

Promoción económica como herramienta de la política exterior: alcances y límites

Eduardo Ruiz Mazón

Introducción

El añejo debate sobre si el desarrollo económico en los países puede ser inducido desde el exterior vivió durante los últimos 30 años de globalización una revitalización, a partir de la creencia entre teóricos, académicos y ejecutores de políticas de que el comercio exterior y la inversión extranjera directa (IED) contribuyen de manera significativa a este desarrollo.

Por las premisas del planteamiento, propias del pensamiento económico neoclásico, este debate fue enmarcado cada vez más en la idea de que el desarrollo económico es sinónimo de crecimiento económico y que éste se da de manera automática mediante una mayor participación en los flujos comerciales y de inversión globales. En este contexto, una parte de la política exterior se ha venido gradualmente entendiendo como una herramienta auxiliar para contribuir a dicho crecimiento, es decir, como actividad de promoción económica. Esta última, a su vez, se entendió como susceptible de ser articulada e impulsada mediante agencias del Gobierno especializadas y dotadas de diversas facultades (financiación, facilitación, asesoramiento, mercadeo, entre otras), distribuidas preferentemente en el exterior. Estas agencias vendrían a complementar las labores tradicionalmente más políticas de las embajadas y los consulados, de una manera más focalizada y especializada.

No obstante, ante el desencanto experimentado durante los últimos años por lo que se considera un desgaste evidente de los argumentos y

las políticas neoliberales en la opinión internacional general y especializada, se ha planteado la necesidad de regresar al análisis de lo que debe entenderse como contribución de la política exterior al desarrollo económico y social de los países.

Como señalan Alexandre Piffero Spohr y André Luiz Reis da Silva, la política exterior puede propiciar ciertos aspectos de un ambiente necesario para ayudar a un país a desarrollarse.¹ El desarrollo económico, en este contexto, no puede reducirse al crecimiento, pues no es sólo de carácter cuantitativo ni atañe únicamente a dimensiones económicas, sino también sociales y de bienestar de la sociedad en su conjunto. El desarrollo implica la utilización de recursos disponibles para asegurar una interacción más favorable y equitativa de los distintos sectores de una sociedad al interior de la misma, o bien de los mercados a nivel internacional. Esta interacción debe buscar a su vez generar mejores condiciones de vida para las poblaciones, mediante mejores salarios y la reducción de la desigualdad socioeconómica. Es decir, el fomento del crecimiento y la reducción de las desigualdades son aspectos esenciales e indisolubles de una estrategia

de desarrollo y de relaciones económicas internacionales sustentables.

La relevancia de la política exterior para la promoción del desarrollo se entiende así de manera amplia, compuesta de factores tanto económicos como políticos. En un ámbito netamente económico, la política exterior puede enfocarse a la promoción del comercio y de las inversiones, así como a las negociaciones económicas, financieras y comerciales de diversos acuerdos e instrumentos tanto a nivel bilateral como regional y multilateral. En un ámbito más político o de política económica, la política exterior puede encargarse asimismo del otorgamiento y gestión de derechos para la exploración y explotación de los recursos naturales de un Estado, la cooperación internacional y la proyección internacional de la imagen nacional.

El ámbito económico tiene mayor relación con el crecimiento económico dentro de esta perspectiva de desarrollo, mientras que el ámbito político contribuye tanto al crecimiento como a la reducción de las desigualdades. En los últimos 30 años, el pensamiento económico y el diseño de políticas públicas para el ámbito exterior ha estado predominantemente enfocado a la promoción del comercio, la IED y la negociación de acuerdos de libre comercio, mientras que las acciones de cooperación y negociación de derechos de exploración y explotación de recursos naturales, si bien no se han abandonado,

¹ Alexandre Piffero Spohr y André Luiz Reis da Silva, "Foreign Policy's Role in Promoting Development: the Brazilian and Turkish Cases," en *Contexto Internacional*, vol. 39, núm. 1, enero-abril de 2017, p. 158.

han sido desplazadas a un segundo término. La promoción de la imagen internacional de un país, por otra parte, se ha concebido como un producto accesorio, que de alguna manera se deriva de exitosas políticas de promoción comercial y de atracción de IED.

En este esquema, el papel de las agencias estatales de promoción del comercio y la IED ha sido considerado como significativo en la instrumentación de una política exterior enfocada en la promoción económica. Uno podría pensar que la contribución al crecimiento económico de la labor de estas agencias sería algo evidente, al enmarcarse en esta estrategia de promoción. No obstante, esta evidencia no está ampliamente fundamentada como tampoco son abundantes los estudios especializados que busquen demostrarla.

Por otro lado, existe una gran diversidad de agencias de promoción en los distintos países, que cubren un amplio rango; desde agencias únicas y centralizadas hasta conglomerados de agencias de origen y financiamiento tanto público como privado. En el caso de países en desarrollo, particularmente las llamadas economías emergentes, el patrón preponderante ha sido el de agencias centrales coordinadas y financiadas por los Gobiernos nacionales o federales. En cambio, en las naciones desarrolladas, las características han sido más diversas. Por ejemplo, en Alemania, la promoción económica

en el exterior es llevada a cabo tanto por el Gobierno federal, como por los Gobiernos locales, los bancos públicos y privados, y las cámaras de comercio e industria privadas, en un esfuerzo conjunto y coordinado, en el que el peso del sector privado es decisivo.²

Exportaciones

Instituciones académicas e internacionales especializadas como el Banco Mundial (BM) han realizado análisis sobre la efectividad de las agencias de promoción de las exportaciones (APE). Los resultados de estos estudios han sido ilustrativos,³ pero no han confirmado esta efectividad. Ante la imposibilidad de demostrar el impacto de la labor de las APE no sólo en el desarrollo de los países sino incluso en el crecimiento económico, estos estudios se han enfocado en el objetivo más modesto de mostrar sus efectos en el crecimiento de las exportaciones nacionales.

² Véase Ministerio Federal de Economía y Energía/ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, "Außenwirtschaftsförderung", en <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/aussenwirtschaftsfoerderung.html> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2019).

³ Véase Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga y Lucy Payton, *Export Promotion Agencies Revisited*, Washington, D. C., BM (Policy Research Working Paper, 5125), 2009.

Los fines de las APE consisten básicamente en ayudar a los exportadores a encontrar mercados para sus productos y en brindar servicios de promoción de imagen nacional (publicidad, eventos promocionales), apoyo a exportadores (capacitación, asistencia técnica, financiamiento, logística, información sobre aranceles, aduanas, entre otros), mercadeo (ferias comerciales, misiones empresariales, seguimiento a contactos establecidos) y publicaciones e investigaciones de mercado. Estos servicios se justifican en la idea de que las empresas, especialmente las medianas y pequeñas, no tienen la capacidad de obtener información suficiente sobre los mercados extranjeros, por lo que deben ser apoyadas por los Gobiernos para desarrollar sus actividades. La utilización de fondos públicos se explicaría aquí como inversión y por los beneficios que las exportaciones acarrearían para las sociedades en su conjunto.

Ante la inexistencia de análisis estadísticos comparativos entre países sobre el impacto de las APE en las exportaciones, los estudios efectuados se han basado en aproximaciones estadísticas; para ello, se han dedicado a encuestar a funcionarios responsables de las APE de diversos países y a comparar sus respuestas con indicadores relevantes de exportación generales. Por ejemplo, en 88 países se ha buscado determinar la estructura institucional, responsabilidades, objetivos,

recursos, gastos y actividades de las APE, y con estos datos establecer correlaciones con incrementos en las exportaciones. En un primer paso se ha podido identificar una correlación positiva entre los presupuestos dedicados en las APE a la promoción de las exportaciones y el crecimiento de las mismas.⁴ No obstante, los expertos que han realizado dichos estudios han señalado que en estas comparaciones pueden darse ciertas distorsiones metodológicas como causalidades inversas y falacias de selectividad: mayores recursos para promoción de exportaciones pueden provocar mayores exportaciones, pero mayores exportaciones pueden también favorecer que se otorguen mayores recursos a su promoción. Igualmente, países que promueven sus exportaciones podrían estar más interesados en proveer información sobre sus estrategias de promoción que países que no tienen estas estrategias, aunque tengan altos niveles de exportaciones.

Éstas y otras consideraciones hacen que este tipo de estudios sean demostrativos, pero no concluyentes. Entre sus resultados se ha mostrado que no es indispensable que las APE realicen labores de promoción en el exterior y que la presencia de embajadas o consulados en el exterior puede ser suficiente para lograr un incremento de entre 6%

⁴ D. Lederman, M. Olarreaga y L. Payton, *op. cit.*, p. 7.

y 10% de las exportaciones en el destino de que se trate, según los presupuestos que se les asignen para tal fin.⁵ No obstante, la inversión en recursos para promoción de las exportaciones muestra claras tendencias de rendimientos decrecientes (*diminishing returns*), por lo que no son recomendables las abultadas expansiones de presupuestos dedicados a las APE.

Se ha constatado también que países ricos con PIB per cápita elevados y con mejores y más fuertes instituciones exportan más. Sin embargo, ello no puede ser atribuido exclusivamente a la existencia y actividad de sus APE, pues hay que considerar muchos otros factores como la calidad de sus productos exportables, el valor agregado, sus plataformas productivas y trayectorias exportadoras específicas, los marcos legales y financieros, entre otros factores. Asimismo, se ha encontrado que el incremento en los presupuestos para las APE tiene un menor efecto en exportaciones de productos homogéneos de una categoría que en productos heterogéneos, lo que mostraría su impacto puntual y marginal, antes que estructural. También han señalado claramente que las restricciones al comercio por parte de países importadores tienen un mayor efecto en las exportaciones de un determinado país que los

incrementos en los presupuestos de las APE del mismo.

Por otra parte, estos mismos análisis han mostrado que la disposición de recursos y gastos en la imagen del país, los servicios de apoyo postexportación, las investigaciones de mercado y el mercadeo no tienen una correlación estadísticamente significativa con las exportaciones.⁶ Tampoco lo tienen los esfuerzos diferenciados de las APE en pymes *vis-à-vis* grandes empresas, o bien exportadores establecidos *vis-à-vis* exportadores novatos.

De cualquier manera, no puede descartarse que la actividad de promoción que puedan realizar las APE o las representaciones de Estados en el extranjero, tales como embajadas o consulados, tengan un impacto en las exportaciones nacionales: se estima que un incremento de 10% en los presupuestos de estas representaciones puede conducir a un incremento promedio de 0.6 a 1% en las exportaciones.⁷ Respecto a la estructura y funcionamiento de las mismas existen diversas visiones sobre si deben ser financiadas exclusivamente por el sector público, por el privado o por ambos. En el caso de países en desarrollo, se considera que una APE puede ser más efectiva si su coordinación está centralizada por el

⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁶ *Ibid.*, p. 17.

⁷ *Ibid.*, p. 18.

Gobierno, aunque el financiamiento pueda provenir del sector privado, particularmente de sus ramos exportadores.

Inversión extranjera directa

En lo que se refiere a la efectividad de las agencias promotoras de la IED, también se han llevado a cabo estudios y análisis por parte de instituciones académicas e internacionales especializadas, pero, como en el caso de las exportaciones, éstos no son tan abundantes como uno podría pensar. Sus resultados tampoco pueden ser considerados concluyentes.

Si bien es más complejo determinar de manera exacta mediante cálculos y correlaciones económicas en qué medida la IED contribuye al desarrollo económico de un país, tampoco es evidente o sencillo determinar en qué medida las agencias de promoción de inversión extranjera directa (API) tienen un impacto en la IED. La premisa de que las API en efecto promueven la IED por tener por objeto su promoción puede sonar tautológica, pero no se dispone de amplia evidencia empírica.

En años recientes, el BM ha estado elaborando parámetros para identificar posibles efectos de la promoción de las inversiones en los índices de la IED a escala internacional. En los últimos 13 años, el llamado Global Investment Promotion

Benchmarking (GIPB) se ha estado alimentando con información proveniente de 156 países, tanto desarrollados como en desarrollo.⁸ La información se obtiene mediante la evaluación de diversas variables establecidas por el propio BM, que incluyen la calidad, el nivel y la oportunidad de la información que las páginas electrónicas de las API ponen a disposición para orientar a potenciales inversionistas, el manejo y la respuesta a las consultas directas que las agencias reciben y una calificación global, en la que se consideran variables como el PIB per cápita, el crecimiento del PIB, la inflación y la estabilidad política, según se define en diversos estudios del propio BM.⁹ A partir de ellos, se busca identificar una correlación entre la calidad de las API y los flujos de IED, siendo éstos la variable dependiente.

Estudios del BM¹⁰ han identificado más de ciento ochenta y nueve API a nivel nacional en el mundo y más de mil a nivel subnacional. Las funciones principales de estas agencias son proveer informa-

⁸ Véase Torfinn Harding y Beata S. Javorcik, "Investment Promotion and FDI Inflows: Quality Matters", 5 de junio de 2012, en <http://users.ox.ac.uk/~econ0247/MIGA.pdf> (fecha de consulta: 1 de octubre de 2019).

⁹ Véase para más información, BM, "Governance", en <https://www.worldbank.org/en/topic/governance> (fecha de consulta: 14 de octubre de 2019).

¹⁰ T. Harding y B. S. Javorcik, *op. cit.* p. 2.

ción a inversores potenciales mediante campañas de mercadeo, participación en ferias y conferencias internacionales; crear y mantener páginas electrónicas, y hacer una búsqueda activa y directa de inversionistas por medio de contactos personales. También organizan visitas de potenciales inversionistas a sitios de inversión, promueven la familiarización con posibles socios de coinversiones, clientes y proveedores, y dan apoyo a inversionistas ya comprometidos en sus procesos de registro de empresas, licencias y otras formalidades o trámites burocráticos. Se considera que la promoción de la inversión puede tener efecto en la elección del inversor en cualquier etapa del proceso de toma de decisión, por lo que se la ve como un esfuerzo integral.

En la correlación que se busca establecer entre la calidad de las API y el flujo de IED se presume que ésta es proporcional a la primera y no a la inversa. Se argumenta que ello se logra mediante la exclusión de la correlación de otros factores que determinan la calidad del entorno general favorable a las inversiones a nivel nacional, como los números de días para establecer una empresa, para obtener un permiso de construcción o para registrar una sociedad. Se incluyen también otros factores más fundamentales y cualitativos como la eficiencia gubernamental, el control de la corrupción, el Estado de derecho y el control de cuentas.

Abstrayendo todos estos factores, se concluye que existe un claro vínculo de causalidad entre la calidad del trabajo de las API y los flujos de IED. No obstante, una pregunta subsiste: ¿son efectivos los países atrayendo IED porque tienen ya una trayectoria en la recepción de ésta o es porque sus API operan con calidad? En este caso no es posible determinar el orden de consecuencia, aunque se recurra a variables *ad hoc* como la motivación del personal que labora en las API o su nivel de salarios. Además, el enfoque econométrico de este tipo de estudios no permite tratar aspectos estructurales como la situación histórica de ciertas economías o sus plataformas productivas, y la trayectoria de su capital humano, que también son aspectos fundamentales para el desarrollo de las inversiones, tanto nacionales como extranjeras.

A este respecto, resulta ilustrativo que en estos análisis se constata que los países en desarrollo dan más importancia a las API que los desarrollados. El hecho de que estos últimos cuenten con sectores empresariales diversificados y con plantas productivas de alto valor agregado muestra que se pondera con la misma importancia la inversión nacional y la inversión extranjera. Aún más, los índices de IED, que en términos absolutos son en promedio mayores que los registrados en países en desarrollo, muestran que la atracción de inversiones se da como un efecto de las propias ventajas

comparativas en términos de infraestructura, cualificaciones de la mano de obra, investigación y desarrollo, fortaleza institucional y otros factores endógenos. La labor de las API es, en consecuencia, de carácter secundario.

El caso de México

En el contexto del presente examen sobre el papel de la promoción económica en el exterior en los modelos de desarrollo e impulso del crecimiento económico, México muestra una inclinación inequívoca hacia el libre comercio, la promoción de las exportaciones y la IED. En este sentido, no ha sido una excepción en el concierto de los países en desarrollo y particularmente de las llamadas *economías emergentes*. Incluso, para muchos analistas México fue uno de los países que marcó la pauta en esta dirección a principios de los años noventa, sirviendo de modelo a países de diversas regiones, sobre todo de América Latina.

La apuesta de México por el libre comercio es ampliamente conocida, en los términos de su pertenencia al TLCAN y a acuerdos de libre comercio con 46 países. Por ello no es necesario entrar en más detalles. “En la década de 1990, México se convirtió en el primer exportador de América Latina, muy por delante de Brasil. Sus exportaciones crecieron

más rápido que su producto interno bruto”.¹¹ Así, las exportaciones pasaron de 8.5% del PIB en 1993 a 40% en 2013.¹² Confirmando esta tendencia, ya con la aplicación del TLCAN durante dos décadas, “en 2014 el comercio entre los países del TLCAN se había cuadruplicado y las inversiones cruzadas se habían multiplicado por cinco desde 1994”.¹³

Sin embargo, es pertinente preguntar por un análisis del impacto del TLCAN y de estas asociaciones de libre comercio no sólo en el crecimiento de las exportaciones y las inversiones, sino sobre todo en el crecimiento económico general y en el desarrollo del país a más de veinticinco años de su vigencia. Esta cuestión ya ha sido tratada en una diversidad de estudios,¹⁴ realizados tanto en México como en otros países. No obstante, estos estudios

¹¹ Alain Rouquié, “México y el TLCAN, veinte años después”, en *Foro Internacional*, núm. 220, abril-junio de 2015, p. 435.

¹² Jorge Eduardo Mendoza Cota, “Has Mexican Trade in Manufactured Goods Reached Its Limits under NAFTA? Perspectives after 20 Years”, en *Norteamérica*, año 10, núm. 2, julio-diciembre de 2015, p. 72.

¹³ A. Rouquié, *op. cit.*, p. 439.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Robert A. Blecker, “The Mexican and U.S. Economies after Twenty Years of NAFTA”, en *International Journal of Political Economy*, vol. 43, núm. 2, 2014, pp. 5-26; Rafael de Hoyos y Leonardo Iacovone, *Economic Performance under NAFTA: A Firm-Level Analysis of the Trade-Productivity Linkages*, Washington, D. C., BM (Policy Research Working Paper, 5661), 2011.

no son abundantes y sus resultados tampoco son concluyentes. Los balances suelen ser mixtos en cuanto a si estos acuerdos han sido más benéficos o perjudiciales para el desarrollo socioeconómico, entendido éste en los términos manejados en este ensayo, como el mejoramiento del bienestar de la población en los ámbitos económico, político, social y medioambiental, en los que el crecimiento económico es sólo un aspecto.

La promoción económica como herramienta de la política exterior de México requiere entonces una valoración actualizada, a la luz de estos balances mixtos sobre el impacto del libre comercio y sobre la efectividad mayor o menor de estrategias como la creación y operación de APE o API. La referencia a la noción de *desarrollo* es fundamental en este planteamiento, al buscar la política exterior una representatividad amplia de los intereses nacionales, como lo hace la política interna y la administración pública en sus respectivos ámbitos.

Tan sólo restringiéndonos al ámbito del crecimiento económico, las impresionantes cifras del crecimiento de las exportaciones y las inversiones pueden ser un espejismo. Son ya célebres aquellos indicadores que señalan que 50% de las exportaciones en el marco del TLCAN y otros acuerdos de libre comercio corresponden a intercambios entre empresas transnacionales o *intrafirma*. De igual manera, se cita con frecuencia

que un número reducido de empresas realiza la gran mayoría de las exportaciones y que el sector manufacturero ha opacado por mucho a otros sectores, habiendo una fuerte concentración de exportaciones en unas pocas manufactureras.¹⁵

Por otra parte, se suele también destacar el estancamiento del PIB durante los últimos veinticinco años, cotejándolo con el crecimiento de la población y el mantenimiento de las tasas de desempleo en el mismo periodo,¹⁶ aunque las cifras de su aumento (en precios de mercado de 2013) sean significativas: según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el PIB de México aumentó de 10.4 billones (millones de millones) de pesos en 1993 a 18.3 billones en 2018.

Los críticos del TLCAN han destacado el proceso de “maquiladorización” de la planta productiva mexicana y el impacto del mismo para hacer de la mexicana una economía de subcontratación. Se ha señalado también que la inversión diferenciada y la creación de polos de competitividad y de innovación en ciertos ámbitos, como el automotor, la aeronáutica o la informática en ciertos estados de la República, han empeorado

¹⁵ J.E. Mendoza Cota, *op. cit.*, p. 79.

¹⁶ Véanse los indicadores del Inegi en el Banco de Información Económica, en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.

los desequilibrios regionales y la fractura norte-sur del país, impidiendo un reajuste de zonas deprimidas.¹⁷ Igualmente, se ha considerado que la competitividad de las empresas en términos desiguales propiciada por el libre comercio, tanto entre consorcios mexicanos con extranjeros como mexicanos entre sí, ha propiciado que entre 1990 y 2008 la expansión del sector informal y de la tasa de informalidad se duplicara de 18.9% a 43.7%, provocando que 44% de los trabajadores mexicanos no pertenezcan al sector contractual y legalizado.¹⁸

Los defensores del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por su parte, han subrayado la modernización de la planta productiva de la economía mexicana y su conversión en una potencia manufacturera, donde la cualificación de los trabajadores y los ingresos de los mismos han aumentado en diversos ramos industriales en términos reales. Se ha destacado también la creación, al amparo del libre comercio, de empresas globales mexicanas y la evolución del país hacia una potencia exportadora, así como el atractivo del país mostrado en los altos índices de la IED, si bien la misma ha venido experimentando decrecimientos relativos en los últimos años.

Con todo, el caso de México resulta ejemplar para otros países, tanto en lo que respecta a los *pros* como a los *contras* del libre comercio y la promoción de las exportaciones y la IED.

Frente a estos panoramas contrastantes es relevante plantear si deben explorarse nuevas perspectivas y estrategias que impacten *directamente* en el desarrollo, no sólo para el caso de México, sino también para otras naciones. Ya se sabe que este impacto no es comprobable usando los parámetros utilizados hasta ahora. No obstante, las políticas públicas podrían contar con algún tipo de referencia más cualitativa, como parte, no tanto de medidas hacia un objetivo concreto, sino más bien como criterio que oriente la acción de manera general.

Entre las estrategias que pueden considerarse se encuentran la cooperación internacional y la transferencia de tecnología. También se mencionaron anteriormente en este ensayo la negociación de los derechos de exploración y explotación de recursos naturales, y la negociación de acuerdos comerciales y de inversiones en condiciones que consideren realmente las asimetrías de las relaciones y las características específicas de las contrapartes, para lograr un mayor impacto en el desarrollo, a la manera que han tenido lugar estrategias con esta orientación en otras regiones como la Unión Europea y sus famosos fondos de cohesión.

¹⁷ A. Rouquié, *op. cit.*, p. 442.

¹⁸ *Ibid.*, p. 443.

Transferencia internacional de tecnología

Dadas las limitaciones de espacio, a continuación se presentará tan sólo el ámbito de la transferencia internacional de tecnología (TIT), pues lo considero especialmente ilustrativo y relativamente descuidado en los enfoques estructurados y operativos de promoción económica exterior recientes. Regreso así a la discusión sobre su posible impacto general en los países, principalmente en desarrollo, y no sólo en México.

Existe, tanto entre expertos económicos como entre analistas internacionales, la idea ciertamente fundamentada de que el conocimiento y la innovación son fuentes importantes de desarrollo y no únicamente de crecimiento económico, así como que deben formar parte de las políticas económicas. La *transferencia de tecnología* se definiría en este contexto como “cualquier proceso por medio del cual una parte accede a la información (ideas, conocimientos, tecnologías, y habilidades técnicas) de otra parte, asimilándola y absorbiéndola en su propia función productiva”.¹⁹ Ello puede ocurrir por medio

de comercio, inversión, o movimiento de personas, pero sobre todo mediante esquemas de cooperación o marcos jurídicos deliberados. Actualmente, mucha de la tecnología es poseída y desarrollada por actores privados, si bien las políticas públicas pueden influir en las acciones de estos actores, dando forma a la distribución internacional de sus ganancias con impacto económico y social para los países receptores.

Más allá de los diversos acuerdos internacionales y tratados multilaterales sobre la materia, la mayoría de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, consideran actualmente medidas internas para fomentar la TIT. Las políticas son específicas en cada Estado, pero pueden ser agrupadas en los siguientes rubros: aumento de la capacidad de absorción mediante políticas de educación y capacitación laboral en instituciones educativas y científicas; protección de los derechos de propiedad intelectual para no inhibir la TIT; medidas de promoción de la IED que implique TIT (por ejemplo, incentivos fiscales) o bien su condicionamiento (por ejemplo, requisitos de formación de *joint-ventures* con empresas locales) por parte del Estado receptor; y requisitos de ejecución, que incluyen límites mínimos de contenido local de los insumos, establecimiento de actividades de investigación y desarrollo aparejadas a la IED, cuotas de empleados locales, requerimientos de capacitación de mano

¹⁹ Przemyslaw Kowalski, Daniel Rabaioli y Sebastian Vallejo, *International Technology Transfer Measures in an Interconnected World: Lessons and Policy Implications*, París, OCDE (OECD Trade Policy Papers, 206), 2017, p. 11.

de obra local o sustitución gradual de expertos extranjeros con expertos locales.

Todas estas políticas cobran relevancia especial en las cadenas globales de producción y valor actuales, que abarcan tanto a grandes consorcios transnacionales como a medianas y pequeñas empresas suministradoras a nivel local. Algunas políticas han sido más exitosas que otras en diferentes economías y situaciones, si bien un enfoque integral combinando varias de ellas ha resultado especialmente efectivo.

Con frecuencia se ha citado a China como un caso tanto exitoso como controvertido de recepción de TIT y su aplicación en el desarrollo económico del país. Keith Maskus y Kamal Saggi²⁰ identifican en los requisitos de TIT que esta nación ha impuesto a la IED un elemento importante en la consecución de su desarrollo económico reciente y su crecimiento económico *enfocado*, si bien se ha destacado que el tamaño de su mercado interno y la amplia disponibilidad de recursos naturales y humanos de este país han compensado las reservas de los inversionistas extranjeros ante el cumplimiento de los requisitos de ejecución, por lo que algunos

observadores no recomiendan que estas políticas se apliquen de manera indiscriminada en Estados en desarrollo que no cuenten con este tipo de ventajas compensatorias.

En todo caso, los resultados de investigaciones recientes de la TIT han mostrado que las políticas para su fomento pueden tener un impacto más directo en el desarrollo económico que las simples políticas de promoción de las exportaciones o la IED indiscriminada. Ello se debe en particular a dos características específicas de la TIT: su enfoque cualitativo y no meramente cuantitativo, como las exportaciones y la IED, y su sostenibilidad, es decir, su capacidad de generar independencia y continuidad en el desarrollo, fomentando autonomía y sinergias, una vez que la TIT ha sido absorbida y adaptada a las características propias de las economías receptoras, especialmente, las economías en desarrollo.

Conclusión

A lo largo de este ensayo se ha podido examinar la efectividad marginal de las políticas de promoción económica exterior concentradas en los ámbitos de las exportaciones y la IED. Se ha comprobado que la demostración de su impacto automático en el crecimiento económico es limitada y nula en el caso del desarrollo, si estas políticas no están asociadas

²⁰ Véase Keith Maskus y Kamal Saggi, *International Technology Transfer: An Analysis from the Perspective of Developing Countries*, CDIP/14/INF/11, Ginebra, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, septiembre de 2014, p. 25.

con estrategias enfocadas en el objetivo deliberado de promover el desarrollo socioeconómico.

En el contexto internacional actual, donde predominan asimetrías y desequilibrios estructurales, los flujos de exportaciones y la IED están determinados por la propia estructura del sistema de producción y consumo global, por lo que gozan de una dinámica propia. Alterar esta dinámica es especialmente difícil para los países periféricos y semiperiféricos, como México.

No obstante, existe un margen de maniobra que debe ser aprovechado por los Estados dentro de estas dos categorías, particularmente las economías emergentes. Tratándose de un asunto estratégico, la promoción económica exterior debe ser diseñada por los Gobiernos, pero puede y debe ser ejecutada con el apoyo decisivo de los sectores empresariales interesados y capaces de actuar en el contexto internacional, como sucede en la mayoría de los países desarrollados. La implementación no tiene que realizarse necesariamente por medio de agencias especializadas con presupuestos públicos abultados, por lo

que representaciones en el exterior como embajadas y consulados pueden cumplir con esta función de contar con recursos suficientes y, sobre todo, con esquemas efectivos de coordinación y disposición de información relevante y oportuna.

La promoción económica debe así enfocarse en ámbitos donde hay mayor evidencia de impacto en el desarrollo y no solamente en el crecimiento económico. La falta de evidencia de este impacto incluso en el crecimiento, como ha sido el propósito declarado de las políticas internacionales diseñadas y recomendadas durante los últimos 30 años, debiera ser razón suficiente para buscar y encontrar cursos de acción alternativos. Se ha mencionado en este sentido la transferencia de tecnología, que considero se ha desplazado a un segundo término en los diseños de políticas recientes. Por ser esencialmente una política cualitativa y sostenible, su impacto en el desarrollo económico y social puede ser significativo, en el contexto de políticas de desarrollo internas que permitan su absorción y sobre todo su evolución autóctona en los contextos nacionales específicos.