción de las exportaciones que se crearía en la CEPAL; sobre la base de sus pasadas actuaciones en asuntos afines, como el desarrollo industrial latinoamericano y la política de comercio internacional, se estimaría generalmente que la CEPAL estaría calificada para encarar esas demandas.

Sin embargo, pese a que puede ser aconsejable considerar al Centro Interamericano de Promoción de las Exportaciones del CIES como una institución centrada primordialmente en la *demanda*, y al centro de promoción de las exportaciones que se crearía en la CEPAL como interesado principalmente en la *oferta*, esta distinción rígida resultaría impracticable en términos operativos, de modo que las dos instituciones deberían ser alentadas a desarrollar programas de asistencia técnica a los países de la región que pasarían de las consideraciones vinculadas a la demanda hacia la esfera de la oferta, y viceversa. Si las dos instituciones regionales tuviesen un sistema eficaz de coordinación, el CIES y la CEPAL podrían trabajar libre y asiduamente para lograr el fin común de acrecentar mucho las exportaciones latinoamericanas en los años setenta, pero con estilos y modalidades de operación propios.

Dicha coordinación plantea un problema fundamental: ¿cuál sería la división más eficaz del trabajo entre las dos entidades regionales, y sobre qué base técnica debería organizarse?

Las posibilidades son varias: distinguir entre la asistencia al sector público y al sector privado; o entre actividades directas o indirectas de promoción;¹⁷ o entre subregiones geográficas; o entre las especializaciones de los servicios que se prestan; pero en la práctica todas estas alternativas resultarían demasiado artificiales y su efecto sería limitante. De otro lado, sin una coordinación efectiva se duplicarían las funciones y actividades de ambas entidades, con el consiguiente desperdicio de recursos escasos y relativamente caros. Además, una situación así tendería a anular los intentos actuales de coordinar el trabajo de los distintos organismos de las Naciones Unidas que trabajan en América Latina en este campo de la asistencia técnica, a través del Programa de las Naciones Unidas para la Promoción de las Exportaciones.

La índole de la coordinación que deberá establecerse entre el Centro del CIES y el que se crearía en el seno de la CEPAL deberá considerarse cuidadosamente, pero siempre que las relaciones de trabajo entre estas dos entidades regionales sean muy flexibles sería razonable que el Centro del CIES siguiera especializándose en los servicios de asistencia técnica que se ocupan de la ampliación de las exportaciones en sus vinculaciones con la *demanda*, en tanto que el centro que se crearía en la CEPAL se encargaría de prestar una amplia variedad de servicios de asistencia técnica en los aspectos de la ampliación de las exportaciones que están vinculados a la *oferta*. Estos servicios se prestarían utilizando recursos propios o los de otros organismos de asistencia técnica de las Naciones Unidas con los cuales el centro estaría estrechamente asociado. Así, los dos centros se especializarían en sus respectivas funciones dentro de la región, pero no se les impediría traspasar los límites de sus respectivas esferas de acción para establecer programas integrados de asistencia técnica a determinados países, cuando así lo aconsejasen las circunstancias; tales programas deberían instituirse luego de consultas entre los dos centros, para evitar la duplicación de funciones.

4. Conclusión

Son muchos los caminos que llevan al crecimiento económico, pese a las dificultades internas y externas que enfrentan los países en vías de desarrollo; cada país latinoamericano tiene que escoger el camino que mejor se acomode a sus recursos y a sus características na-

¹⁷ La actividad de promoción directa se define aquí como una función emprendida por el centro para un gobierno de un Estado miembro, con participación mínima de los funcionarios de dicho gobierno.

cionales, teniendo en cuenta las oportunidades que se le ofrecen en el plano económico internacional. Sin embargo, es poco probable que sean muchos los países latinoamericanos que puedan alcanzar un crecimiento económico autosostenido sin una diversificación de sus exportaciones derivada de un gran desarrollo industrial.¹⁸ Sin duda apremian también las inversiones agrícolas, en transporte, en educación y otras formas de inversión social, pero salvo contadas excepciones, es indispensable un fuerte desarrollo industrial para que las economías latinoamericanas crezcan satisfactoriamente a través de los años.

También es indispensable fomentar una industrialización que sea fuente de eficiencia, que permita adquirir especializaciones productivas y desarrollar el ingenio y la capacidad de adaptar e innovar. Para ello habrá que crear un sector industrial que mantenga vínculos estrechos con los movimientos internacionales de la oferta y la demanda de manufacturas, lo que se logra principalmente por el estímulo vigoroso a la exportación de manufacturas. Por lo tanto, es preciso formular y aplicar una política de ampliación de las exportaciones que abarque todo cuanto lleva a abastecer de productos industriales a los compradores externos, partiendo de las inversiones en nueva capacidad productiva y llegado a la comercialización internacional de los productos terminados y pasando

¹⁸ Véase A. Maizels, *Exports and Economic Growth of Developing Countries* (Cambridge University Press, 1968), pp. 21 a 23.

por todos los eslabones intermedios de la relación demanda/oferta, como el control de calidad, el mejoramiento del transporte, los incentivos a la exportación, los sistemas de financiamiento y de seguros para la exportación, la publicidad y la representación en los mercados externos. Al alcanzar las metas previstas de estas políticas, cada país latinoamericano contribuirá a eliminar las limitaciones impuestas por el tamaño de su mercado interno, y tenderá a aflojar las restricciones tradicionales que impone el balance de pagos al crecimiento económico nacional.

Si los gobiernos latinoamericanos realmente desean iniciar y sostener un crecimiento económico rápido en los años setenta, estos objetivos no pueden desestimarse con ligereza; habrá que evaluar cuidadosamente toda la gama de políticas económicas que se examinan en este artículo, y luego adaptarlas y aplicarlas vigorosamente para lograr los fines deseados. Como siempre, la Comisión Económica para América Latina está dispuesta a apoyar y a auxiliar a sus Estados miembros en la formulación y aplicación de esas políticas, pero para que la ayuda de la secretaría de la CEPAL sea realmente eficaz, es preciso que los gobiernos de los Estados miembros revalúen sus actuales políticas industrial y comercial a la luz de sus realizaciones anteriores y de sus perspectivas, con miras a reorientarlas hacia un objetivo más dinámico y ambicioso; en esta contribución al *Boletín* se han esbozado, sin mayores pretensiones, algunas propuestas tendientes a lograr esa necesaria reorganización.

ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

Estudios anuales

<i>Estudio Económico de América Latina, 1965</i>			
Septiembre 1966	429 páginas		
E/CN.12/752/Rev.1	No. de venta: 67.II.C.1		Dls. 5.00
<i>Estudio Económico de América Latina, 1966</i>			
Septiembre 1967	436 páginas		
E/CN.12/767/Rev.1	No. de venta: S.68.II.C.1		Dls. 5.75
<i>Estudio Económico de América Latina, 1967</i>			
Julio 1968	262 páginas		
E/CN.12/808/Rev.1	No. de venta: S.69.II.C.1		Dls. 3.50

Desarrollo económico

<i>Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico</i>			
<i>IX. El Desarrollo Económico de Nicaragua</i>			
Noviembre 1966	220 páginas		
E/CN.12/742/Rev.1	No. de venta: 67.II.C.2		Dls. 3.00
<i>Educación, Recursos Humanos y Desarrollo en América Latina</i>			
Diciembre 1967	250 páginas		
E/CN.12/800	No. de venta: S.68.II.C.7		Dls. 3.00
<i>Aspectos Administrativos de la Planificación</i>			
Diciembre 1968	461 páginas		
E/CN.12/811	No. de venta: S.69.II.C.2		Dls. 4.75
<i>El Desarrollo Económico y la Distribución del Ingreso en la Argentina</i>			
Diciembre 1968	264 páginas		
E/CN.12/802	No. de venta: S.68.II.C.6		Dls. 3.50

Agricultura y ganadería

<i>El Uso de Fertilizantes en América Latina</i>			
Diciembre 1966	96 páginas		
E/CN.12/762	No. de venta: 67.II.C.3		Dls. 1.25

Estudios sobre Centroamérica

<i>Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica</i>			
[Contiene el informe del Noveno Período de Sesiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano]			
Enero 1966	295 páginas		
E/CN.12/751/Rev. 1	No. de venta: 66.II.C.9		Dls. 4.00
<i>Posibilidades de Desarrollo Industrial Integrado en Centroamérica</i>			
Noviembre 1963	54 páginas		
E/CN.12/683/Add.1	No. de venta: 63.II.C.10		Dls. 0.75

Industria

<i>El Proceso de Industrialización en América Latina</i>			
Diciembre 1965	280 páginas		
E/CN.12/716/Rev. 1	No. de venta: 66.II.C.3		Dls. 4.00

CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras de todo el mundo. Consulte a su librero o diríjase a:
Naciones Unidas, Sección de Ventas, *Nueva York* o *Ginebra*.



Printed in Mexico
69-05420-Offset 500

Price: \$ U. S. 1.50
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No.: S.69.II.C.4